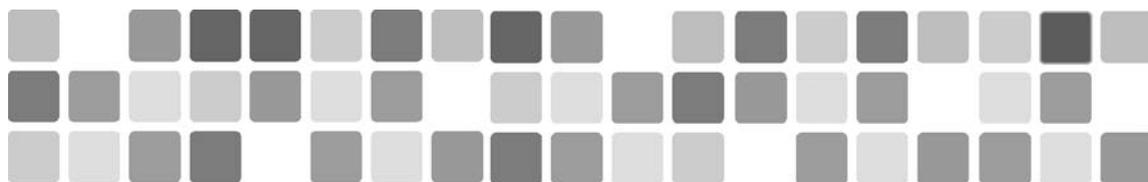


IV. educación terciaria

APORTES PARA LA ELABORACIÓN DE PROPUESTAS DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

Aportes para la elaboración de propuestas de políticas educativas

EDUCACIÓN TERCIARIA



Ernesto Domínguez
Compilador

2009

© UNESCO

Sector Educación
Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el
Caribe – UNESCO cluster Mercosur
Dr. Luis Piera 1992, 2º piso
Edificio MERCOSUR
11200 Montevideo, Uruguay
Tel. (5982) 413 2075
Fax (5982) 413 2094
educacion@unesco.org.uy
www.unesco.org.uy/educacion

© Ministerio de Educación y Cultura

Dirección de Educación
Reconquista 535, 6º piso
11700 Montevideo, Uruguay
Tel. (5982) 915 86 03
Fax (5982) 916 5475
educacion@mec.gub.uy
www.mec.gub.uy/educacion

Esta publicación ha sido realizada por la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura con la colaboración de UNESCO y financiado con fondos de fideicomiso del Gobierno de Japón.

Equipo de trabajo:

Director del Proyecto MEC:

Mtro. Luis Garibaldi

Profesional del Sector Educación de UNESCO:

Dra. María Paz Echeverriarza

Consultora del Sector Educación de UNESCO:

Mag. Sonia Scaffo

Coordinadora del Área de Educación Terciaria del MEC:

Mag. Laura Dodino

Consultor para Educación Terciaria:

Arq. Ernesto Domínguez

Secretaría Administrativa del Proyecto:

Prof. Natalia Silva

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización, así como tampoco las del Ministerio de Educación y Cultura.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en <http://educacion.mec.gub.uy> y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en algunos casos los términos generales *los niños y los adolescentes*, sin que ello implique discriminación de género.

ISBN: 978-9974-36-146-1

375.001 Uruguay. Dirección de Educación

URUa Aportes para la elaboración de propuestas educativas. -- Montevideo:

MEC-Dirección de Educación/UNESCO, 2009.

4v. -- ISBN: 978-9974-36-142-3

Contenido: v. 1 Primera infancia / Mara, Susana, comp.; v. 2 Educación media básica / Ubal, Marcelo, comp.; v. 3 Educación no formal / Morales, Marcelo, comp.; v. 4 Educación terciaria / Domínguez, Ernesto, comp.

1. EDUCACION DE LA PRIMERA INFANCIA 2. URUGUAY 3. ELABORACION DEL PLAN DE ESTUDIOS 4. ENSEÑANZA SECUNDARIA-1ER CICLO 5. ENSEÑANZA SUPERIOR 6. EDUCACION PREESCOLAR 7. ENSEÑANZA TÉCNICA 8. EDUCACIÓN NO FORMAL.

- I. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- II. Mara, Susana, comp.
- III. Ubal, Marcelo, comp.
- IV. Morales, Marcelo, comp.
- V. Domínguez, Ernesto, comp.



Ing. María Simon

Ministra de Educación y Cultura

Dr. Jorge Grandi

Director Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe

Dr. Felipe Michelini

Subsecretario de Educación y Cultura

Dra. María Paz Echevarriarza

Profesional Sector Educación

A/T Eduardo Martínez

Director General de Secretaría del Ministerio de Educación y Cultura

Mag. Sonia Scaffo

Consultora Sector Educación

Mtro. Luis Garibaldi

Director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura

Dr. Jorge Balán

Consultor Sector Educación



Índice

1. Introducción

Presentación a cargo del MEC	9
Luis Garibaldi / Director de Educación – Ministerio de Educación y Cultura	
Presentación a cargo de la UNESCO	15
Jorge Grandi / Director UNESCO-Montevideo	

CONCEPTOS Y ANTECEDENTES INTERNACIONALES

2. Os Processos de Avaliação e Acreditação No Asseguramento da Qualidade	21
Denise Leite	
3. Agencias de Evaluación y Acreditación y Sistemas Nacionales de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior	37
Jorge Balán	
4. Introducción a la Experiencia Internacional en Acreditación: los casos de EE.UU., Europa, Brasil, Chile y las Redes Internacionales de Agencias	73
Julio Fernández	
5. O Papel da Agência de Avaliação e Acreditação. Tópicos e Instrumentos. A Experiência Brasileira	91
Sérgio Roberto Kieling Franco	

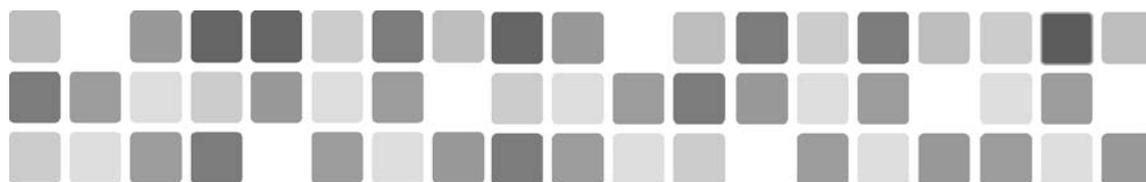
ANTECEDENTES NACIONALES

6. La Educación Terciaria Uruguay y los Procesos de Evaluación de la Calidad	101
M. Laura Dodino	

7.	La Regulación de la Enseñanza Terciaria en el Uruguay. Historia y Situación Actual	109
	Jorge Ares Pons	

LA PRÁCTICA, INSTRUMENTOS Y DESAFÍOS

8.	Problemáticas en Torno a la Evaluación Institucional	119
	Cristina Contera Ríos	
9.	La Definición de los Estándares de Calidad de la Enseñanza Superior El Papel de los Agentes de Interés	141
	Eduardo García	
10.	Problemas y Desafíos para la Construcción de Indicadores en la Educación Superior Una mirada al caso de la Universidad de la República (Uruguay)	151
	Panambi Abadie	
11.	El Informe de Autoevaluación. Experiencias, Aportes y Desafíos del Programa de Evaluación Institucional de la Universidad de la República	161
	Ernesto Domínguez	
12.	Los Planes de Mejora	185
	Fernando Martínez Sandres	
13.	La Evaluación, la Acreditación y las Políticas de Calidad en la Educación Terciaria	195
	Ernesto Domínguez	



Presentación a cargo del MEC

Luis Garibaldi¹

El Proyecto Formación de Equipos técnicos para la elaboración de políticas educativas fue elaborado por la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en colaboración con la Oficina regional de la UNESCO en Montevideo y fue financiado con fondos del fideicomiso japonés. Se desarrolló entre junio 2008 y junio 2009.

El Proyecto tuvo como objetivo contribuir a la formación de equipos técnicos que aporten a la implementación de las nuevas líneas de política educativa proyectadas en la Ley General de Educación N° 18.437, aprobada en diciembre de 2008.

Se seleccionaron las áreas de educación en la primera infancia, educación no formal, educación terciaria y educación media básica. Las tres primeras responden a políticas que la Dirección de Educación viene desarrollando, áreas sobre las cuales tiene responsabilidad legal y que han sido privilegiadas desde el año 2005. La educación media básica fue seleccionada por ser una de las áreas en donde se prevén modificaciones importantes en la nueva Ley de Educación. En esta temática se trabajó en forma estrecha con los Consejos de Educación directamente vinculados, el Consejo de Educación Secundaria (CES) y el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU).

En el período 2005 – 2009, la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura puso especial énfasis en la elaboración de políticas educativas en diferentes niveles con el objetivo de impulsar y coordinar a todos los actores del ámbito de la educación para lograr educación para todos durante toda la vida en todo el país, mediante la conformación de un verdadero Sistema Nacional de Educación.

Entre 2005 y 2007 se trabajó en la preparación, organización y publicación de los resultados del Debate Nacional sobre la Educación que convocó

¹ Maestro Luis Garibaldi Director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura

a toda la ciudadanía, recogiendo opiniones y propuestas sobre diversos ejes temáticos. Los materiales recogidos durante el Debate que incluyó un Congreso Nacional, han sido publicados y utilizados en la formulación de políticas por los entes de enseñanza -ANEP y UdelaR- así como por el Ministerio de Educación y Cultura, especialmente en el momento de elaboración de la Ley General de Educación.

Uruguay, como los demás países de la región, enfrenta importantes desafíos en materia educativa. La educación de su población constituye una prioridad para el desarrollo de una sociedad más justa, democrática, integrada y basada en la innovación y el trabajo productivo. Por ello al elaborarse la nueva Ley de Educación, el MEC promovió el debate sobre los objetivos de la educación, antes que sobre su organización o institucionalidad. La prioridad otorgada por el gobierno a la educación quedó demostrada también en la creciente asignación presupuestal durante el período, hasta llegar en 2009 al 4.5% del Producto Bruto Interno.

Las políticas impulsadas por el MEC en materia educativa estuvieron orientadas a fortalecer los niveles y modalidades educativas que permitieran plasmar el concepto de educación durante toda la vida. La responsabilidad legal del control de las “guarderías” privadas, se transformó en la promoción de una educación de calidad para niños y niñas de 0 a 3 años y la orientación y acompañamiento de los Centros de Educación Infantil Privados que atienden niños de hasta 5 años de edad.

Con ese propósito se elaboró el Diseño Básico Curricular para niños de 0 a 36 meses, se realizó el Primer Censo Nacional de Centros de Educación Infantil Privados y se creó un sistema de Supervisión de estos centros. En esa misma dirección, la Ley de Educación incluyó la Educación en la Primera Infancia como parte del Sistema Nacional de Educación y creó el Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia con participación de todos los actores con el propósito de elaborar y articular políticas educativas para esta etapa de la vida.

En el año 2005 la Dirección de Educación del MEC creó el Área de Educación No Formal y convocó a los distintos organismos e instituciones vinculadas a la educación para articular y proponer acciones con fin educativo que se desarrollen fuera de los ámbitos formales. Se crearon grupos de trabajo, se realizaron varios eventos y se hicieron publicaciones.

Al mismo tiempo, la Dirección de Educación ejecutó dos programas dirigidos a jóvenes y adultos. Uno de ellos fue el Programa Nacional de Educación y Trabajo (PNET) a partir de la experiencia de los CECAP de Montevideo y Rivera. Este Programa se dirigió a los jóvenes de entre 15 y 20 años que no estudian, no trabajan, ni terminaron el Ciclo Básico. El otro fue el Programa Aprender Siempre (PAS) dirigido a personas jóvenes y adultas de más de 20 años de edad, con el propósito de ofrecerles educación para la vida.

Estas experiencias, así como la reflexión y la articulación con otras instituciones que trabajan en esta modalidad, fueron los antecedentes de la incorporación de la Educación No Formal y la creación del Consejo Nacional de Educación No Formal en la Ley 18.437.

Según la normativa vigente, el MEC tiene la responsabilidad de la autorización para funcionar y el reconocimiento de instituciones de educación terciaria universitaria y no universitaria y de sus carreras. También de su seguimiento y control. La preocupación central en este período fue transformar el control administrativo en supervisión y seguimiento con el fin de asegurar y mejorar la calidad de las instituciones. En este sentido, durante este período se estandarizaron los procedimientos de presentación de información, se realizaron varias evaluaciones externas a instituciones terciarias privadas y algunas de sus carreras, se ajustaron los criterios de actualización de información y se adoptaron medidas de revocación de instituciones y carreras en casos de incumplimiento o modificación sustancial del proyecto aprobado inicialmente.

Sin embargo, el objetivo principal del período, en el marco del mejoramiento de la calidad de la educación terciaria, fue la creación de la Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET). Se pretende que esta Agencia reúna las funciones de regulación de la educación terciaria privada, la acreditación de la educación universitaria en la que el país ha venido participando en la órbita regional (sistemas MEXA y ARCUSUR de MERCOSUR Educativo) y el reconocimiento y supervisión de otras propuestas de educación terciaria que provengan del ámbito privado o de instituciones públicas no dependientes de entes autónomos de enseñanza.

Luego de más de dos años y medio de labor con participación de las instituciones directamente involucradas (Universidad de la República y universidades privadas) el proyecto se encuentra a consideración del Parlamento.

Además de la educación en la primera infancia, la educación no formal y la educación terciaria, el Proyecto se propuso aportar a la elaboración de políticas educativas para la Educación Media Básica dado que la nueva Ley de Educación crea el Consejo de Educación Media Básica con el propósito de transformar la educación en este nivel educativo a partir de las experiencias existentes como la del Ciclo Básico de Secundaria, el Ciclo Básico Tecnológico, los 7º, 8º y 9º del ámbito rural y las Escuelas de alternancia de la UTU. La ley crea una comisión de trabajo para elaborar una propuesta de carácter integral con participación de los diversos actores. En el marco del Proyecto se realizaron varias actividades con participación de especialistas internacionales y profesionales uruguayos con el fin de contribuir a este objetivo. El acento se puso en los objetivos, las modalidades y los contenidos de la Educación Media Básica. Los aspectos institucionales no fueron abordados.

La inclusión de esta temática en el Proyecto confluó con las acciones que han promovido el CES y el CETP-UTU. Estos han desarrollado transformaciones con el propósito de avanzar en la universalización del acceso y el egreso de los adolescentes a la Educación Media Básica, mejorar la calidad y disminuir el rezago escolar en este nivel educativo. Para ello se han implementado varias acciones en este período entre las que se destacan las modificaciones curriculares, la creación de la “Formación Profesional Básica. Plan 2007” (FPB de UTU), la creación del Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU del CES) y el fortalecimiento de la gestión de los Centros Educativos incrementando los recursos humanos y materiales. Por esta razón en esta temática se trabajó en forma conjunta con los Consejos de Educación Secundaria y Técnico Profesional.

La serie que se publica en esta oportunidad recoge los aportes de los profesionales nacionales y extranjeros que participaron en los Talleres y Seminarios que se organizaron. Su contenido no solo refleja los aportes producidos en el período de aplicación del Proyecto, sino también las políticas desarrolladas desde el año 2005, en las cuatro áreas seleccionadas. A pesar de la cuidada selección y presentación, la publicación no puede dar cuenta totalmente de los debates y los intercambios de los participantes de los Seminarios y Talleres. Esa riqueza es uno de los resultados intangibles del Proyecto.

En el transcurso del Proyecto participaron más de quinientos profesionales y técnicos de los diferentes niveles y modalidades educativas. Responsables pedagógicos de Centros de Educación Infantil, directores, inspectores de liceo, coordinadores de programas y proyectos educativos, directores de unidades académicas y especialistas, además de otros docentes y educadores, fueron los beneficiarios directos del Proyecto. La serie que se publica ahora permite que los aportes lleguen a un público mayor. Una contribución más para las imprescindibles transformaciones educativas que requiere nuestro país. Estas deben estar sustentadas en trabajo, estudio, investigación, imaginación, capacidad de diálogo y voluntad política. Un poco de cada una de estos componentes está presente en estas publicaciones.

Cada publicación ha sido producto de la compilación y edición de los especialistas de cada una de las Áreas. Cada uno de ellos fue contratado en virtud de su trayectoria y preparación en la temática, luego de los respectivos llamados públicos. La Dirección de Educación del MEC y UNESCO seleccionaron como asesores a: Mag. Susana Mara para la Educación en la Primera Infancia, Mag. Ed. Soc. Marcelo Morales para Educación No Formal, Arq. Ernesto Domínguez para Educación Terciaria y Lic. Marcelo Ubal para Educación Media Básica. Además se seleccionó a la Prof. Natalia Silva quien apoyó administrativamente el Proyecto.

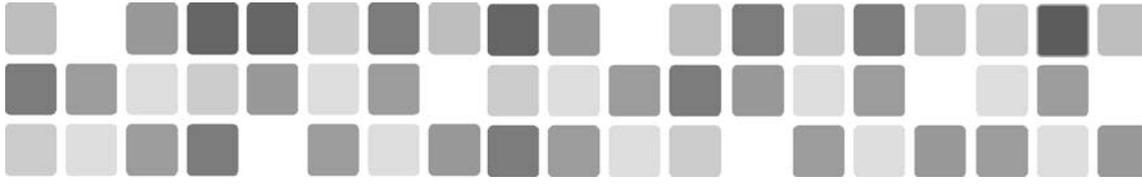
Estas cinco personas trabajaron con gran capacidad y responsabilidad, junto a los profesionales de la Dirección de Educación, especialmente en las

tres áreas ya existentes. Esto permitió que el trabajo repercutiera favorablemente en el mejoramiento de los equipos técnicos del Ministerio y contribuyó con las políticas que se vienen desarrollando.

Especial reconocimiento merece el apoyo recibido de parte de los Consejos de Educación Secundaria y Técnico Profesional los que a través de Mag. Margarita Romero y Mag. Rita Ferrari, respectivamente, tuvieron una participación insustituible para que el Proyecto cumpliera con los objetivos propuestos y contribuyera con las acciones que venían desarrollando estos Consejos.

También cabe agradecer a la Oficina de la UNESCO en Montevideo en las personas del Director de la Oficina Regional Dr. Jorge Grandi, a la Profesional del Sector Educación Dra. Ma. Paz Echeverriarza y a la Consultora Mag. Sonia Scaffo con quienes la Dirección de Educación trabajó, desde la elaboración hasta la ejecución del Proyecto, en forma armónica para cumplir con los objetivos, en los términos y plazos previstos.

Montevideo, agosto de 2009.



Presentación a cargo de la UNESCO

Jorge Grandi¹

La educación siempre está presente en todas las convocatorias, análisis, iniciativas y proyectos que aspiran a promover cambios y enfrentar los desafíos de las sociedades en procura de una mejora, del fomento, del desarrollo de las personas y de las colectividades, de acuerdo a los problemas y necesidades de cada época.

Es unánime el reconocimiento de su papel cuando se aspira a transformaciones profundas en los valores, en los comportamientos, en el desarrollo integral de hombres y mujeres a lo largo de la vida. No hay esfuerzo colectivo en la construcción de sociedades más justas y democráticas, en los esfuerzos por eliminar la pobreza y promover una convivencia en paz y de respeto a la diversidad cultural, que no la tenga en el centro de los programas y en la lista de indicadores para identificar sus logros. Es, como lo expresara Jacques Delors “una vía, ciertamente entre otras, pero más que otras, al servicio de un desarrollo humano más armonioso, más genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones, las guerras”. (Delors, Jacques, 1996, p. 9).

En el año 1996, al finalizar su trabajo, la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, presidida por Jacques Delors, presentó su Informe a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En su segunda parte, dedicada a los Principios, el informe contiene un capítulo en el que se enuncian los cuatro pilares de la educación: *aprender a ser, aprender a conocer, aprender a hacer, y aprender a vivir juntos*. Ellos constituyen los principales desafíos de la educación contemporánea, tan importantes como arduos.

En el comienzo de este nuevo siglo, UNESCO ha asumido e impulsado compromisos programáticos profundos, iluminados por un conjunto de principios fundamentales, vigentes desde el nacimiento de la Organización. Otros,

¹ Jorge Grandi. Director UNESCO-Montevideo. Oficina Regional de Ciencia para América Latina
Representación de UNESCO ante el MERCOSUR
Representación de UNESCO en Argentina, Paraguay y Uruguay

más recientes, surgieron del reconocimiento de los graves problemas que obstaculizan y amenazan el desarrollo de las personas y de las sociedades, en forma desigual, a lo largo y ancho del mundo. Las naciones se han unido en torno a los Objetivos del Milenio, y señalado, en forma específica, el papel de la educación en relación con ellos.

Ello dio lugar al programa de Educación para Todos. Sus seis objetivos formulados para ser alcanzados en el 2015, han generado consecuencias en las políticas educativas de los países, de manera especial en sus decisiones para garantizar, no solo el acceso a la educación para todos sino, fundamentalmente, en su responsabilidad para promover que ésta sea de calidad. De ello derivan, entre otros, los esfuerzos por tomar en cuenta la extensión de la educación y delimitar tramos extendidos que resulten obligatorios en la escolarización, el reconocimiento de otros espacios y ámbitos educativos, así como la idea misma de lo que la alfabetización supone, para los hombres y mujeres de este tiempo.

Desde el momento en que fueron concebidos y cuando los países comprometieron sus esfuerzos para lograrlos, fue posible visualizar que los objetivos de la Educación Para Todos seguirían vigentes por muchos años. Tal vez no fue posible anticipar entonces cómo la dinámica de los cambios, el agravamiento de situaciones que amenazan su logro, serían factores emergentes en el seguimiento del progreso hacia las metas comprometidas. En los ocho años transcurridos es posible evidenciar avances notorios, pero subsiste un considerable trecho para alcanzarlos plenamente y el tiempo del avance es demasiado lento como para asegurar que alcanzaremos las metas propuestas para el 2015 (Informe de seguimiento 2009).

Como consecuencia, los países han tomado iniciativas nacionales, regionales y globales, que suponen replanteos en la formulación de sus políticas educativas, en las acciones definidas, en las rendiciones de cuenta, en la búsqueda de coherencia acerca de lo que se entiende y de lo que se hace en procura de alcanzar los objetivos de educación de calidad para todos como asunto derechos humanos. Tan importante como comprender y adoptar los principios, es trascender el nivel de enunciados e incorporarlos sistemáticamente en la definición de políticas y asegurar los mecanismos para dar cuenta de sus avances. Los principios y los focos estratégicos son elementos que obligan a ir más allá de visiones meramente instrumentales y deterministas, introduciendo otros enfoques educativos y dando paso a nuevas perspectivas.

En América Latina, en particular, se ha señalado un conjunto de factores que dan un signo especial al programa de alcanzar educación para todos: nuevos modelos de desarrollo, profundas desigualdades sociales, procesos de exclusión y deterioro social y por ende en la convivencia, crisis de los vínculos sociales y de los valores. En el año 2001, los Gobiernos de la región se propusieron organizar, en forma conjunta, un proyecto que les permitiera al-

canzar las metas de educación para todos (Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe , PREALC).

En ese contexto, luego de un extenso período de análisis que comenzara en el 2005, entre el Gobierno Nacional, a través de su Ministerio de Educación y Cultura, y la cooperación internacional (UNESCO y el Gobierno de Japón) surgió el Proyecto “Formación de equipos técnicos para la elaboración de propuestas de política educativa”. Constituye una de las iniciativas para políticas directamente relacionadas con el programa EPT y el PREALC, referida a cuatro áreas temáticas: Educación de la Primera Infancia, Educación No Formal, Educación Media y Educación Terciaria.

La UNESCO y el Gobierno de Japón, han apoyado el foco en la formación de equipos, que el Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay formulara. Una mirada retrospectiva a las actividades implementadas durante

un año, permite afirmar que se ha hecho una contribución en la línea de desenvolver capacidades para el desarrollo.

La serie de documentos temáticos que se ha preparado, fue pensada con el interés de estar a mano para ser consultada, en la mesa de trabajo de quienes son parte de la construcción de las políticas educativas del país de los próximos años. Ofrece insumos para conocer el estado del arte en materia de contenidos, investigaciones y experiencias realizadas en Uruguay y en la región, fundamentalmente; y para recoger focos de análisis y debate que presentan distintos modos de representarse los problemas educativos en esas áreas y de visualizar posibles líneas de acción. Se ha hecho una apuesta fuerte a estos contenidos para que su lectura anime a pensar los cambios que la educación necesita, con una reflexión informada.

Los cuatro documentos de trabajo que componen la serie, ponen luz en los desafíos, problemas, conceptos y propuestas. En buena medida son

OBJETIVOS DEL PROGRAMA “EDUCACIÓN PARA TODOS”.

- 1).- Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
- 2).- Velar porque, de aquí a 2015, todos los niños, y sobre todo las niñas, los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
- 3).- Velar porque sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo y programas adecuados de aprendizaje y preparación para la vida diaria.
- 4).- Aumentar de aquí al año 2015 los niveles de alfabetización de los adultos en un 50%, en particular tratándose de las mujeres y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
- 5).- Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al 2005 y lograr para 2015 la igualdad entre los géneros en la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad con las mismas posibilidades de obtener buenos resultados.
- 6).- Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, a fin de conseguir para todos resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales para la vida diaria.

un reflejo de la situación del país, sus preocupaciones y tareas pendientes en relación con la educación de la Primera Infancia, la Educación No Formal, la Educación Media Básica y la Educación Terciaria. Para entenderlos es preciso ubicarse en las urgencias actuales y visualizar los esfuerzos del país, a través de las instituciones con directa responsabilidad en la educación, pero también de todas las organizaciones públicas y privadas y de la cooperación internacional para aportar, con mayor grado de sinergia, a la elaboración de políticas que aseguren una educación de calidad para todos, como un derecho. Los puntos que se desarrollan en sus capítulos representan tanto el estado actual, como el camino recorrido en años anteriores. Es una clave de lectura para ponderar de mejor manera el valor de cada avance y el peso de cada obstáculo en la formulación de próximas metas para el mediano plazo.

CONCEPTOS Y ANTECEDENTES INTERNACIONALES



OS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO NO ASSEGURAMENTO DA QUALIDADE

Denise Leite¹

Esta ponencia se inserta en el marco del Proyecto que el Ministerio de Educación, junto con la UNESCO, vienen desarrollando y que se titula: “Formación de Equipos Técnicos para la Elaboración de Propuestas de Política Educativa”. En este marco se integra el estudio sobre Evaluación y Acreditación.

Saúdo ao Sr. Mtr. Luis Garibaldi - Director de Educación de Uruguay, ao Dr. Jorge Grandi, Director de UNESCO, Uruguay, ao Arq. Ernesto Domínguez, UDELAR, Organizador deste evento, e a María Paz, Responsável Educação UNESCO, Uy, aos quais agradeço o convite para este evento. Minha mais alta consideração aos participantes deste seminário, educadores que acreditam na melhoria das políticas educativas de nossos países latino-americanos.

Em diferentes oportunidades e eventos estive neste país. Considero-me uma entusiasta admiradora de seu povo, dos princípios de democracia que animam sua vida social e educacional. Neste momento de uma nova visita profissional ao Uruguay tenho o encargo e a responsabilidade de trazer uma contribuição ao debate dos temas da avaliação e da acreditação. Confesso-me estudiosa, conquanto modesta e cautelosa, ao expressar idéias e conceitos sobre o tema da avaliação, uma quase ciência dados os limites de sua complexidade. Desta forma, talvez tanto quanto aqueles que aqui estão, coloco-me curiosa sobre os caminhos que este conhecimento e sua prática vêm tomando nas duas últimas décadas e sobre os rumos que tomarão no futuro.

Minha primeira palavra dirige-se ao tema em si. *O que significa acreditação/ acreditar (que creo yo, en que debe uno creer)? O que significa avaliação da universidade (que valoro yo, que valor tiene)? O que significa avaliação dos sistemas de educação superior (que cosas importam)?*

¹ Denise Balarine Cavalheiro Leite. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 1B Pós-Doc no Centro Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, mestrado em Educação e doutorado em Ciências Humanas pelo Programa de Pós Graduação Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente Permanente Convitada, credenciada, Professor Titular Aposentado da Ufrgs, Consultora ad hoc do CNPq, CAPES, INEP/MEC, Fapergs, ANPCYT, Argentina, CSE, UDELAR, Uruguay, Pesquisador GT Universidad y Sociedad CLACSO, Membro de grupo de pesquisadores do - Consortium Of Higher Education Researchers. Foi membro Comitê CAPES área Educação, Consultor CONAES-MEC/INEP, e SGTES/DEGES, Ministério Saúde.

A seguir coloco a questão do *histórico da acreditação*. Onde e como e em que contexto surgem os sistemas de acreditação.

Depois, quero lançar algumas perguntas sobre o hoje dos processos de acreditação e avaliação. *Em que contexto homem-mundo se pensam os sistemas de acreditação? Quais são os cenários da educação superior? Porque a avaliação e a acreditação surgem como garantia de qualidade?*

Por último, destacarei o que é *garantia de qualidade e o papel das agências acreditadoras*.

I. INTRODUÇÃO PEDAGÓGICA AO TEMA

Neste apartado trago algumas esclarecimentos de caráter didático-pedagógico para introduzir o tema. Valho-me dos conceitos da Enciclopédia de Pedagogia Universitária, Capítulo Avaliação Universitária (LEITE, D, in MOROSINI, 2006) para responder às perguntas com as quais iniciei esta exposição.

1. O que significa acreditação (en qué debe uno creer)?

Acreditação é o processo externo de revisão da qualidade empregado para examinar em profundidade as escolas, as universidades e os programas de Educação Superior visando garantia e desenvolvimento da qualidade, resultando do mesmo, uma *accredited institution* (USA) ou *recognized bodies* (UK) ou disciplinas, programas e instituições acreditadas.

Ao tomar como referência o sistema mais antigo e experiente em acreditação – o sistema norte-americano – encontro que a CHEA, o Council for Higher Education Accreditation aponta diferentes denominações e entendimentos do termo. No Brasil, por exemplo, esta palavra não constava nos dicionários e sim o verbo acreditar. Para a agência norteamericana, acreditadora de acreditadoras, “a acreditação é um processo que assegura a qualidade da educação enquanto um produto que deve ser mostrado à sociedade, visando obter confiança no seu uso. A instituição que oferece o produto educativo é o que promete ser e uma agência externa “independente”, o assegura, o certifica, para o público interessado.”

Em países latino-americanos, como o Chile, considera-se acreditada uma instituição que adquiriu autonomia após passar a etapa fundacional onde a supervisão do estado feita pelo poder executivo, concedeu autorização de funcionamento; uma etapa de funcionamento aprovada, onde a supervisão verificou o cumprimento das normas e concedeu o Licenciamento ou Autonomia; uma etapa de funcionamento autônomo, onde a supervisão verificou o cumprimento de normas com atenção aos reclamos. Entende-se que a supervisão do estado está orientada para o cumprimento das normas, busca de qualidade da Educação Superior, através da sua regulação. O processo tem por finalidade a proteção do usuário. (LEITE, D, in MOROSINI, 2006).

2. O que significa avaliação (qué valor tiene)?

O termo avaliação tem sua origem no termo latino *valere* que significa ter ou dar valor a algo ou a alguma coisa, validar ou tornar válido, digno. Avaliação em educação refere a processos de construção de sentidos e conhecimentos sobre sujeitos, objetos ou coisas, atividades e instituições que permanecem em relação educativa ou profissional durante determinado período de tempo.

Pesquisando na Torre do Tombo em Portugal encontrei a referência mais antiga ao termo avaliação em língua portuguesa em Livros das Ordenações Manuelinas datado de 15 de março de 1521, Livro I, Título LXVII, no qual El Rey Dom Manuel ditava as leis para as colônias. Em um desses livros encontrei escrita em português arcaico a palavra Avaliação – *avaliação* - sendo empregada como *a medida com intenção de dar valor ou preço a alguma coisa no sentido de evitar perda ou engano decorrentes da passagem do tempo, existência de dúvida ou má fé sobre o real valor de um bem.* (Ordenações Manuelinas, Livro I, Carta Régia de 15 de março de 1521, cfe. Fac Símile de 1797 de obra original da Real Imprensa da Universidade de Coimbra, edição da Fundação Gulbenkian s/d).

Livro I, Título LXVII

Do Juiz dos órfãos, e coufas que a feu Officio pertencem, que trata dos bens ou cousas que devem ser valorizadas, para fins de inventário e partilha, de formas que ao tempo da entrega a quem de direito, não sofram tais pessoas com “perda nem engano”. São responsáveis pelas avaliações dos bens o Juiz dos Órfãos, seus escrivães e duas ou três pessoas juramentadas.

3. O que significa avaliação da universidade?

Avaliação da universidade é um Processo que tem por objetivo avaliar a qualidade das atividades específicas desenvolvidas pela instituição de educação superior tais como o ensino, a investigação, a pós-graduação e a extensão. Caracteriza-se por um julgamento gradativo do que é realizado através da avaliação interna complementada pela avaliação externa podendo, ambas avaliações, serem coordenadas pela própria instituição ou por agências externas à instituição ou pelo Estado.

No sentido atribuído a este conceito de avaliação, a Universidade é vista como uma instituição que tem suficiente identidade para ser submetida a um processo de avaliação que permita conhecer sua organização, seu funcionamento, sua “cultura”, seu sistema de gestão, o ambiente universitário, os grandes resultados, a satisfação da comunidade interna e da comunidade externa. A identidade dos diversos planos que podem ser objeto de análise propicia uma reflexão e valoração que traz as bases de um autêntico sistema de qualidade, orientado para a melhoria contínua da instituição (BRAGA e LEITE, 2002, in MOROSINI, 2006).

4. *O que significa avaliação dos sistemas de educação superior (qué cosas son importantes)?*

Avaliação da educação superior designa a avaliação que tem por objeto a supervisão e o controle do sistema de educação superior no seu conjunto e de cada uma das instituições e programas e políticas que o constituem.

II. HISTÓRICO BREVE DA ACREDITAÇÃO NA AMÉRICA

5. *Onde e como e em que contexto surgem os sistemas de acreditação?*

A acreditação cujo berço se dá nos USA tem mais de 100 anos de existência. A acreditação regional surgiu no final do século XIX e como fenômeno nacional em 3-4 de agosto de 1906. Segundo Young, citado por Brock (2007) a Asociación Nacional de Universidades Estatales convocou para uma reunião, em Willianstown, Ms, un comité conjunto *'para presentar un plan... para establecer, preservar e interpretar en términos comunes los requisitos de admisión a la escuela universitaria (...) con el fin de dar cabida a estudiantes emigrantes y de garantizar la comprensión y la administración equitativas de las normas'*.

No Brasil, desde 1977, a CAPES procede ao reconhecimento de cursos e programas de Pós Graduação. O MEC, a partir dos anos 1980, autoriza e reconhece e procede à renovação de reconhecimentos de cursos e credencia e recredencia instituições de ensino superior.

Na América Latina o tema vem sendo tratado pelo CINDA, Centro InterUniversitario de Desarrollo, com sede em Santiago de Chile que impulsionou os primeiros estudos de acreditação e avaliação em seminários datados de 1990 e 1991¹.²

A partir de 1989-1990 criaram-se vários organismos de acreditação nos distintos países tais como: Comisión Nacional para La Evaluación de la ES e Consejo para La Acreditación de La ES, o SEACESALC, Sistema de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, surgido dentro das universidades filiadas à UDUAL (México); o Consejo Nacional de Acreditación de CNA de Chile; Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, de Argentina; Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación da la ES de Centro América.

Em 1998 se deu impulso ao MEXA – Mecanismo experimental para el desarrollo de las Actividades de Evaluación y Acreditación nos países do Mercosul. Integram-se ao MEXA, Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguay e Uruguay.

Mais recentemente, a partir dos anos 2004 as redes de acreditação começaram a ocupar seu lugar. Destaca-se a criação da RIACES, Red Iberoamericana para La Acreditación de La Calidad de la Educación Superior com sede em Argentina³.

No setor de Pós-Graduação há metas entre os países de um trabalho comum de acreditação e avaliação². Segundo Janine Ribeiro (CAPES,

² La construcción de un modelo que permita la recolección de datos, necesaria para la evaluación de los cursos de maestría y doctorado, de forma que los diferentes sistemas nacionales puedan verificar y medir la calidad de los cursos de los países con los cuales

2009), está em “*construcción, por adhesión, de un sistema supranacional de evaluación, que establezca los criterios principales y comunes para medir la calidad de los cursos de maestría y doctorado en los diferentes países. Meta: crear un proyecto piloto en esta dirección para el 2008-2009. De esta forma, UNESCO-IESALC, CAPES de Brasil, CONEAU de Argentina y RIACES, suman sus esfuerzos para dar un paso significativo en el mejoramiento de las maestrías y doctorados, dirigidos a la calificación de los docentes universitarios o al ejercicio profesional.*”

Em resumo, pesquisa de UNESCO (2006) revela que na América Latina e Caribe 14 países (em 33 encuestados) realizam procedimentos de acreditação institucional e de programas acadêmicos.

III. CONTEXTOS E CENÁRIOS DA AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO DAS UNIVERSIDADES

6. *Em que contexto homem-mundo se pensam os sistemas de acreditação?*

Seguramente os sistemas de avaliação e os sistemas de acreditação entraram em cena em tempo concomitante aos discursos de globalização. A nova ordem global prometida pelos assinantes do pacto de Bretton-Woods, pelos ganhadores da guerra fria, estimavam que o mundo não mais seria dividido. O sistema homem-mundo se globalizaria econômica, cultural e politicamente. As “desordens” provocadas pelas democracias incipientes deixariam de ser problema aos avanços da nova ordem econômica e financeira. Haveria um mundo conectado virtualmente, uma economia única e, se possível uma única ordenação política comandada pelo capitalismo global. A nova ordem mundial teria seus donos e seria comandada por um conjunto de instituições globais. No bojo desse sistema homem-mundo surgem as instituições educativas globais, os novos provedores e as avaliações e os processos de acreditação que passam a fazer parte dos controles centralizadores.

desean construir alianzas. Esto significa que los sistemas deben “conversar” entre sí, por ejemplo, si un país prioriza la calificación doctoral de sus docentes y otro da mayor relevancia al régimen de trabajo de los mismos, esta información debe estar disponible. Meta: 2007-2008

GLOBALIZAÇÃO COMO HEGEMONIA CAPITALISTA

D.Leite:2002

1- BANCA GLOBAL – FMI, BM, BIRD, BID

2- COMÉRCIO E SERVIÇOS GLOBAIS- (tarifas e preços) -OMC (WTO); GATT

3- VALORES E PREÇOS GLOBAIS -(Comoditização do mundo; mercado de futuros) –NYSE: Dow Jones e Nasdaq; Nikkei-To; IBEX35-Madr; HANG SENG –Hong K; EURO STOXX 50; Bolsa de Chicago (boi gordo, café e outros)

4 - PRODUTOS e EMPRESAS GLOBAIS –Ford, Daimler-Chrysler, Shell, GE, Mitsubishi, GE, Toyota, Wal Mart (entre 10 maiores Fortune/01), + Coca-cola; Mac Donald's; Pizza Hut; Microsoft; Hewlett-packard/Compaq; IBM; Sony;Nokia; medicamentos e cigarros e outros;

5 -BLOCOS ECONÔMICOS – UE, ALCA⁴, NAFTA e outros - MER-COSUL;

6 -POLÍTICAS MILITARISTAS E ECONÔMICAS GLOBAIS – OTAN, UNCTAD, OPEP, OEA (?)

7 -POLÍTICAS SOCIAIS, TERRITORIAIS e EDUCATIVAS GLOBAIS– ONU, UNESCO, OIT, PRÊMIOS NOBEL

8 - AVALIAÇÕES GLOBAIS – (índices de risco internacional)- Pricewaterhouse Cooper & Libers; Moody's, Securities and Exchange Commission; Standard & Poor's; Fitch Investors; Duff and Phelps; Thomas Bank Watch; IBCA;

9- INFORMAÇÃO GLOBAL –CNN; BBC; GNT; AP; France Press; SVNS; Reuters;ASF;

10- COMUNICAÇÃO GLOBAL – INTERNET; ITT; AT &T;

11 - UNIVERSIDADE GLOBAL– avaliações (acreditação internacional ou transfronteiriça), rankings internacionais; parcerias internacionais; universidades empreendedoras; universidades virtuais; educação a distância; Declaração de Bolonha -Europa do conhecimento;⁵

D.Leite:2002

Neste quadro se observa a inclusão das políticas de avaliação e de acreditação no contexto dos procedimentos de globalização – elas fazem parte do sistema homem-mundo globalizado, isto porque a educação superior favorece o desenvolvimento econômico, além de ser ela própria, um bem econômico de alta densidade. Em termos de América Latina, por exemplo,

mais de 15 milhões (15.293.181 em 2005 – UNESCO 2007) de estudantes estão matriculados nas IEs, 50% dentre eles (Em países como Brasil e Chile esta taxa atinge mais de 70%), aproximadamente, estão nas IES privadas ao custo médio estimado de U\$2380.

Por outro lado, o “bolo” financeiro da ES movimenta, na América Latina, gastos governamentais de 2,5 a 3,5 do PIB dos países; os créditos educativos atingem (em 14 países) cerca de US\$ 400 milhões (a metade deste monto corresponde aos financiamentos cobertos pela CEF do Brasil); são comuns a venda de ações de instituições em bolsa de valores; a compra e venda de instituições no mercado geral de bens e valores; a administração dos bens das instituições educativas por executivos do mercado financeiro (caso de Harvard) ou por fundações de direito público ou privado.

No quadro da globalização e da educação superior como fenômeno importante da movimentação financeira global, destacam-se os rankings internacionais. Tornou-se moda consultar as avaliações classificatórias das universidades em listas como a da Jiao Tong e da World University⁶, do The Times, da Playboy e outras. Ao lado das avaliações do “risco país” efetuadas pela Agência Moodys ou a Pricewaterhouse, figuram as classificações das agências classificadoras que dizem qual é a instituição que vale mais.

Ou seja, a competição como valor capitalista global envolve as universidades. Neste contexto as avaliações e os processos de acreditação são uma e a mesma coisa, parte do sistema homem-mundo global, dos cenários de futuro da educação superior.

<p style="text-align: center;">Escenario 1: Tradición</p> <p>Las Universidades conservan su perfil actual. Siguen practicando simultáneamente la docencia y la investigación sin excesiva dependencia o involucramiento con el sector privado. La educación permanente y el e-learning se desarrollan ampliamente fuera del marco tradicional de las universidades.</p>
<p style="text-align: center;">Escenario 2: Universidades Emprendedoras</p> <p>La diferencia esencial con el escenario anterior es que las universidades (públicas o privadas) pueden actuar con gran autonomía ante una variedad de fuentes de financiamiento. Hay una mayor mezcla de los modelos de financiamiento público y privado. La investigación es considerada como una actividad importante y lucrativa. Sin embargo, las universidades toman esta actitud “orientada hacia el Mercado”, Se producen importantes acercamientos a los mercados internacionales y a las iniciativas de e-learning. Los recursos de las Universidades mejoran al igual que los salarios y el prestigio del profesorado.</p>
<p style="text-align: center;">Escenario 3: Mercado Libre</p> <p>Las fuerzas del Mercado imperan en este escenario. Este sector privado está regulado por compañías privadas en lo que se refiere a la acreditación y garantía de la calidad y financiado a través de mecanismos de mercado. Las fuerzas del Mercado dan lugar a IES especializadas por función (docencia, investigación), área disciplinaria (administración de negocios, humanidades), tipos de audiencia (estudiantes jóvenes, a tiempo parcial, educación a distancia, educación de adultos, educación permanente), mientras que las corporaciones otorgan grados académicos a sus empleados mediante entrenamientos ad hoc. La Tecnología tiene una alta presencia en los métodos de enseñanza.</p>
<p style="text-align: center;">Escenario 4: Educación Permanente y Educación Abierta</p> <p>Las Universidades se caracterizan por el acceso universal -de acuerdo a la clasificación de Trow- para todas las edades y mucha menos investigación. La economía del conocimiento ha florecido y la educación superior es una fuente a la que se acude reiteradamente para lograr el desarrollo profesional financiada por compañías o por los propios individuos que aspiran a un ascenso social. acreditación. Los investigadores se trasladan de las universidades hacia las corporaciones, los institutos especializados, o hacia las pocas universidades de élite (World-Class Universities) que subsisten. Las Corporaciones y las universidades corporativas como Phoenix adquieren gran relevancia e influencia. La educación univ. adopta un carácter profesionalizante lejano del modelo humboldtiano. La receptividad hacia las fuerzas del mercado es elevada, en el que se produce una alta inversión en e-learning orientada a la ganancia.</p>
<p style="text-align: center;">Escenario 5: Red Global de Instituciones</p> <p>Los estudios post-secundarios se ajustan a la demanda y a las necesidades del mercado. Dos innovaciones principales son: 1) Los estudiantes definen y diseñan sus propios cursos y grados académicos de entre los que se ofrecen. 2) Las IES forman <i>partenariados</i> con la industria. El e-learning tiene un gran desarrollo en este escenario. Los contenidos docentes tienden a la estandarización y modularización. Se produce una gran polarización del status académico, entre super estrellas hábiles en el uso y desarrollo de “herramientas de aprendizaje” y profesores poco cualificados que imparten módulos estandarizados y que tienen un status mucho más bajo que los gurúes.</p>
<p style="text-align: center;">Escenario 6: Desaparición de las Universidades</p> <p>En este escenario el sector formal de educación superior terciaria desaparece. Las personas aprenden a lo largo de su vida – en el trabajo, en la casa – de acuerdo a motivaciones personales y profesionales, compartiendo experiencias en los mismos campos. Determinados conocimientos como la cirugía, por ejemplo, que requieren una cierta práctica se transmitirán a través de sistemas de aprendizajes ad hoc. La educación abierta será lo que predominará. El papel del aprendizaje mediante las redes tendrá un gran peso. Agencias especializadas acreditarán los conocimientos adquiridos por las personas mediante la presentación de credenciales específicas y pruebas a dichos efectos.</p>

7. Quais são os cenários da educação superior?

No contexto global quais seriam os cenários para a educação superior? Segrera (2008) aponta novas possibilidades que se desenham com certa rapidez. Para o autor, ex-diretor de IESAL-UNESCO, atualmente assessor de GUNI-UNESCO, estudioso das questões de inovação, haveria os seguintes cenários para as instituições de educação superior:

8. *Por que a avaliação e a acreditação surgem como controle ou garantia de qualidade? O que é garantia da qualidade?*

Tendo em vista os cenários apontados não se torna difícil imaginar a necessidade do estabelecimento de padrões de qualidade para garantir que as instituições sejam o que dizem ser e façam o que dizem fazer.

Tunnerman (2006) sugere que o estabelecimento de estândares é urgente. Considerando que os sistemas de avaliação, em geral, não oferecem remédios para as ofertas competitivas de educação superior, uma medida simples corresponderia à oficialização de um marco de referência, um benchmark, ou pelo menos, um conjunto de critérios em linha de base que garantissem um padrão de qualidade das ofertas, especialmente das transfronteiriças e das virtuais internacionalizadas bem como das IES privadas e públicas nacionais.

Para UNESCO seria necessário garantir o marco de pertinência social e de qualidade acadêmica previstos nas Declarações da conferência Mundial de Paris de 1998.

Para o Banco Mundial (1995) em “Lecciones Derivadas de la Experiencia” (1995) é preciso introduzir políticas centradas especificamente no alcance de objetivos de qualidade e equidade. Elaine El-Khawas, em trabalho suportado pelo BM (1998), afirma que os acadêmicos já reconhecem as pressões sobre as instituições de educação superior e passaram a aceitar os métodos de controle de qualidade que devem ser oficiais e baseados em autoridade externa às instituições. Citando Gibbons, o trabalho de El-Khawas, diz que *En el pasado la calidad se juzgaba a través de la evaluación de profesionales del mismo nivel. (...) (En el presente) además del criterio del interés intelectual y su interacción, se plantean otras interrogantes: si se encuentra una solución, ¿será competitiva en el mercado? ¿Será eficaz en función de sus costos? ¿Será aceptable socialmente?* (Gibbons, citado por El-Khawas, 1998, p.12). De tal forma que a autora sustenta que um sistema de controle ou garantia de qualidade possui certas características comuns.

São elas:

Organismos semi-autônomos
Normas e expectativas explícitas
Auto-avaliação das IES ou unidades acadêmicas
Avaliação externa de peritos convidados
Recomendações escritas
Informação pública
Atenção tanto ao processo (i.é, a capacidade) quanto aos resultados

A acreditação parece seguir uma tendência internacional de controle do estado sobre a qualidade das instituições. A acreditação parece se sobrepor ou impor aos processos de avaliação autônomos das IES. Em verdade a acreditação poderia ser entendida como uma espécie de ISO (International Organization for Standardization) das IES. Ao conceituar garantia⁷ de qualidade, vale lembrar que para a NB-9000/ISO 9000, Normas de Gestão da

qualidade e garantia de qualidade – Diretrizes para seleção e uso (ABNT, Br, 1990, item 3.5) a definição de *Garantia de qualidade* envolve:

Todas as ações planejadas e sistemáticas necessárias para prover confiança adequada de que um produto ou serviço atenda aos requisitos definidos de qualidade.

A norma específica que a garantia de qualidade não será completa a menos que os requisitos definidos reflitam totalmente as necessidades do usuário. (Notas 1)

Ao passar de um conceito de garantia de qualidade utilizado nas empresas e no mercado para a questão da qualidade da educação superior e, em especial das universidades, vale lembrar Franz van Vught (1993, p.65), quando diz que,

Debemos estar conscientes de que la calidad ES un concepto político.

La calidad ES un concepto con múltiples dimensiones.

Los indicadores de desempeño pueden proporcionar una visión global informativa de las sub-dimensiones de la calidad, pero no pueden presentar una evaluación definitiva de la calidad.

La valoración de la calidad tiene una dimensión utilitaria y una dimensión relacionada con la inteligencia, competencia y creatividad.

Por outro lado, observa-se que, em princípio, os diferentes países latino-americanos estão em processo de transformação de seus sistemas de avaliação. No Brasil, a avaliação SINAES, utiliza as mesmas 10 dimensões de avaliação do SINAES original com uma nova perspectiva – critério de qualidade definido em linha de base, tipo benchmarking, identificando através do olhar do avaliador externo, seguido à avaliação interna da IES, o quanto esta se situa na linha base, aquém dela, ou além dela. As cinco posições têm pontuação definida. A IES deve atingir a linha base para ser acreditada.

Vale informar que o Banco Mundial (Hopper, R. 2006) tem apoiado as iniciativas dos países para estabelecer seus sistemas de garantia de qualidade, pelo menos há mais de uma década. A RIACES, contou em sua fundação com apoio da DGF do BM. Os empréstimos tiveram por objetivo “*ofrecer soluciones locales a los retos locales en la garantía de la calidad*”.

IV. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E AGÊNCIAS DE ACREDITAÇÃO

9. *¿Qual o papel das agências acreditadoras na garantia de qualidade?*

O papel das agências de acreditação é assegurar a qualidade das instituições formadoras, sejam elas escolas, faculdades, centros universitários, ofereçam cursos ou programas presenciais ou a distância. O que as agências de acreditação fazem é demonstrar aos estudantes e suas famílias, aos consumidores em geral, que aquela instituição determinada, aquele curso, seus currículos, o corpo docente, as instalações, a biblioteca, atendem um padrão básico ou mínimo de qualidade. A acreditação deve ser outorgada somente

quando há evidência de que a mantenedora cumpre de forma estável com suas obrigações fiscais (Ver exemplo ULBRA,RS).

Uma agência de acreditação, em geral, deverá gozar de uma certa autonomia para levar a cabo os controles de qualidade, de avaliação e acreditação, reconhecimento ou credenciamento entendidos como necessários para manter ou melhorar a qualidade da educação superior de uma região ou um país.

10. Questão fundamental: ¿Quem acredita as acreditadoras?

Na Europa o ENQA (www.enqa.eu)^{viii}, Rede (Associação) Européia para Garantia de Qualidade, INQAAHE Rede Intenacional de Agências de Garantia de Qualidade para a Educação Superior (www.inqaah.org)⁹, e nos USA a CHEA (www.chea.org, Conselho de Acreditação da Educação Superior e o USDE (www.de.gov), Departamento de Educação dos USA, são respectivamente as agências acreditadoras de acreditadoras.

Em Europa e USA parece difícil estabelecer o funcionamento de uma agência em um país que não ofereça garantia de sua qualidade atestada por outra agência à ela superior. Na Europa, as agências de acreditação estão sendo financiados pelos Ministérios de Educação e pela Comunidade Econômica européia. Todas deverão ser acreditadas supranacionalmente.

Coda:

Uma dentre as muitas questões que ficam pendentes diz respeito à eterna questão da qualidade – haveria uma qualidade global a ser assegurada? Haveria um padrão básico de qualidade a ser assegurado? Haveria uma qualidade “sem pátria”?

Dentre todos os possíveis entendimentos sobre a qualidade - um dos temas mais discutidos entre os acadêmicos nos últimos 10 anos - destaco que QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR tem que ter um sentido ético e social. Se, para um estudante a qualidade de uma universidade tem a ver com a inclusão social dos mais pobres, dos negros, dos índios, para a UNESCO qualidade envolve pertinência, equidade e relevância social. De qualquer sorte, dentre todos os possíveis entendimentos sobre qualidade vale destacar aquele das pessoas e das comunidades no âmbito institucional. Esta seria a pedra angular da qualidade:

Para inculcar esta cultura es necesario implantar una serie de mecanismos en el ámbito nacional, ya sea a través del gobierno o a través de asociaciones de universidades a las que el gobierno ha autorizado para realizar una función acreditadora. Incluso en esta era de internacionalización y globalización, el centro de la garantía de la calidad debe encontrarse en el ámbito nacional, ya que cada país tiene el derecho de legislar la educación superior en su territorio y tiene poderes ejecutivos. (UVALIK-TRUMBIC, 2006, p.67)

Referencias bibliográficas

- Brock, C. (2007). Orígenes históricos y sociales de la regulación y la acreditación de la ES para la garantía de la calidad. In: **Guni UNESCO. La Educación superior en el mundo**. Barcelona: GUNI/ MP, 2006.
- El-Khawas, E. (1998). **El control de la calidad en la ES: avances recientes y dificultades por superar**. Education, EAS, The World Bank.
- ABNT- Associação Brasileira de Normas Técnicas. 1990. NB-9000, ISO 9000. **Normas de gestão da qualidade – Diretrizes para seleção e uso**. Rio de Janeiro, BR.
- Hopper, R. (2007). **La garantía de la calidad y el Banco Mundial. El reto del contexto y de la capacidad**. Contribución especial N°10. UNESCO Guni. Educación superior en el mundo. Barcelona, GUNI/MP,2006.
- Leite, D. (2006). Avaliação Universitária. In: Morosini, M. **Enciclopédia de Pedagogia Universitária**. Brasília: INEP/MEC.
- Ribeiro, R. Janine. (2006). **Modelos de Acreditación y Evaluación de los Sistemas de Postgrados en América Latina y el Caribe**. Página CAPES/MEC. (<http://capes.gov.br/JANINE.index.php.pdf>)
- Segrera, J. (2008). Presentación PPT. Seminário UNISO. Sorocaba, SP.
- Tunnermann, (2006). **Directrices en materia de calidad de la educación superior a través de las fronteras**. París. UNESCO Guni. Educación superior en el mundo 2007. Barcelona, Guni/MP, 2006.
- Uvalik-Trumbic, S. (2006). **Política internacional de garantía de la calidad y acreditación: de los instrumentos legales a las comunidades de la práctica**. UNESCO Guni. Educación superior en el mundo 2007. Barcelona, Guni/MP.
- Van Vught, F. (1993). Evaluación de la calidad de la ES: el próximo paso. In: Vessuri, H. **La evaluación académica, Enfoques y experiencias**. CRE-UNESCO, Vol 2, p.65-89.

Notas:

i Cinda, Centro Interuniversitario de Desarrollo, es un “centro que ha sido pionero en el *establecimiento de redes de colaboración entre instituciones de educación superior, que ha llevado a cabo ininterrumpidamente su trabajo desde hace más de treinta años*”. *Direção Académica do CINDA: Maria José Lemaitre. Fazem parte do conselho do Projeto ALFA/ CINDA: Dr. Gabriel Macaya Ex Rector Universidad de Costa Rica E-mail: gmacaya@cariari.ucr.ac.cr*

Dr. José Tadeu Jorge

Rector Universidad Estadual de Campinas, Brasil

E-mail: tadeu@reitoria.unicamp.br

Dr. Carlos Angulo

Rector Universidad de los Andes, Colombia

E-mail: cangulo@uniandes.edu.co

Dr. Antoni Giro

Rector Universitat Politècnica de Catalunya, Espana

E-mail: rector@upc.edu

Dr. Iván Lavados

Director Ejecutivo CINDA

E-mail: ilavados@cinda.cl

Dr. Adolfo Stubrin

Miembro del Consejo Directivo Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, RIACES

E-mail: astubrin@coneau.gov.ar

Dr. Jacques L'Ecuyer

International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAAHE

E-mail: jacques.lecuyer@videotron.ca

Captado em 21 de abril de 2009 em: http://www.cinda.cl/proyecto_alfa/html/consejo.htm

ii La actividad está integrada al Programa de Acreditación del IESALC que en coordinación con diversos organismos de acreditación ha impulsado la realización de estudios sobre los antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y la acreditación en América Latina y el Caribe. Ello se estableció en coordinación con COPAES de México, la JAN de Cuba, la SEESCyT de República Dominicana, CNA de Colombia, CSUCA de Centroamérica, SEA de Venezuela, la ANR de Perú, la CONEA de Ecuador, CONEAU de Argentina, CNEAP de Chile, y especialistas de Bolivia, Paraguay, Uruguay y Brasil. En la reunión que permitió realizar un balance sobre las transformaciones recientes, compartir las experiencias desarrolladas en cada contexto nacional como así también considerar de manera conjunta los escenarios futuros de la evaluación y la acreditación para la región, participaron también ANECA de España, el SINAES de Costa Rica, el Consejo de Rectores de Nicaragua, y representantes gubernamentales de Uruguay, Bolivia y Paraguay, y en paralelo a dicha reunión se dio forma final a RIACES, la Red de Instituciones de Acreditación y Evaluación de Iberoamérica. Los estudios presentados se harán acompañar en nuestro próximo boletín (RAMA, Claudio. Los Sistemas de Acreditación en América Latina y el Caribe)

iii Feldfeber y Saforcada, citados por Segrera (2008), dizem que o “ALCA amenaza la educación superior de la región en el caso de los países firmantes. La educación no aparece en los borradores como una disciplina específica regida por normas especiales, sino que se rige por las previsiones generales del Acuerdo en materia de servicios, con respecto a las condiciones de

trato de región más favorecida, trato nacional y acceso de mercados. Son negociaciones que se llevan a cabo con gran secretismo y en el caso de algunos países – por ejemplo Perú – no se han incluido autoridades educativas en las negociaciones. Debemos no solo criticar el GATS y el ALCA en abstracto, sino sobre todo proponer legislaciones a nivel nacional que eviten la desnacionalización de nuestros sistemas universitarios a través de estos acuerdos o de cualquier otra forma. Regular y controlar la presencia de estos nuevos proveedores”. (Feldfeber y Saforcada, 2005, p. 23)

- iv SEGRERA (2008) afirma que “La Organización Mundial de Comercio (OMC) ha planteado incluir la ES como un bien de importación y exportación, regulado por las normas de dicho organismo, conforme a las políticas del GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios). Ciertos países – los beneficiarios por lo general – están dispuestos a abrir sus mercados. Las Convenciones de UNESCO sobre reconocimiento y convalidación de calificaciones, es el único marco regulatorio que existe para el mutuo reconocimiento “transfronterizo” de calificaciones. La diferencia básica entre la propuesta de la OMC – que tiene 144 estados miembros, mucho menos que UNESCO- y las Convenciones en vigor de UNESCO, es que éstas tienen el objetivo de desarrollar la “internacionalización de un bien común” – lo que Jane Knight ha denominado “non profit internationalisation”-, mientras la OMC, vía el GATS, promueve la comercialización de los servicios de la educación superior. Esto amenaza gravemente los SES de los países menos desarrollados. Cuando algunos de estos bienes se ofertan gratuitamente – caso del MIT- no tienen la calidad de la educación presencial en dicha institución, ni de la virtual que se ofrece como mercancía por otros “nuevos proveedores”.
- v Os rankings da World University podem ser acessados em: <http://www.topuniversities.com/worlduniversityrankings/> e da Jiao Tong, em: <http://ed.sjtu.edu.cn/en/>
- vi ISO é o nome usual com o qual é conhecida a International Organization for Standardization (Organização Internacional de Padronização). É uma entidade fundada em 1947, sediada na Suíça, que congrega organismos de normalização nacionais, cuja principal atividade é a de elaborar padrões para especificações e métodos de trabalho nas mais diversas áreas da sociedade exceto no setor eletro-eletrônico onde a responsabilidade fica a cargo da International Electrotechnical Commission. O Brasil é representado na International Organization for Standardization através da ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. [HTTP://www.qualidade.com/glos-01.htm](http://www.qualidade.com/glos-01.htm) - ACESSADA EM 21 DE ABRIL DE 2009.
- vii The European Network for Quality Assurance in Higher Education was established in 2000 to promote European co-operation in the field of quality assurance. In November 2004 the General Assembly transformed the Network into the European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA). The idea for the association originates from the European Pilot Project for Evaluating Quality in Higher Education (1994-95) which demonstrated the value of sharing and developing experience in the area of quality assurance. Subsequently, the idea was given momentum by the Recommendation of the Council (98/561/EC of 24 September 1998) (pdf) on European co-operation in quality assurance in higher education and by the Bologna Declaration of 1999. The European Commission has, through grant support, financed the activities of ENQA since the very beginning.

Captado em 21 de abril de 2007 em <http://www.enqa.eu/history.lasso> ENQA Secretariat Unioninkatu 20-22 / Havis Business Center (3rd floor) FIN-00130 Helsinki, Finland Tel +358 9 2522 5700 Fax +358 9 25225710

viii The International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE) was established in 1991 with only 8 members. Today the total membership exceeds 200 members. Higher education has dramatically changed over the last two decades. Distance education as well as vocational education have become increasingly more important as is the need for recognition of prior learning. Higher education has become more global than ever before. Professional accreditation has become more important as more higher education institutions, delivering programs in different modes, enter the market. All these have thrust the quality assurance agencies into ever expanding roles.

Captado em 21 abril de 2009 em <http://www.inqaahe.org/main/about-inqaahe>

Accreditation Organisation of the Netherlands & Flanders (NVAO) Parkstraat 28 2514 JK The Hague P.O. Box 85498 2508 CD The Hague The Netherlands Telephone: +31(0)70 312 23 00 Fax: +31(0)70 312 23 01 e-mail: [inqaahe\(at\)nvaio.net](mailto:inqaahe(at)nvaio.net)

INQAAHE Board Members Board Membership and Portfolios 1 April 2009 David Woodhouse (President), Australian Universities Quality Agency (AUQA), Australia

Leendert Klaassen (Secretary), Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO), The Netherlands Membership Committee GGP UNESCO & GIQAC liaison

Maria José Lemaitre (Vice-President), CINDA, Chile Clearinghouse (QA-HEC) Membership Committee Conference 2011

Dale Patterson (Treasurer), PEQAB, Canada Accreditation mills

Adil Ahziz, BAN-PT, Indonesia Institution members

Nadia Badrawi, National Quality Assurance and Accreditation Committee, Egypt Consultants database Good practice for QA database (GPQA) Conference 2011

Carol Bobby, Council for Accreditation of Counselling and Related Educational Programs (CACREP), USA

Professional associations Membership Committee

Rolf Heusser, Center of Accreditation and Quality Assurance of the Swiss Universities (OAQ), Switzerland

Mutual Recognition Guidelines for Good Practice (GGP) Conference 2011

Dorte Kristoffersen, Hong Kong Council for Accreditation of Academic and Vocational Qualifications, HKCAAVQ, Hong Kong

Good Practice for QA Database (GPQA)

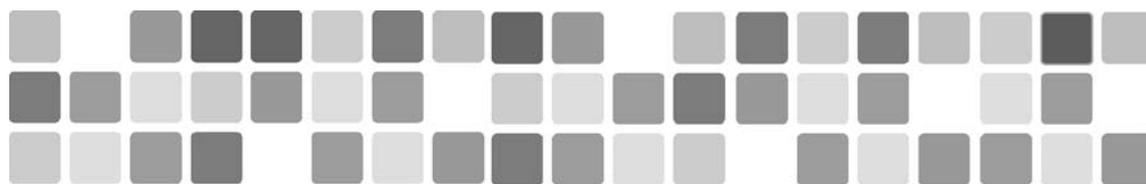
Jean Morse, Middle States Commission on Higher Education, USA QA graduate qualification (QAP)

Theresa Okafor, Quality Assurance and Research Development Agency Nigeria (QAARDAN), Nigeria Networks liaison Forum 2010

Marie-Odile Ottenwaelter, Centre International d'Études Pédagogiques (CIEP), France Networks liaison Forum 2010 AHELO

Observers Franz Gertze (Covenor, Forum 2010 LOC), Namibia Qualifications Authority (NQA), Namibia;

Lee Harvey (Editor of the Journal: Quality in Higher Education), United Kingdom; Gemma Rauret (Convenor, Conference 2011 LOC), Agencia Nacional para la Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), Spain



AGENCIAS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN Y SISTEMAS NACIONALES DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR

Jorge Balán³

PRÓLOGO

Este documento trata sobre las agencias públicas de evaluación dentro de los sistemas de evaluación y aseguramiento de la calidad de la educación superior. Su objetivo es el de contribuir, mediante una perspectiva internacional del tema, a los esfuerzos en que se ha embarcado el gobierno uruguayo —en colaboración con distintas instancias de la educación superior en el país— para reformar la legislación educativa referente a la educación terciaria y establecer una agencia nacional de aseguramiento de la calidad en la educación superior. A ese efecto, el documento presenta una lectura selectiva de la experiencia internacional, dividiendo la presentación en cuatro partes. La Introducción presenta una guía conceptual simplificada del aseguramiento de la calidad en la educación superior que se utiliza en el resto del documento. La primera parte sustantiva discute los antecedentes históricos y el desarrollo de los sistemas de aseguramiento de la calidad en Europa, Estados Unidos y América Latina durante los últimos 25 años, período durante el cual los gobiernos encauzaron sus esfuerzos por reformular el aseguramiento de la calidad con la ayuda de agencias autónomas creadas a ese efecto. La segunda parte sustantiva discute la naturaleza de dichas agencias, su estructura y principales funciones, así como las principales variantes en el mundo y los dilemas que surgen en su fundación y etapas iniciales. Por último, la sección final resume selectivamente conclusiones de la revisión histórica y de la discusión sobre la naturaleza de las agencias que pueden iluminar el debate sobre el caso uruguayo.

Este documento forma parte del Proyecto colaborativo del Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay y de la Oficina Regional de la UNESCO en Montevideo, titulado “Formación de Equipos Técnicos para la Elaboración de Propuestas de Política Educativa”, financiado por la asistencia técnica del

³ Jorge Balán. Sociólogo argentino, investigador titular del CEDES, de Buenos Aires y profesor visitante en el Ontario Institute for Studies of Education (OISE) de la Universidad de Toronto. Fue profesor titular por concurso de la Universidad de Buenos Aires, investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Director Ejecutivo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) de la Argentina.

Desde 2008 ha sido consultor en el Sector Educación de la Oficina de UNESCO en Montevideo.

gobierno del Japón. Su autor, contratado como consultor internacional por la UNESCO dentro de dicho Proyecto, es el único responsable por su contenido.

INTRODUCCIÓN: SISTEMAS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL PAPEL DE LAS AGENCIAS PÚBLICAS AUTÓNOMAS

El *aseguramiento externo de la calidad* es un proceso a cargo de un organismo o agencia externa a la institución de la educación superior, dirigido a establecer la confianza pública sobre la prestación de un servicio, mediante un conjunto de procedimientos orientados a validar que dicho servicio cumpla con las expectativas establecidas por una autoridad reconocida para el caso, denominadas *estándares de calidad*. Dichos estándares puede ser los mínimos aceptables por las autoridades o estándares de excelencia recomendados por profesionales. En otros casos la calidad no hace referencia a estándares mínimos o ideales sino que es entendida en relación a los propósitos enunciados por la institución y la calidad es entonces el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Los procedimientos de validación, llamados genéricamente *evaluación de la calidad* del servicio educativo, consisten en diversas técnicas usuales llevadas a cabo por la misma institución educativa y por evaluadores externos, pero siempre bajo la coordinación de una agencia externa, con el objetivo de recoger información sistemática y estandarizada sobre un conjunto de dimensiones del funcionamiento de la institución, información sujeta a interpretación por distintos actores y puesta a consideración de una variedad de usuarios. Cuando los resultados de la evaluación de calidad se utilizan para emitir un certificado público o garantía del cumplimiento de ciertos estándares, el proceso se llama de *acreditación de la calidad*. Aunque la acreditación puede ser voluntaria, originándose en la voluntad de la institución para someterse a ese proceso, crecientemente resulta obligatoria, ya sea porque es la base de una exigencia legal para funcionar o porque sin ella resulta en la práctica imposible hacerlo, sea porque los títulos emitidos por una institución no acreditada carecen de validez o porque dicha institución pierde el derecho a beneficiarse de subsidios públicos.

El *aseguramiento externo* de la calidad académica de instituciones y programas puede ser analizado desde el punto de vista de los instrumentos particulares utilizados por los evaluadores —la auto evaluación seguida de la evaluación externa no es sino el más común— y también desde el lugar donde radica la autoridad sobre el proceso. Con respecto a ésta, suele utilizarse el esquema tripartito originalmente propuesto por Clark (1983), que distingue entre la autorregulación por parte de la misma comunidad académica, la regulación directa de los gobiernos, y la regulación por el mercado. Las prácticas generalmente asociadas con estos tres focos de autoridad incluyen, en el primer caso de *autorregulación o regulación profesional*, a prácticas tales como la acreditación y licenciamiento profesionales, a la acreditación institu-

cional voluntaria y a los sistemas de examinadores externos; en el segundo caso, la *regulación directa por los estados*, las prácticas más comunes son los esquemas nacionales de calificaciones, las evaluaciones por disciplina, la acreditación obligatoria, las auditorías académicas, el financiamiento por contrato y los exámenes nacionales; y en el tercero, de *regulación por el mercado*, incluimos técnicas tales como la provisión de información pública sobre características comparadas de instituciones y programas y los ranking institucionales (Dill, 2007). Como anota este autor, algunas de las técnicas mencionadas son procesos genéricos, tales como la acreditación y la auditoría de calidad, que pueden ser utilizados de forma voluntaria bajo el auspicio de una organización profesional o puede ser requerida por las políticas públicas y llevadas a cabo por agencias establecidas o reconocidas por el estado. También es claro que actualmente la regulación profesional o por la vía del mercado depende en gran medida del estado para funcionar apropiadamente, ya que es éste el que las legitima (por ejemplo, por la vía del subsidio a la demanda estudiantil) y requiere o genera directamente la información que usan los servicios de mercado.

Las instituciones de educación superior toman a su cargo las medidas iniciales para la evaluación interna o *control de la calidad* de sus servicios educativos. El control interno de la calidad varía mucho entre instituciones y ha cambiado significativamente a lo largo del tiempo. Uno de los objetivos usuales del aseguramiento externo de la calidad es la verificación de que dichos controles internos son apropiados y se realizan de acuerdo con las normas profesionales. Muchas de las técnicas utilizadas por el aseguramiento externo se basan en información provista por las mismas instituciones dentro de un sistema interno de control de la calidad y tienen como objetivo intermedio mejorar la forma en que dicho control se lleva a cabo. En otras palabras, el aseguramiento externo y el interno están íntimamente vinculados.

Las *agencias de evaluación y acreditación* —o agencias para el aseguramiento de la calidad— pueden ser creadas y sostenidas por los gobiernos o por el sector privado, pero en todo caso constituyen solo una parte de los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad. En las últimas dos o tres décadas las agencias se han multiplicado y han tomado un papel central dentro de los sistemas nacionales, ahora crecientemente internacionalizados. Sin embargo, tanto en el contexto nacional como en el internacional las agencias, como parte de sistemas más amplios pero poco estructurados, dependen del funcionamiento de otras partes para hacer su trabajo. Esto es particularmente cierto en la información que utilizan en sus procedimientos, que proviene de las instituciones (a menudo en respuesta a requisitos legales) o son producidas por agencias públicas o privadas. Las evaluaciones individuales de los estudiantes —mediante exámenes o pruebas de distintos tipo, desde el ingreso al egreso, así como para la admisión en el ciclo siguiente o para el licenciamiento profesional— son una base importante en las evaluaciones de los resultados de los programas o de las instituciones que las agencias realizan. Cuando dichas evaluaciones individuales son inusuales, o poco confiables, o sus resultados no son públicos, el aseguramiento externo de la calidad es muy dificultoso.

La estrategia de consolidación de *sistemas nacionales para el aseguramiento externo de la calidad* en la educación superior, entre otros medios a través de la creación o el fortalecimiento de agencias autónomas, tiene como meta de largo plazo la mejoría de la calidad de la educación que los estudiantes reciben y su alineamiento con otros objetivos de la política educativa. Sus objetivos más concretos son diversos pero no necesariamente contrapuestos. Un primer objetivo es asistir a los gobiernos en sus políticas hacia el sector, ya sea limitando las ofertas que no cumplen con los requisitos mínimos de calidad o como una de las guías que utiliza para la asignación de recursos en consonancia con otros objetivos de la política educativa. Un segundo objetivo es asistir a los estudiantes, a los empleadores y a otros usuarios de los servicios educativos que las instituciones ofrecen por medio de la provisión de información rigurosa e independiente sobre la calidad de los programas educativos. Un tercer objetivo es asistir a las mismas instituciones en sus planes estratégicos, en particular con respecto a la mejoría de la calidad de sus programas, ya que la calidad de la educación que reciben los estudiantes depende principalmente de la mejoría de la calidad de las instituciones.

La creación de la agencia, como un elemento fundamental de dicha estrategia, debe priorizar entre estos objetivos del sistema al momento de establecer su misión y desarrollar su plan de trabajo, ya que sus funciones son interdependientes con las de otros actores dentro del sistema.

I. ORIGEN Y DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

I.1 Antecedentes

El aseguramiento de la calidad de la educación superior, aunque con otros nombres, ha sido una preocupación central de la vida universitaria y una responsabilidad compartida entre la corporación académica y las autoridades políticas bajo cuya tutela y con cuyo apoyo funcionó tradicionalmente la universidad. Los títulos otorgados por las universidades generalmente necesitaron un doble respaldo, de la corporación académica y del gobierno eclesiástico o secular, que ejercieron tradicionalmente controles diferentes sobre la calidad de la enseñanza y el aprendizaje mediante exámenes a sus graduados para otorgarles los títulos y honores del caso. Otras formas de control —por ejemplo, sobre las calificaciones de los docentes—igualmente fueron producto de un doble referato en consecuencia de la doble pertenencia de los miembros del cuerpo docente, en tanto académicos y como funcionarios del estado.

Las formas actuales de aseguramiento externo de la calidad en la educación superior tienen su origen remoto en aquella doble verificación de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, una externa, ejercida por los gobiernos en forma directa o delegada, la otra interna, efectuada bajo los cánones académicos de la institución responsable por el grado. Los historiadores de

la universidad han encontrado dos modelos contrastantes de evaluación de la calidad con raíces en la universidad medieval. El modelo francés, originado en la Universidad de París, supuso un fuerte control por parte de la autoridad eclesiástica que decidía qué debía enseñarse y quién podía hacerlo. El modelo británico, desarrollado en Oxford y Cambridge, se basó en una comunidad auto-gobernada de académicos (van Vught, 1994; Cobban, 1988). El modelo francés tuvo gran influencia en los sistemas educativos de Europa continental y en otras regiones del mundo, como América Latina, mientras que el británico serviría de inspiración a los países de cultura anglosajona.

La supervisión externa sobre las universidades creció significativamente en la etapa de consolidación de los estados nacionales modernos, cuando en Europa continental —inicialmente en Francia y Prusia, luego en otros países europeos y de otros continentes que adoptaron esos modelos— los gobiernos centrales introdujeron reformas dirigidas a colocar a la universidad al servicio del estado y de la nación. Desde entonces y hasta hace relativamente poco, el principal medio de control de la calidad utilizado por los gobiernos europeos fueron los exámenes competitivos, estandarizados a nivel nacional, exigidos para otorgar la validez nacional de los grados y diplomas emitidos bajo la autoridad académica de las universidades. Dichos exámenes tenían el objeto de garantizar que la formación de los profesionales, al servicio del estado o para cumplir funciones de interés público dentro de la sociedad, cumpliera con los requisitos establecidos por los gobiernos. El cuerpo académico —cuyos miembros hasta el presente han sido funcionarios públicos en la mayoría de los países europeos y otros inspirados en ellos, como en América Latina— se responsabilizó por la calidad y los contenidos de los cursos, la evaluación académica de los estudiantes y la selección de los profesores, mientras que los ministerios de educación supervisaron la organización formal de los estudios, establecieron los requisitos para la admisión, determinaron las disciplinas que los estudiantes debían cursar para ser candidatos a los exámenes habilitantes y regularon de forma burocrática el ingreso, la permanencia y la promoción dentro de la carrera académica. El establecimiento de estándares comunes y diplomas nacionales bajo el impulso de los estados nacionales, resultó, en líneas generales, en instituciones homogéneas, de calidad uniforme pero poco o nada flexibles frente a las circunstancias variables del entorno. Esas instituciones y las formas de garantía de la calidad de sus graduados operaban en contextos nacionales y, a pesar de obvias semejanzas y desarrollos paralelos, no establecían correspondencias claras que facilitaran la movilidad entre ellos.

Una variante significativa del modelo continental europeo en la coordinación y regulación de los sistemas de educación superior surgió en las economías planificadas del mundo socialista, a partir de la experiencia de la Unión Soviética de los años treinta replicada luego en China y otros países de Europa oriental y de Asia. Dentro de ese modelo las instituciones de educación superior fueron sujetas a regulaciones detalladas por parte de los departamentos gubernamentales a cargo de su financiamiento y administración, con un interés intrínseco en la calidad de sus graduados cuyo empleo estaba asegurado en los distintos sectores de la burocracia pública. En los

países de Europa oriental y en China, las universidades y otras instituciones de educación superior fueron hasta no hace mucho parte constitutiva de las burocracias gubernamentales, aunque probablemente los cuerpos académicos gozaron de mayor autonomía de lo que usualmente se supone, estableciendo de forma burocrática los exámenes de admisión de los estudiantes a las respectivas carreras y de los graduados en el empleo público.

El mundo anglosajón se apartó tempranamente del modelo continental de supervisión estatal ya que en Gran Bretaña los títulos académicos quedaron separados de la habilitación para el servicio civil en el siglo diecinueve, dejando su monitoreo a cargo de una comisión independiente que establecía e implementaba los exámenes de entrada a la carrera pública. El gobierno delegó las funciones de control de la calidad de los títulos profesionales en organismos autónomos, con fuerte representación académica o profesional, y las funciones de supervisión sobre las instituciones de nueva fundación a las más antiguas, que operaban como examinadoras externas. Las universidades británicas respondieron a fuertes presiones externas, en particular aquellas ejercidas por las asociaciones profesionales más prestigiosas, tales como las de medicina, derecho e ingeniería, para regular la entrada a los mercados profesionales, aunque los procedimientos de control de la calidad —tanto de entrada y de salida de los estudiantes— quedó en manos de cada institución como asunto interno, sujeto a verificación por pares a través del sistema de examinadores externos, así como las universidades nuevas estaban bajo el amparo de las más antiguas.

En los Estados Unidos las instituciones de educación se inspiraron inicialmente en el modelo británico pero, dentro del modelo federal de organización adoptado con la independencia, el gobierno federal no tuvo un papel constitucional sobre la educación. Los gobiernos estatales, por otro lado, desde una decisión de la Corte Suprema en 1819, vieron limitada su autoridad sobre la educación superior, mientras que las instituciones funcionaron con una gran autonomía y clara diferenciación entre grados académicos y las licencias profesionales reguladas por los estados. Las instituciones de educación superior —entre las que predominaban los colegios privados— crearon a fines del siglo diecinueve, como respuesta a la proliferación de pequeñas instituciones de calidad muy heterogénea, un mecanismo autónomo de autorregulación para establecer estándares sobre los contenidos de la educación universitaria y articularla con la educación secundaria. La acreditación voluntaria de instituciones, realizada por agencias autónomas, somete la supervisión de la integridad institucional al examen externo por miembros de la propia comunidad académica, sin ingerencia del estado. Otro tanto ocurre con la acreditación especializada de programas profesionales bajo la mirada de agencias fundadas por las asociaciones profesionales.

El esquema norteamericano, basado en la regulación externa voluntaria y asociativa, cambió significativamente con el crecimiento de los sistemas de instituciones públicas financiadas por los estados a lo largo del siglo pasado, cuya cobertura se amplió notoriamente en la posguerra. Aunque las instituciones públicas encontraron su modelo en las universidades privadas más prestigiosas y adhirieron al proceso de acreditación privada voluntaria,

fueron sujetas a regulaciones adicionales de los gobiernos estatales que las sostienen y tienden a velar por la misión pública de los servicios subsidiados por el erario público. Como veremos enseguida, los estados crearon mecanismos de control de la calidad parcialmente competitivos con los del sistema de acreditación, incrementando su capacidad de regulación del sistema a pesar de la disminución relativa del financiamiento estatal en la vida de las instituciones públicas a finales de siglo.

Eventualmente, el gobierno federal también desarrolló un interés en la regulación de las instituciones del sistema a partir de la expansión del financiamiento federal de la educación superior por vía de los subsidios estudiantiles en la posguerra. La legislación aprobada por el congreso norteamericano en 1965 plasmó explícitamente al mercado como mecanismo de regulación de la calidad del sistema, dejando plena libertad a los estudiantes subsidiados mediante becas o préstamos para elegir dónde realizar sus estudios, solo exigiendo garantías, mediante la acreditación autónoma y las licencias estatales, que las instituciones que reciben a dichos estudiantes cumplen con requisitos académicos y de administración financiera. Los requisitos del gobierno federal montaron el escenario para una creciente ingerencia del gobierno en los sistemas de acreditación y para el desarrollo de posiciones en conflicto sobre las dimensiones y los estándares del proceso de acreditación.

Aunque las universidades del mundo anglosajón gozaron de una autonomía relativamente mayor que aquellas de Europa continental, fueron sometidas a una variedad de controles externos que forzaron mayor transparencia de los mecanismos internos de control. El aseguramiento de la calidad estuvo sujeto a una mayor influencia del mercado profesional y estudiantil y, con la presencia creciente del financiamiento público, se efectuó mediante mecanismos nuevos y menos burocráticos que los modelos de Europa continental en la regulación de la calidad de la enseñanza. Las instituciones universitarias, públicas o privadas, establecieron sistemas internos de control de la calidad más transparentes, adaptados a las regulaciones de los gobiernos estatales y de las agencias de acreditación en el caso norteamericano, y al sistema de examinadores externos y a la revisión de comisiones independientes, en el caso británico. Por estas razones, el desarrollo de muchas de las técnicas modernas utilizadas en el aseguramiento de la calidad se origina en experiencias del mundo académico anglosajón. Durante las últimas dos o tres décadas, sin embargo, los sistemas europeos, generalmente a instancia de sus gobiernos centrales, crearon sistemas de aseguramiento que adaptaron y modificaron sustantivamente dichas técnicas.

Siguiendo el esquema propuesto por Burton Clark (1983), podemos ver a la coordinación de los sistemas de evaluación externa como la responsabilidad conjunta de gobiernos, corporaciones académicas y mercados, aunque con fuertes variaciones en el peso de cada uno de estos polos entre los distintos modelos arriba mencionados. El aseguramiento externo de la calidad, parte fundamental de la coordinación ejercida desde cada polo, se organizó según los tres modelos principales a los que ya hemos hecho referencia: el modelo europeo de control centralizado por los ministerios de educación, el modelo descentralizado de los Estados Unidos que combina un control es-

tatal limitado con un componente de fuerte competencia en el mercado, y el modelo británico con delegación de la autoridad estatal en las universidades tradicionales (Dill, 1992; 2007). En efecto, el modelo continental europeo —y en su extremo el modelo socialista de planificación central— se basó tradicionalmente en un fuerte polo estatal y, en menor grado, en las tradiciones de las corporaciones académicas. El modelo anglosajón, en sus dos variantes, la británica y la norteamericana, reposó más en el poder de las corporaciones académicas y profesionales pero se volcó, en el caso norteamericano, a compensarlas mediante la disciplina del mercado.

Las innovaciones considerables introducidas a partir de los años ochenta, al calor de estrategias más globales de reforma del estado desarrolladas por gobiernos de distintos cuño político, se aplicaron dentro de tradiciones institucionales muy diferentes a pesar de tener en común el esfuerzo por cambiar la forma de regulación estatal, otorgar mayor autonomía a las instituciones, incrementar la transparencia de su funcionamiento y abrirlas a las influencias del mercado. De esos años datan los procesos de constitución de sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad y, en particular, el surgimiento de agencias nacionales, a menudo sostenidas por los gobiernos, encargadas de desarrollar e implementar técnicas y procedimientos con el doble objetivo de asegurar a los gobiernos sobre la calidad de los productos subsidiados por el erario público y de proveer información útil a estudiantes y empleadores sobre el contenido y la calidad de las ofertas educativas de distintas instituciones y segmentos institucionales. La creación de esas agencias, con importantes variaciones entre los países, fue parte de procesos más ambiciosos de reforma de los sistemas que, si bien tienen muchos puntos en común, respondieron a problemas percibidos por la clase política dentro del contexto particular de cada país. Las reformas, producto de iniciativas gubernamentales, estuvieron dirigidas a introducir mayor transparencia de la vida interna y, sobre todo, la vida externa y los resultados de las instituciones, asistiendo así a los gobiernos que las financian en la implementación de sus metas educativas y a la sociedad a la que sirven en sus decisiones relevantes al estudio, las carreras y el empleo. Los gobiernos sostuvieron que su objetivo era cambiar los mecanismos de influencia —reemplazando al centralismo burocrático y vertical de los ministerios de educación mediante agencias paraestatales que se gobiernan con gran autonomía y producen información confiable y valiosa para guiar la conducta de los estudiantes y empleadores en los mercados— alargando la distancia desde la que miran y evalúan las decisiones autónomas de las instituciones. Las reformas buscaron incrementar la autonomía de las instituciones en las áreas académica, administrativa y de gestión financiera, pero también pretendieron disminuir la opacidad de las instituciones académicas, generar información confiable sobre la calidad de procesos y resultados, y responsabilizar a sus administraciones por los resultados obtenidos en su gestión autónoma.

Como ya se señaló, los puntos de partida de las reformas emprendidas en los años 80 son muy diferentes entre los países, por lo cual el sentido de las mismas y el papel que tuvieron en ellas las agencias autónomas para el aseguramiento de la calidad varió significativamente. Sin pretender una sin-

tesis exhaustiva, presento a continuación una síntesis de los procesos recientes de reforma en distintos países utilizando el esquema tripartito indicado en los párrafos anteriores pero con especial referencia al papel esperado de las agencias de evaluación y acreditación.

I.2: El aseguramiento de la calidad en Estados Unidos.

Como es sabido, la acreditación en los Estados Unidos se realiza a través de dos tipos de organizaciones. Por un lado, las agencias que acreditan instituciones en su totalidad y, por el otro, las agencias especializadas que hacen lo mismo a nivel de los programas de estudio que conducen a un grado, en particular en las especializaciones profesionales. Las primeras son asociaciones de instituciones, mientras que las otras están bajo el control indirecto de asociaciones profesionales. Las agencias, a su vez, se acreditan frente a un organismo de la secretaría federal de educación o con el *Council on Higher Education Accreditation (CHEA)*, que representa los intereses del campo de la acreditación en la política federal. Las agencias, más de 50 organizaciones privadas sin fines de lucro que se financian por las cuotas de sus miembros, operan en escala reducida y se gobiernan de forma autónoma por directorios que son electos por los miembros. Las agencias desarrollan sus propios estándares para el aseguramiento de la calidad y monitorean las instituciones o programas para asegurar que ellos se cumplan. Los supuestos sobre los que se basa todo proceso de acreditación son básicamente tres: primero, que las instituciones y programas son evaluados en términos de los objetivos educativos que cada una de ellas se propone explícitamente; segundo, que ellas juegan un rol activo en el proceso mediante la auto-evaluación; y tercero, que la validación externa tiene lugar a partir de inspecciones in situ a cargo de expertos académicos (El-Khawas, 2001, p. 18).

Aunque es voluntaria y privada, la acreditación está consagrada en la legislación federal desde 1965 como uno de tres elementos en la supervisión del sistema de educación superior. Un segundo elemento tiene su eje en los gobiernos estatales que otorgan la licencia necesaria para el funcionamiento de todas las instituciones de educación superior, pero también porque los estados son la principal fuente de financiamiento institucional de las instituciones públicas y porque regulan la entrada a las profesiones mediante exámenes y licencias. Los estados suelen tener funcionarios encargados de la educación superior y realizan tareas de monitoreo y supervisión adicionales a la acreditación, basadas generalmente en datos estadísticos.

El tercer elemento es el mismo gobierno federal, ya que es la principal fuente de financiamiento estudiantil por medio de un conjunto de programas de becas y préstamos subsidiados. La legislación federal exige que las instituciones y programas autorizados para beneficiarse con cualquier programa federal, en particular para recibir alumnos con becas o préstamos estudiantiles, tengan la licencia estatal correspondiente y sean acreditados por una agencia reconocida.

Aunque no se puede decir que el sistema de acreditación esté en crisis –sus bases políticas, sociales y académicas parecen bien establecidas,

gozando de la continua buena aceptación por parte de las instituciones del sistema—sí es cierto que ha sido frecuentemente cuestionado en los niveles federal y estatal. Una revisión rápida de los puntos críticos del sistema es relevante para nuestros objetivos, con la aclaración necesaria de que todos ellos se refieren exclusivamente a la calidad de la educación de grado y tienen lugar en un contexto en el cual el sistema de educación superior norteamericano, primero en llegar a niveles masivos de participación estudiantil, encuentra serias dificultades en continuar expandiéndola y en facilitar el acceso a grupos que tradicionalmente tienen tasas bajas de participación (población adulta que trabaja, población de áreas rurales o pobres, grupos de bajos ingresos, minorías étnicas y raciales).

Un primer aspecto contencioso que llevó al gobierno federal a implantar un sistema más estricto de control sobre el proceso de acreditación ha sido la verificación de los aspectos administrativos y financieros de las instituciones que se benefician de programas federales. A pesar de las presiones del gobierno federal, las agencias se han tradicionalmente negado a incluir estas dimensiones en la acreditación. El gobierno ha querido poner coto a las prácticas comerciales agresivas que suelen utilizar las instituciones con fines de lucro, incluyendo la admisión de estudiantes sin los recaudos necesarios para garantizar su preparación para los cursos a los que son admitidos. La tentativa del gobierno federal, a inicios de la década de 1990, de crear agencias estatales para regular a las agencias de acreditación, terminó fracasando debido a la frontal oposición de los distintos sectores de la educación superior.

Otro aspecto de difícil abordaje ha sido la acreditación de programas e instituciones que utilizan de forma intensiva tecnologías de información en sus programas de educación a distancia. Ello se debe, en parte, a las dificultades para evaluar la calidad de esos programas, pero también porque esas instituciones presentan características organizativas muy diferentes de las instituciones tradicionales, operando a menudo con sucursales en todo el país y en el exterior sin los resguardos habituales en el control de la calidad, basados en la participación del cuerpo docente en las decisiones académicas. Las agencias realizaron estudios específicos para determinar procesos de acreditación apropiados a esta nueva realidad, con resultados aparentemente satisfactorios. Con todo, el abuso de algunas instituciones con fines de lucro, cuya existencia depende en gran medida de los subsidios estudiantiles, llevó al gobierno federal a controlar más estrechamente ese mercado por fuera del sistema de acreditación.

El aspecto más debatido de la acreditación, sin embargo, ha sido el relativo a los resultados de la educación de grado, en particular en lo que hace a los logros estudiantiles en el aprendizaje. Según el CHEA, organismo que representa al sector de las agencias en el debate sobre políticas públicas en educación superior, las diferencias entre dicho sector y el gobierno federal se pueden resumir en los dos puntos siguientes (Eaton, 2003):

Primero, el gobierno y las agencias difieren en la importancia relativa de los distintos tipos de evidencia utilizados en el proceso de acreditación. Para los voceros de las agencias, las cuatro grandes dimensiones habituales

que utilizan tienen igual importancia, a saber, la evidencia de que las instituciones cuentan con los recursos financieros y académicos necesarios, utilizan procesos adecuados en su organización, obtienen un nivel aceptable de logros institucionales y por programa y garantizan el aprendizaje estudiantil en un nivel mínimo adecuado. Mientras tanto, el gobierno federal ha tendido a prestar mayor atención a estas dos últimas dimensiones, sobre las cuales las agencias juzgan que la evidencia es menos confiable.

Segundo, existen también diferencias notables en asignar la responsabilidad principal por el levantamiento de información sobre logros y aprendizajes. Las agencias, junto con amplios sectores de la docencia y la administración académica en la educación superior, sostienen que es necesario preservar la autoridad y responsabilidad tradicionales de las instituciones y programas en todas las decisiones sobre asuntos académicos, inclusive en la determinación sobre cómo se define y recoge evidencia sobre los logros y el aprendizaje estudiantil dentro del contexto de cada institución y programa. Esta posición se contrapone a la que predomina en ciertos sectores y sin duda en el gobierno federal, según la cual resulta deseable recoger información adicional comparable, si es posible a nivel nacional, para asistir a los estudiantes y al público en sus juicios y decisiones sobre la calidad de los programas ofrecidos. Aquello que para un sector representa un símbolo importante de la autonomía institucional en asuntos académicos, es para otros una barrera a la transparencia dentro del sistema (Eaton, 2003).

De hecho, el movimiento dentro de la educación superior que presiona por el desarrollo e implantación —si es posible voluntaria— de mediciones estandarizadas del aprendizaje, utilizando esquemas de valor agregado que permiten controlar los efectos de selectividad en la admisión, ha hecho progresos considerables durante los últimos años por fuera del sistema de acreditación. Dicho movimiento, que data de mediados de la década de 1980 aunque tiene raíces más antiguas, ha progresado sobre bases conceptuales y técnicas a partir de desarrollos de la investigación aplicada, desde la tradición cognitiva en la psicología del aprendizaje y los estudios centrados en el análisis de la retención escolar y el comportamiento estudiantil, hasta la importante literatura sobre evaluación de programas mediante técnicas cuantitativas, una parte esencial del enfoque “gerencial” en la educación superior. Un resultado de los últimos años ha sido el desarrollo de pruebas estandarizadas para medir niveles de logro estudiantiles en cuatro dimensiones: pensamiento crítico, razonamiento analítico, comunicación escrita y resolución de problemas. Sus autores pretenden demostrar que estas dimensiones captan una parte fundamental del objetivo educativo de toda formación universitaria de grado, más allá de los contenidos concretos de distintos programas, por lo que las mediciones pueden captar el avance en el aprendizaje a lo largo de los estudios, de forma comparable, entre instituciones que utilizan abordajes pedagógicos y curriculares muy diferentes. Significativamente, una Comisión nacional nombrada por el Departamento de Educación federal en años recientes ha recomendado su aplicación —o la de otras mediciones alternativas— en todo el sistema, aunque sin insistir en su obligatoriedad. Para los críticos de la Comisión, esto resultaría en una extensión, al nivel universitario, de los procesos

de estandarización externa y de prestación de cuentas que ha implementado el gobierno federal en la educación primaria y secundaria, que para dichos críticos ha llevado a resultados lamentables. Estos sectores piensan, junto con las agencias de acreditación, que el uso de medidas estandarizadas del aprendizaje debe quedar a discreción de cada institución como una de las herramientas a su disposición, limitando en los hechos la capacidad de los gobiernos y otros actores externos a establecer comparaciones válidas o pretender estándares generales en la evaluación de los programas.

Desde la década de 1980, superpuesto con este debate sobre las limitaciones de la acreditación tradicional y la ingerencia creciente del gobierno federal sobre ella, otro impulso para la reforma del sistema de aseguramiento de la calidad provino de los estados de la federación en la supervisión de las instituciones públicas. Los gobiernos, a diferencia de las agencias de acreditación, están interesados en evaluar el funcionamiento del sistema o de los subsistemas o segmentos que lo componen. Cabe recordar que la clasificación de instituciones por segmentos —iniciada en el estado de California en los años 60, luego adoptada en muchos otros estados y consagrada, como taxonomía más detallada, por la clasificación Carnegie—tiene carácter de regulación pública de la misión de las instituciones sostenidas por los gobiernos estatales. Por este medio los estados restringen a las instituciones en el desarrollo de sus programas de enseñanza, por ejemplo, limitando el número de aquellas que pueden ofrecer programas de doctorado. Desde los años 80, casi todos los estados desarrollaron sistemas de monitoreo y control de la calidad sobre la base de indicadores cuantitativos a nivel institucional para cada segmento, ejerciendo de este modo la supervisión y monitoreo de las instituciones de manera más estrecha. El uso de indicadores potencialmente entra en conflicto con los sistemas de acreditación, ya que un gobierno está en condiciones de evaluar que algunas instituciones operan con bajos estándares académicos —por ejemplo, por sus tasas de retención y graduación— a pesar de que esto pase desapercibido en los procesos de acreditación (El-Kawas, 2001, p. 128). El uso de indicadores para realizar asignaciones presupuestarias, aunque limitado, genera también tensiones en este campo. Debe recordarse que los estados regulan también las licencias profesionales y de esta forma indirectamente también regulan los programas profesionales. En el caso de la docencia esta regulación es particularmente significativa.

I.3 La creación de sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad en Europa.

Los cambios recientes más drásticos en la relación de los estados con la educación superior han tenido lugar en los sistemas de Europa continental, caracterizados como ya dijimos por el control burocrático ejercido por los gobiernos centrales y la escasa autonomía de las instituciones. Dichos cambios fueron generalmente iniciados por movimientos políticos conservadores orientados a introducir reformas más generales en el estado, en la provisión de servicios públicos y en su regulación. Las estrategias gubernamentales de inicios de este período tenían como objetivo terminar con el financiamiento

incondicional de las instituciones y otorgarles mayor autonomía en el manejo de sus recursos. De allí la centralidad del establecimiento de sistemas para evaluar la calidad de los procesos y productos institucionales.

Hacia mediados de la década de 1980, la evaluación de la educación superior europea era prácticamente inexistente al nivel de las instituciones y, dentro de las unidades menores (facultades, departamentos), rara vez se realizaban de forma estructurada y regular o vinculándola con decisiones. Era, en otras palabras, de naturaleza simbólica. Los principales ejercicios evaluativos se realizaban, con fines estratégicos, en momentos de crisis y eran comisionadas por los gobiernos en reacción a ellas. Las evaluaciones de rutina, cuando se hacían, resultaban invisibles para el mundo externo y rara vez tenían consecuencias reales (Maassen, 1997). Las innovaciones introducidas desde entonces han tendido a crear sistemas nacionales de evaluación como parte de los esfuerzos comprehensivos en el enfoque de planificación estatal que incluyen consultas permanentes entre las instituciones y los gobiernos y la participación activa de otros sectores interesados en la educación superior, tales como las empresas y los gobiernos regionales. Los nuevos instrumentos de política gubernamental implican menor planificación central y regulación detallada de actividades, mayor uso de incentivos, y el uso regular de evaluaciones estructuradas a nivel de las instituciones y los programas (Goedegebuure et al, 1994). El surgimiento del llamado Estado Evaluador se manifestó claramente en la relación de los gobiernos con las instituciones de educación superior en reemplazo de los mecanismos burocráticos tradicionales que ponían énfasis en los recursos y procesos, en vez de los resultados, reforzando de esta forma la autoridad de la administración en los niveles intermedios de la institución (Neave 1998).

¿Cómo caracterizar la evaluación de la educación superior en Europa a partir de estos cambios iniciales? De acuerdo a Maassen, una década después ya era visible el predominio de la evaluación como actividad rutinaria a todos los niveles. A nivel sistémico, las evaluaciones públicas de los sistemas focalizaban tanto en los insumos como en los productos su funcionamiento. Las evaluaciones al nivel institucional, sin embargo, aunque ya rutinarias solían ser hasta entonces poco visibles desde afuera, tenían consecuencias poco claras y rara vez se vinculaban con los planes estratégicos. En muchos de los sistemas la evaluación por programas o departamentos ya se volvía un eje central de los sistemas de aseguramiento de la calidad y consistía en una diversidad de estudios, rara vez con resultados públicos. La acreditación, señalaba entonces Maassen, no tenía lugar dentro de regímenes gubernamentales centralizados y por lo tanto no se usaban aún en Europa occidental, pero mientras que en los Estados Unidos —como ya indicamos—era cada vez más criticada, en Europa parecía emerger como una novedad atractiva.

La literatura reciente ha señalado varias tendencias de cambio en los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad después de la fase iniciada a mediados de la década de 1980 y que Maassen daba por cumplida a finales de los años 90. Una primera tendencia significativa ha sido el crecimiento de procesos de acreditación. Aunque basada en instrumentos semejantes a la evaluación, la acreditación significa el reconocimiento de un cierto

status de aprobación, reconocimiento o incluso licencia para operar y está basada en estándares predeterminados por la agencia o incluso por la ley. En consecuencia de esta generalización de la acreditación en Europa y su aparición en otras regiones, el concepto de “acreditación” ha dejado de tener un sentido unívoco. El-Khawas (2001) reconoce al menos cuatro dimensiones de variación relevantes. Primero, con respecto a la noción subyacente de calidad, la acreditación puede significar la adhesión a ciertos estándares externos o, por lo contrario, hacer referencia a la adecuación a los propósitos establecidos por la institución o programa. Segundo, la acreditación puede ser realizada con objeto de garantizar la calidad o de servir para mejorarla. Tercero, el foco varía entre la acreditación por programas o la acreditación institucional (aunque pueden relacionarse de distintas formas). Finalmente, existen sistemas voluntarios y otros compulsivos de acreditación.

El primer gran avance de la acreditación europea tuvo lugar en los países de Europa central y oriental en su transición hacia regímenes democráticos. El sentido de la acreditación en estos casos fue el de proteger la calidad y cierto grado de control central de la misma en el proceso de rápida devolución de autoridad a las instituciones, que solo entonces obtenían cierto grado de autonomía. Pocos años después, una media docena de países de Europa Occidental habían ya adoptado la acreditación de programas —como es el caso de las agencias alemanas, holandesas y escandinavas—o institucionales, agregándose al movimiento iniciado en Europa oriental en otros sistemas predominantemente públicos, financiados por los estados, con lo cual la acreditación pasa a ser un mecanismo obligatorio bajo autoridad estatal, aunque sea llevada a cabo por agencias con cierto grado de autonomía. En Europa la acreditación reflejó los cambios radicales en la regulación estatal de los servicios públicos y reforzó nuevas formas de gobierno de la educación superior. Además de los sistemas públicos de acreditación, varios autores han analizado el crecimiento de agencias privadas que operan a nivel internacional en la acreditación de programas especializados, generalmente de corte profesional (Stensaker y Harvey, 2006). En la fase más reciente encontramos la ampliación de sistemas privados de acreditación, en general bajo el control de cuerpos profesionales a nivel europeo o por extensión de agencias especializadas norteamericanas, como el ABET (Accreditation Board for Engineering and Technology). Las instituciones autónomas son libres de escoger entre las agencias de acreditación para sus propios objetivos.

La acreditación europea, a diferencia de la norteamericana, está predominantemente centrada en los programas de estudio y rara vez en el nivel institucional. En algunos casos, como en Hungría, aunque la ley definió la institución como el nivel apropiado a la acreditación, en los hechos fueron sus programas los que se revisaron durante los primeros diez años de existencia de la agencia nacional creada por ley a tal fin (Rozsnyai, 2004). Dos tendencias, sin embargo, parecen asimilarla a la acreditación voluntaria norteamericana. Por un lado, las agencias en diversos países prestan una atención creciente a la dimensión de los resultados, en vez de circunscribirse a certificar la calidad de los insumos y procesos. Por el otro, ellas muestran mayor interés que en el pasado, más allá de los límites que les fija la legisla-

ción, por contribuir a la mejoría de los programas y no solo a su clasificación en términos del cumplimiento de estándares externos.

Cabe subrayar que, si bien en sus inicios el impulso de los gobiernos por desarrollar sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad se inspiró en principios generales de reforma de la regulación estatal en un contexto de desconfianza frente a la tendencia expansiva de los sistemas, en los últimos años el clima político ha cambiado notoriamente a este último respecto. Los gobiernos en la actualidad están convencidos de que para mejorar la competitividad internacional de sus economías deben contar con una población con altas calificaciones laborales, para lo cual resulta necesario ampliar el acceso a diversas formas de educación postsecundaria, tanto para las generaciones jóvenes como para aquellos que ya están en la fuerza de trabajo. También tomaron conciencia de la necesidad de respetar no tan solo las autonomías institucionales sino también el carácter local o subregional de las mismas, fortaleciendo la capacidad de decisión local frente a la tradición centralista y burocrática de los estados. Curiosamente, el aseguramiento de la calidad, que muchos temían podía provocar un nuevo centralismo basado en estándares nacionales rígidos, ha favorecido —al menos en algunos casos en los que primaba el centralismo, como Francia y España— el florecimiento de autonomías regionales y de las vinculaciones productivas entre las instituciones de educación superior y los gobiernos y empresas locales.

En síntesis, en escasos 25 años los sistemas europeos de aseguramiento de la calidad, fundados como respuesta de los gobiernos centrales frente a la crisis de los regímenes burocráticos de control y del financiamiento público, sufrieron modificaciones sustanciales y se adaptaron, con importantes diferencias, a los cambiantes contextos nacionales. El papel de las agencias de evaluación y acreditación —como veremos, un conjunto bastante heterogéneo de organizaciones, ellas mismas en fuerte proceso de cambio, que lleva a cabo funciones diversas aunque con un núcleo central muy semejante en todos los casos— ha sido decisivo, justificando que se les preste especial atención en los procesos de aseguramiento de la calidad a nivel nacional.

I.4. Las reformas europeas a partir de Bolonia.

Mientras que en la primera fase de reformas de los sistemas de aseguramiento de la calidad en Europa los gobiernos se inspiraron en la necesidad de reformular la relación con las instituciones en consecuencia de la masificación y de la crisis fiscal, la fase actual responde a las demandas por incrementar la competitividad económica internacional y a las de hacer frente a los desafíos de la integración regional. La educación superior había permanecido hasta hace poco al margen de los procesos de integración europea, pero a partir de los documentos de la Comisión Europea sobre aseguramiento de la calidad, con la creación de la red de agencias europeas dedicadas a la evaluación de la educación superior, y en particular desde la Declaración de Bolonia llamando a establecer un espacio educativo común, ese aislamiento se quebró definitivamente. Ya han adherido 46 países a dicha declaración, superando ampliamente el alcance original de la misma y sobrellevando la

oposición de las comunidades académicas de muchos países. En su aspecto más superficial, la declaración recomienda a los países que organicen sus programas de estudio en tres ciclos, estableciendo bases generales para incrementar la comparabilidad y compatibilidad de los sistemas y por lo tanto la movilidad entre ellos. Más en profundidad, el proceso de Bolonia está dirigido a suplementar los esquemas que facilitan la movilidad de la fuerza de trabajo dentro de Europa con otro, paralelo, que promueve la transparencia y portabilidad de los credenciales educativos y más genéricamente de las competencias adquiridas por las personas. El acuerdo propone diez líneas diferentes de acción, que incluyen: la adopción de diplomas comparables de fácil comprensión, organizados en tres ciclos; establecimiento de un sistema de créditos; promoción de la transparencia en el reconocimiento de estudios; cooperación en el aseguramiento de la calidad; promoción de programas conjuntos de contenido europeo; aprendizaje a lo largo de la vida; aprendizaje centrado en los estudiantes; mayor capacidad de atracción de estudiantes de fuera de la región.

A pesar de la confusión y el recelo provocados por los intentos iniciales de la Asociación Europea de Universidades para discutir un sistema de acreditación en común—el mismo acuerdo de Bolonia solo instó a la promoción de mecanismos cooperativos pero no adoptó las recomendaciones más activas propuesta en los documentos iniciales— los progresos en esta dirección han sido importantes en los pocos años transcurridos. Los sistemas nacionales establecidos con anterioridad diferían en muchos aspectos y corrían el riesgo de crear sistemas incompatibles entre sí. En algunos casos existía la sospecha de una extremada complacencia con las demandas institucionales. Y en general no proporcionaban una respuesta colectiva al crecimiento de las ofertas transnacionales, aunque la acreditación en un país de la región podía significar su validez para otros países.

El último informe de la Asociación de Universidades Europeas, basado en un extenso trabajo de campo, indica un cambio notable en la actitud de las universidades frente a las reformas inspiradas en Bolonia, con un esfuerzo considerable por internalizar sus principios. El informe subraya que los procesos emprendidos por las instituciones suelen ir más allá de lo formal establecido por los esquemas de evaluación externa, haciendo notar que el éxito en introducir controles internos de calidad está directamente ligado, por una parte, con la participación estudiantil en los procesos, y por la otra, con el grado de autonomía del que disfruta la institución (Reichert y Tauch, 2005).

Los procesos de aseguramiento de orientación regional parten de un esquema de calificaciones común a la región, con una matriz que da cuenta de los contenidos cognoscitivos, las competencias y habilidades asociadas con distintas disciplinas y áreas profesionales, distinguiendo niveles de performance en dichas competencias asociados con los distintos ciclos y sus grados correspondientes. En la actualidad todos los países están embarcados —aunque con ritmos muy diferentes— en adaptar el esquema de ciclos y calificaciones a su propia realidad institucional preservando en cada caso sus rasgos únicos y la autonomía de los cuerpos académicos para decidir sobre los programas de enseñanza. La homologación de los títulos europeos

mediante el sistema de transferencia de créditos y la expedición, en cada caso, de un suplemento europeo del título —especificando el logro de competencias y habilidades conseguido mediante el mismo— promueve el empleo de los graduados en el mercado de trabajo europeo. En común con las tendencias recientes en los Estados Unidos, como ya vimos, en Europa hay un énfasis cada vez mayor en la medición de los resultados del aprendizaje (*learning outcomes*), que pueden ser especificados para cada nivel o ciclo de enseñanza por disciplina o área del conocimiento y que parten de una visión del aprendizaje centrada en los estudiantes y en su diversidad de formas de aprender.

Finalmente, cabe subrayar que el aseguramiento de la calidad en Europa, en particular a partir de Bolonia, tiende ahora a enfatizar la necesidad de asegurar la pertinencia de los estudios para los mercados laborales regionales. La acreditación regional, como se mencionó, avanzó más rápidamente en el caso de las profesiones establecidas (como ingeniería, medicina, odontología), generalmente con la asistencia de agencias especializadas internacionales, y mediante algunos proyectos de gran alcance, tales como el llamado “Tuning” (*Tuning Educational Structures in Europe*) en el que participan actualmente 175 universidades europeas. También cabe mencionar al proyecto europeo Reflex (*The Flexible Professional in the Knowledge Society*). Tendremos ocasión de referirnos a ambos proyectos en sus versiones latinoamericanas más adelante.

Fuera de Europa, las agencias intergubernamentales —en particular, la UNESCO y la OECD— han tenido un papel fundamental en estimular procesos de convergencia en los sistemas de aseguramiento de la calidad a nivel regional, así como en avanzar en la regulación de la transnacionalización de la educación superior. En el nivel regional, las revisiones recientes de las convenciones sobre el reconocimiento de calificaciones han sido un paso hacia la creación de espacios comunes. Tales son los casos de la ratificación de la convención latinoamericana en 2007 y sus equivalentes en el Mediterráneo, el mundo árabe, y Asia y el Pacífico. En cuanto a la educación transnacional, la UNESCO y la OECD promovieron la elaboración, adopción y diseminación de una Guía para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior a Través de las Fronteras, destinada a proteger a los estudiantes y otros usuarios de servicios educativos transnacionalizados. El Banco Mundial, que ha apoyado los esfuerzos de numerosos países en América Latina, Europea Oriental y Asia para crear agencias nacionales, ha lanzado recientemente una iniciativa de fortalecimiento de capacidades y otorgado fondos para la formación de redes regionales de agencias en África, América Latina y Asia.

I.5. La implantación de sistemas de aseguramiento de la calidad en América Latina.

Con el final de las dictaduras militares que habían intervenido verticalmente las universidades públicas sin introducir reformas en los controles internos de la calidad, los gobiernos democráticos enfrentaron entonces numerosos desafíos que, desde el punto de vista del aseguramiento de la

calidad, pueden resumirse en dos aspectos fundamentales. Por una parte, los gobiernos vieron la necesidad de modificar los mecanismos de financiamiento y monitoreo de las universidades públicas, ahora bajo un régimen de renovada autonomía académica, impulsándolas a administrar con mayor transparencia y responsabilidad sus recursos, respondiendo más claramente a las demandas estudiantiles y de las localidades donde se insertan. Al mismo tiempo, debían instaurar nuevos sistemas de información y estadísticas para monitorear las tendencias en el sistema. Por la otra, el crecimiento de las ofertas privadas —contenido en muchos casos mediante limitaciones legales y burocráticas, sujeto a reglas de mercados poco transparentes— exigía mecanismos para resguardar la integridad de las instituciones y asegurar la calidad de sus ofertas.

Es posible describir el proceso de desarrollo de los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad en la educación superior en dos etapas —la primera estimulada por problemas internos, la segunda desencadenada por procesos regionales e internacionales— a imagen y semejanza de lo ocurrido en Europa continental aunque con características propias teniendo en cuenta que la evaluación como práctica, en los tres niveles, era aún más frágil en América Latina que aquella descrita más arriba para Europa.

La primera etapa tuvo un fuerte significado nacional, con los gobiernos tomando la iniciativa dentro de programas inspirados por el mismo movimiento conservador de reforma del estado antes mencionado, pero en los años 90. Al igual que en Europa la década anterior, los gobiernos de la región se embarcaron en procesos de descentralización, privatización y desregulación, cada uno en su estilo y en la medida de sus fuerzas (y la de aquellos que con los que se enfrentaban). La idea era no solo lidiar con los déficits públicos sino también hacer más liviana la administración pública, deshacerse de los monopolios estatales, ampliar el ámbito de acción del mercado. En ese contexto, las agencias —a menudo promovidas por agencias intergubernamentales, como el Banco Mundial, en todos los casos inspiradas por las creadas en Europa pocos años antes— fueron encargadas de implementar mecanismos de aseguramiento de la calidad como parte de programas de reformas de los sistemas. Típicamente, las agencias recibieron mandatos precisos y diferentes sobre distintos segmentos del sistema como resultado de negociaciones políticas dentro de los frágiles regímenes democráticos recién instalados en la región. Así, la agencia chilena tenía incumbencia sobre las universidades privadas nuevas pero no sobre las instituciones más tradicionales (públicas y privadas) que reciben apoyo institucional del estado, las llamadas universidades del Consejo de Rectores, que se autorregulan. Luego se crearían otros mecanismos para la acreditación de programas. La regulación del sector privado no universitario, sin embargo, quedó fuera del sistema de aseguramiento de la calidad. Con diferencias importantes, pero siempre dentro de un sistema segmentado, encontramos agencias nuevas en Colombia y Argentina durante los años 90. Subrayamos que, en todos los casos, los gobiernos aplicaron estrategias nacionales dentro de complejas negociaciones con los distintos segmentos institucionales.

La segunda etapa, de internacionalización de los sistemas, acusó el impacto de actividades, convenios y tratados regionales en el campo educativo, al calor de las cumbres presidenciales y de ministros de educación, con el fortalecimiento de agencias regionales dentro del sistema de la UNESCO, como IESALC, y la formación de redes, cuyo principal ejemplo es RIACES. Las agencias establecidas en la primera fase comenzaron a madurar e interactuar entre sí, se les agregaron otras, y surgieron foros diversos de cooperación y articulación regionales. Además, las agencias acusaron la influencia de operativos lanzados por la cooperación europea dentro del espíritu de Bolonia, orientados hacia un alineamiento internacional más estrecho, en particular ALCUE, el espacio común de educación superior de la Unión Europea, América Latina y el Caribe establecido por la conferencia de ministros de educación en 2000. En esta segunda etapa sobresalen algunos proyectos de acreditación de programas profesionales a los que haremos referencia enseguida.

La educación superior en América Latina, desde sus inicios republicanos a finales del siglo XIX hasta nuestros días, giró en torno del otorgamiento de credenciales que dan entrada a un conjunto de profesiones reguladas por el Estado e inicialmente para el Estado. En aquel entonces eran las tradicionales carreras de abogacía, medicina e ingeniería civil; con el correr del tiempo se fueron agregando muchísimas otras. Todas tienen en común regular la entrada a mercados de trabajo protegidos por la ley, prestigiosos y relativamente bien pagos, y la delegación de autoridad pública en las universidades—primero las del Estado, luego las de la Iglesia, con el tiempo las privadas de todo tipo—para emitir grados académicos que se convierten en credenciales profesionales. El control externo de la calidad en las universidades públicas por parte de los gobiernos se limitó a la verificación burocrática de los planes de estudio para otorgar la validez nacional de los títulos que, mediando solo procesos formales de licenciamiento, dan lugar a las habilitaciones profesionales. A diferencia de la tradición europea, los exámenes finales, tanto internos como externos, en su mayoría fueron abolidos. Con la generalización de los sistemas de admisión universal, con muy pocas excepciones (Chile y Brasil) las universidades públicas eliminaron los exámenes de ingreso, aunque más recientemente fueron reinstalados de forma selectiva. La ausencia de exámenes, obviamente, agravó la opacidad institucional. Los mecanismos internos de control de calidad son muy frágiles y solo ocasionalmente están sujetos a la verificación externa, como ocurre por excepción con la medicina en muchos casos.

Este contexto es necesario para entender que las actividades de aseguramiento de la calidad al nivel de los programas—en particular, la acreditación profesional—haya tomado un vuelo más alto de lo originalmente planificado durante la primera fase de creación de las agencias en la región. También se explica por qué este nivel ha sido el más fértil en la cooperación regional e internacional para las agencias nacionales. La evaluación institucional, por el contrario, queda demasiado amarrada a las raíces históricas de las instituciones y presa de una fuerte autonomía institucional—en el caso de las universidades públicas, en respuesta al activismo político de sus es-

tamentos y como reacción a las políticas de intervención de los gobiernos autoritarios, y en el caso de las universidades privadas porque la ausencia del financiamiento público limita severamente las posibles consecuencias de las evaluaciones institucionales.

Dentro de la segunda etapa, cabe mencionar primero el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado (MEXA), que ha cubierto tres áreas profesionales (agronomía, ingeniería y medicina) entre 2003 y 2005. En segundo lugar, toman particular relevancia dos proyectos actualmente en desarrollo que cuentan con el apoyo de la cooperación europea. “Tuning” América Latina es uno de ellos, con una cobertura actual de 19 países y 190 universidades de la región, es un proyecto dentro del Programa ALFA que pretende contribuir al desarrollo de titulaciones comparables y comprensibles en un conjunto vasto de programas a partir de los perfiles buscados para los egresados. El objetivo final ampliar la articulación de los sistemas dentro de la región y eventualmente con los sistemas europeos, facilitando la movilidad de los poseedores de títulos universitarios profesionales. El proyecto está centrado en la búsqueda de puntos comunes sobre las competencias asociadas con cada título y ha seguido cuatro grandes líneas de trabajo: establecimiento de competencias genéricas y específicas de las áreas, enfoque sobre la enseñanza, aprendizaje y evaluación de esas competencias, la definición de créditos académicos transferibles y la evaluación de la calidad de los programas. Para el proyecto, “la calidad es parte integrante del diseño del currículo basado en competencias, lo que resulta fundamental para articular las [otras] tres líneas” (Tuning, informe final, p. 17).

Como aclara el informe del proyecto, la diferencia más importante entre la versión latinoamericana y la europea radica en los momentos políticos de cada región: mientras que en la Unión Europea la creación de un espacio común es una decisión intergubernamental con un programa de actividades con fechas fijas, el ritmo de la integración regional y subregional en América Latina es mucho más dispar. La realidad es que los mismos gobiernos nacionales y sus ministerios de educación carecen de la legitimidad política y los recursos para llevar adelante esa integración, más allá de la retórica (Brunner, 2007). La adhesión al proceso de Bolonia, además, significa en el caso europeo un compromiso con el acortamiento de los programas y la distinción en ciclos que tiene consecuencias notables para incrementar la comparabilidad internacional, la movilidad de estudiantes y la transparencia de las competencias profesionales.

El segundo proyecto de grandes alcances se denomina PROFLEX (El profesional flexible en la sociedad del conocimiento) –derivado del proyecto europeo REFLEX—y tiene como objetivos, primero, analizar el papel que desempeñan diversas aptitudes específicas y genéricas en diferentes fases del trabajo y de la carrera profesional de los graduados; segundo, proporcionar indicadores internacionales de esas aptitudes para facilitar la comparabilidad en el mercado de graduados; tercero, fortalecer la cooperación en el área de la educación superior y del empleo; y cuarto, desarrollar criterios que puedan ser utilizados por las universidades de la región en sus programas de enseñanza.

Estos proyectos regionales e internacionales, a pesar de las limitaciones del contexto político de la región, abren una oportunidad única de promover cambios en la enseñanza y el aprendizaje universitarios de la región a partir de proyectos centrados en la evaluación de las competencias de sus graduados. Dicha oportunidad, debiera subrayarse, se mueve desde las bases institucionales y de sus programas hacia arriba, generando las bases para un consenso entre los docentes y administradores de los programas. Aunque las agencias son solo uno de los actores involucrados, al organizarse en red y al prestar apoyo a los proyectos regionales e internacionales que cuentan con la cooperación espontánea de las instituciones derivan una nueva fuente de legitimidad que las autoriza a transformar los sistemas de aseguramiento de la calidad en un agente de cambio.

II. LAS AGENCIAS EXTERNAS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD: MISIÓN, FUNCIONES, ESTRUCTURA Y EL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS

Esta sección del documento tiene como objetivo discutir la naturaleza variable de las agencias —sin pretender por ello presentar un panorama exhaustivo— en tanto organizaciones creadas o autorizadas por los gobiernos como mecanismo de aseguramiento público de la calidad de las instituciones de educación superior y de sus programas educativos. Analizaremos las relaciones establecidas por los gobiernos con dichas agencias —su ubicación dentro o fuera del aparato estatal, la asignación de metas y recursos, la forma de gobierno escogida para su funcionamiento— para entender la naturaleza de las opciones que se presentan, haciendo hincapié en el desarrollo de distintas experiencias. Discutiremos también la misión y los objetivos principales que las agencias desarrollan y la relación entre sí, ya fueran asignados por ley o producto de decisiones de la propia agencia dentro de los parámetros que la ley le impone, así como la estructura interna de la agencia, los principales elementos de su organización, así como las relaciones establecidas con las instituciones, los programas y más genéricamente la comunidad académica. Por último, señalaremos los problemas asociados con la verificación externa de la calidad de los procesos mismos de evaluación y acreditación que la agencia lleva a cabo.⁴

Cabe señalar que el rápido crecimiento de las agencias aseguradoras de la calidad en la educación superior y del número de profesionales y académicos especializados en evaluación dio lugar a la creación en 1991 de una red internacional de agencias, conocida por su sigla en inglés, INQAAHE. La red es una asociación voluntaria establecida para recoger y diseminar información sobre la teoría y la práctica de la evaluación y mejoría de la calidad en la educación superior, así como para facilitar la cooperación y confianza entre las agencias en todo el mundo. Como parte de su misión, la red estuvo

⁴ Esta sección utiliza de forma extensiva el documento del Instituto Internacional para la Planificación Educativa (IIEP) de la UNESCO, *External Quality Assurance: Options for Higher Education Managers*, tercer módulo, titulado "Setting up and developing the quality assurance agency". París: IIEP, 2007. Disponible en forma electrónica.

desde un comienzo interesada en velar por la calidad de los sistemas de aseguramiento de la calidad y en particular de las agencias creadas a ese efecto (Woodhouse, 2004). En 2003 la red publicó una guía de buenas prácticas, revisada en los años siguientes, con el objeto de orientar a las agencias. La guía tiene diversos propósitos, a saber: primero, pretende orientar la creación de agencias nuevas; segundo, proporciona criterios para la autoevaluación y la evaluación externa de agencias en funcionamiento; tercero, promueve la capacitación profesional del personal de las agencias; y cuarto, promueve la responsabilidad pública (accountability) de las mismas (INQAAHE, 2007).

De acuerdo con algunos autores, dicha guía articula efectivamente estándares de calidad y por lo tanto sirve para el aseguramiento externo de la calidad (Morse, 2006). Otros autores son críticos de este uso particular de la guía, ya que cubre aspectos muy generales de la operatoria de las agencias, requiriendo definiciones más precisas y la especificación de estándares mínimos al respecto (Blackmur, 2008). La evaluación externa de las agencias ya es una práctica y la guía ha resultado útil para algunos comités encargados de esta tarea, como fuera el caso del comité convocado por el IESALC en respuesta a la solicitud de evaluación externa presentada recientemente por la CONEAU, la agencia pública argentina para la evaluación y acreditación de la calidad.⁵

II.1 Naturaleza legal y colocación institucional de la agencia.

Las agencias son, dentro de cada país, organismos destinados a intermediar entre las instituciones de educación superior y el estado que las regula (este último actúa normalmente en nombre del “bien público” y asume el cuidado de los intereses de los estudiantes, de otros usuarios del sistema y de la sociedad como un todo). Por su afiliación principal, sin embargo, las agencias pueden estar más cerca de uno que del otro lado de la relación. De hecho, la literatura señala a éste como un problema ineludible, ya que la autonomía no garantiza equidistancia frente a intereses a veces encontrados. Formalmente, las agencias pueden ser fundadas por los gobiernos, como una mayoría de ellas en el contexto europeo, o creadas por grupos privados de distinta naturaleza. Entre las primeras predominan las agencias con un status paraestatal, de agencia pública autónoma, o bien, si dentro del estado, quedan a menudo al margen de las estructuras burocráticas habituales. Entre las segundas, los dos tipos principales son las agencias que responden a asociaciones de instituciones, agrupadas para proveer de servicios de aseguramiento externo de la calidad para sus miembros, y las agencias promovidas por asociaciones profesionales (en la ingeniería, la medicina, y otras), con una situación intermedia como son las asociaciones por áreas del conocimiento de acuerdo a los programas académicos (administración pública o administración de negocios). Un número creciente de agencias privadas tiene alcances internacionales y promueven la internacionalización de los procesos de evaluación y acreditación.

5 Puede verse el informe preliminar en <http://www.coneau.edu.ar/archivos/InformeEvExCONEAU.pdf>

La localización de la agencia tiene implicancias para su grado de autonomía de los gobiernos o, su contrapartida, su dependencia de las instituciones. Unas corren el riesgo de aparecer como un instrumento de la intervención burocrática estatal con nueva cara, desarrollando estándares uniformes que ponen en peligro la autonomía académica de las instituciones, mientras que otras suelen ser acusadas de ser demasiado complacientes con las instituciones o de adoptar como misión principal la mejoría de la calidad, sin tomarse seriamente la función de control. La conclusión, sin embargo, no es que la parcialidad sea inevitable, sino que toda agencia, en su diseño, debe contener formas de compensar su localización, asegurando al “otro lado” que sus intereses y preocupaciones tienen un lugar para ser escuchados. Por ejemplo, los gobiernos que crean agencias normalmente les aseguran su autonomía de dos maneras diferentes. Por un lado, las liberan de restricciones burocráticas habituales en los organismos públicos —en la contratación de su personal, por ejemplo— y de los mecanismos verticales de supervisión, colocándolas al margen de la burocracia pública. Esto obliga, sin embargo, a que las agencias construyan sus propios reglamentos al respecto de las carreras o la supervisión interna, a menos que pertenezcan a una categoría de agencias autónomas que goce ya de un estatuto legal propio. Su inserción en el presupuesto público, sin embargo, obliga necesariamente a una negociación habitual con el gobierno. Por el otro, los gobiernos aseguran una representación adecuada de los intereses respectivos en la composición del órgano directivo de la agencia, ya sea por el origen de sus miembros o por el mecanismo de selección. Las agencias privadas, en contrapartida, aunque tradicionalmente son gobernadas por cuerpos representativos de las entidades que las componen, pretenden asegurar al público mediante la inclusión de un número de miembros independientes, a menudo vinculados con los usuarios. Las agencias privadas se financian regularmente por el pago de sus miembros que se hacen cargo de los costos del proceso de evaluación y acreditación.

La autonomía de la agencia, además de su status legal y de la composición de sus órganos directivos, depende en gran medida de la misión y los objetivos que se le asigne —tema que discutiremos más adelante— incluyendo el origen de algunas de las actividades que desarrollará. Cuando cumple con finalidades previamente asignadas a la burocracia estatal como mandato del gobierno —tal el caso de las recomendaciones para autorizar la apertura de nuevas instituciones privadas y de autorizarlas a emitir títulos con validez nacional, como es común en América Latina— la agencia debe necesariamente responder de cerca a lineamientos establecidos por los gobiernos, a menudo por ley. En este caso, sin embargo, resulta posible separar los recaudos legales (estatuto jurídico de la institución solicitante, responsabilidad financiera, integridad de sus directivos) sujetos a verificación regular por el estado, de los recaudos académicos cuya verificación éste delega en la agencia.

Cabe subrayar que la autonomía de la agencia para establecer criterios y procesos e implementarlos, aunque fundamental, no quita el hecho de que, para ser realmente útil, el aseguramiento de la calidad a menudo forme parte de una estrategia más amplia de reforma de la educación superior encarada

por los gobiernos. La calidad de la educación superior, como suele afirmarse, no es un valor absoluto que pueda definirse fuera de un contexto donde importan otras dimensiones, tales como la equidad, el acceso y la pertinencia. Los actos de creación de las agencias suelen estar enmarcados en planes más ambiciosos —a menudo de larga duración— con respecto a las metas políticas con respecto al sistema, que suelen incluir nociones sobre la tasa de participación actual y esperada en el futuro, los cambios esperados en el financiamiento público y privado, la ampliación del acceso a ciertos grupos sociales o regiones desfavorecidas, la equidad en la forma en que se asignan los recursos o se carga por los servicios subsidiados. En este sentido, cabe entender las funciones asignadas a la agencia, o aquellas para las cuales se les autoriza a funcionar, dentro de estos planes y estrategias de más largo plazo.

Un tema que ha surgido con fuerza en los últimos años, en el contexto del creciente interés por los procesos de internacionalización, es el papel que se espera que la agencia asuma en la relación entre el sistema nacional y otros sistemas, gobiernos y agencias internacionales. Esto puede reflejarse en sus estatutos mediante la autorización para desarrollar actividades internacionales, inclusive en la forma de verificación externa asumida por la agencia. El aseguramiento de la calidad, en consecuencia de fuerzas regionales o globales, se vuelve cada vez más internacional y, a su vez, las agencias pueden ser un vehículo para la internacionalización de los sistemas de educación superior. Esta no es una decisión que debiera quedar exclusivamente en manos de la agencia respectiva, aunque ella puede dar su parecer al respecto, sino que forma parte de una estrategia más amplia en la que participan los gobiernos y las instituciones. La adopción de esquemas de calificaciones y procesos de evaluación comunes —ya sea dentro de un acuerdo regional o internacional— debiera ser una decisión de política nacional tomada por los gobiernos en consulta con los diversos sectores interesados (universidades públicas y privadas, asociaciones profesionales y disciplinarias, diversos sectores de la economía, agrupaciones académicas y estudiantiles, etc.) y con la opinión de la o las agencias.

II.2 Misión, objetivos y orientación general de la agencia.

La misión y los objetivos de la agencia son asignados a ella por ley en el caso, común desde las experiencias europeas de mediados de la década de 1980, de las agencias creadas por los gobiernos. A menudo, sin embargo, los legisladores no establecen taxativamente qué le corresponde hacer a la agencia, y para qué, o aunque lo hicieran queda cierto margen para definirlos más claramente en el mismo proceso de implementación de la ley, ya sea por regulaciones adicionales producidas por el gobierno y, más probablemente, por acción de la misma agencia. Por una parte, el gobierno central y a veces los gobiernos de unidades administrativas menores (provincias, estados, departamentos o municipios), realizan tareas de supervisión y control que ocasionalmente utilizan recomendaciones de las agencias. Por otra parte, las agencias operan dentro de un sistema más amplio —a veces poco deli-

neado— que incluye otras agencias, públicas o privadas, y mecanismos de información, seguimiento y evaluación a cargo de diversos organismos públicos y asociaciones institucionales o disciplinarias, todos ellos con mandatos y competencias complementarias, o a veces superpuestas, con la misión y objetivos de la agencia en cuestión.

Revisemos brevemente algunos de los alcances usuales asignados a las agencias de evaluación y las tendencias que observamos en diversos países al respecto. Ellas varían en término al universo al que se aplican (instituciones y-o programas de distinto tipo), en el grado de obligatoriedad del proceso para las instituciones o programas y en cuanto a los resultados esperados de la intervención de la agencia con sus actividades.

a. Los niveles de la evaluación: sistemas o subsistemas, instituciones, departamentos o escuelas y programas.

Las agencias pueden tener incumbencias para realizar evaluaciones en uno o más de estos niveles. Las evaluaciones del sistema, o subsistemas, son las menos usuales, ya que los gobiernos suelen hacerlas por sí mismos o encargarlos a otras entidades, a menudo internacionales, y porque la recolección y sistematización de información para realizar dichas evaluaciones es una función gubernamental. Sin embargo, las agencias producen información por su propia actividad y a menudo resultan capacitadas para realizar evaluaciones de conjunto (por ejemplo, sobre segmentos institucionales o categorías de programas). En líneas generales, este nivel queda subsumido dentro de la función de investigación para la cual las agencias pueden, o no, desarrollar una vocación y capacidades, sea que la misión les sea asignada explícitamente o quede dentro del rango de lo permitido.

Un problema usual de las agencias establecidas por los gobiernos es que ellas tienen mandatos diferentes para distinto tipo de instituciones, públicas o privadas, con mayor o menor autonomía o en distinto estadio de desarrollo. Algunas realizan evaluaciones institucionales periódicas requeridas de instituciones privadas que no han alcanzado plena autonomía o recomiendan la autorización de proyectos institucionales nuevos, funcionando de tal forma como un auxiliar de los gobiernos en su regulación directa de las instituciones privadas. La evaluación externa de instituciones públicas suele estar dirigida a promover en ellas mecanismos internos de evaluación y a generar recomendaciones para la mejoría de la calidad en las instituciones, que suelen tener gran autonomía. Generalmente las agencias tienen mandatos con respecto a un segmento institucional (por ejemplo, universidades) pero no con respecto a otros (instituciones terciarias no universitarias), o su mandato puede implicar acciones obligatorias en un caso y voluntarias en el otro. Esta especialización provoca diversos problemas, tanto para el sistema como para las agencias. Desde el punto de vista del sistema de educación superior, el aseguramiento de la calidad corre el riesgo de incrementar su segmentación, legitimando aún más las barreras entre sectores. La agencia misma puede ser vista con mayor legitimidad por un sector que por otro, erosionando su capacidad para actuar en función del sistema como un todo (por ejemplo,

en la evaluación de programas ofertados por distintos segmentos o sectores del sistema). La evaluación de programas de grado o de posgrado puede ser realizada por agencias especializadas, aunque en la experiencia reciente de las agencias europeas y latinoamericanas se trata de la misma agencia que tiene un mandato con respecto a las instituciones y a los programas, aunque los universos pueden no coincidir.

La agencia, como se ha indicado, puede llevar a cabo procesos de evaluación de forma obligatoria o voluntaria, aunque en la realidad cabría hablar de grados de obligatoriedad, ya que algunos procesos “voluntarios” resultan obligatorios cuando un programa o institución que no se somete al mismo resulta no elegible para el financiamiento o el reconocimiento oficial de los títulos y diplomas que otorga. Igualmente, existen procesos “obligatorios” que distan de serlo para instituciones con alto grado de autonomía real y frente a la falta de penalidades a los que no se someten.

Finalmente, suele distinguirse entre los procedimientos de evaluación según las consecuencias que ella acarrea. La distinción habitual que hace la literatura es entre procedimientos de evaluación dirigidos a asegurarse que el programa o la institución cumplen con los estándares mínimos fijados por la agencia, a menudo llamados procedimientos de acreditación, por una parte, y otros procedimientos dirigidos a hacer recomendaciones para la mejoría de la calidad, por el otro, distinción que a menudo se superpone con el sentido obligatorio o voluntario del proceso, respectivamente.

b. Métodos y procedimientos de evaluación de la calidad.

Las decisiones sobre método y orientación general de los procesos de evaluación de la calidad constituyen, posiblemente, el principal desafío para una agencia. Las restricciones impuestas por la legislación suelen ser mínimas al respecto. Dicho desafío, sin embargo, no puede ser enfrentado de una sola vez y en los inicios de su funcionamiento. Las decisiones se van tomando a lo largo del tiempo, a medida en que la agencia acumula experiencia, incorpora enseñanzas de la práctica y experimenta con algunas de las opciones. Lamentablemente, en la mayoría de los casos se espera que la agencia inicie sus tareas de evaluación apenas se constituye y dentro de plazos establecidos desde afuera, debiendo satisfacer al menos en parte estas expectativas para consolidar su legitimidad frente al estado y a las instituciones de educación superior.

La agencia debe desarrollar —a menudo adaptando para sus propósitos los conceptos e instrumentos disponibles en su medio o desarrollados en otros medios— sus propios criterios de calidad que utilizará en los distintos procedimientos. La literatura distingue entre criterios que toman como base las metas y objetivos definidos por la propia institución o programa (donde el criterio de calidad subyacente es el ajuste a esos objetivos explícitos que, sin embargo, deben resultar aceptables para la comunidad académica más amplia) y criterios que toman como base a estándares externos predeterminados. Dichos estándares, a su vez, pueden ser mínimos aceptables, como es común en el caso de la acreditación, referidos tanto a dimensiones cuanti-

tativas (como ser, tasas de graduación) como cualitativas (como puede ser el juicio sobre la calidad del cuerpo docente o la adecuación a buenas prácticas en la publicidad institucional). En casos recientes las decisiones sobre estándares en disciplinas, áreas del conocimiento o profesiones son tomadas por otros organismos nacionales, como en el caso británico, que establecen hitos (*benchmark*) para medir el ajuste de cada programa. En todo caso, las tareas iniciales a cargo de la agencia son considerables, tanto en la elaboración de un consenso dentro de la comunidad académica, el trabajo técnico necesario para detallar los procedimientos de medición, y la elaboración de códigos de procedimientos detallados y transparentes a los cuales se espera que las instituciones y programas se ajusten. Dicho código, por ejemplo, debe especificar las formas de presentación de solicitudes de evaluación, la información que debe acompañarlas, los compromisos establecidos entre la institución y la agencia (tales como reglas de confidencialidad), guías para el desarrollo de la auto evaluación, procedimientos que guían las visitas de evaluadores externos, qué decisiones cabe esperar tome la agencia como resultado, y con qué consecuencias para la institución.

Casi todas las agencias usan las autoevaluaciones como base para las revisiones externas, elaborando al respecto guías de auto evaluación. Igualmente, casi todas ellas utilizan la revisión externa por pares, aunque difieren en cómo se define a los pares, qué se espera de ellos, cómo son seleccionados y entrenados, si realizan visitas o inspecciones y de qué duración, etc. Generalmente se espera que el comité externo presente un informe, cuya naturaleza puede oscilar entre evaluaciones centradas en una calificación final y otras cuyo objetivo principal es emitir recomendaciones para la mejora. Estos informes a menudo son hechos públicos, pero no siempre ocurre tal cosa.

La centralidad del procedimiento basado en la auto evaluación, la evaluación por un comité de pares, la redacción de informes y recomendaciones, con oportunidad de respuesta por parte de la institución, no debiera oscurecer el rango de técnicas que se basan en el mismo y que son opciones normalmente abiertas a las agencias. Tal es el caso de las auditorías de calidad, utilizadas con el objetivo principal de asistir a las instituciones para desarrollar sus propios sistemas de control de calidad, o en el otro extremo los sistemas de acreditación obligatoria, que exigen que el programa o la institución cumplan con estándares de diverso orden para iniciar sus operaciones o continuar operando (a menudo con gradaciones intermedias).

c. Capacitación y aprendizajes.

Las agencias deben ser vistas como organizaciones dentro de la nueva óptica de administración y gerencia del conocimiento. Este tipo de organizaciones, más que otras, se retroalimentan con los aprendizajes de su propio funcionamiento, razón por la cual deben contar con mecanismos dirigidos a captar información significativa sobre sí misma en todos los niveles. Esos aprendizajes, además, deben ser explícitamente incorporados dentro de los esquemas de capacitación desarrollados por la agencia.

El desarrollo de capacidades tiene lugar en al menos tres niveles diferentes. Primero, el nivel de los pares evaluadores externos es esencial ya que aún los mejores expertos deben ser formados en las técnicas, procedimientos y ética de la evaluación. Además, dicha formación estandarizada, aún preservando la independencia de criterio, reduce la variación entre pares y crea una comunidad compartida de conocimientos. En segundo lugar, la agencia facilita los procesos de capacitación al interior de las instituciones de educación superior, en particular pero no exclusivamente en los procedimientos de autoevaluación. Más ampliamente, las agencias son un recurso para el sistema en la difusión de la cultura de evaluación. Y en tercer lugar, el equipo técnico de la agencia debe incrementar su capacitación no solo con la experiencia sino también mediante oportunidades especiales de reflexión y análisis. Dichas oportunidades se han ampliado considerablemente con la formación de redes de agencias y el crecimiento de pasantías y otros medios por los cuales miembros del equipo técnico comparten experiencias entre sí y con los de otros equipos.

II.3 Estructura y gobierno de la agencia

En líneas generales, las agencias se estructuran a partir de tres elementos: un cuerpo directivo, a cargo del gobierno de la agencia, cuya conformación resulta de su estatuto legal; un equipo técnico, con un fuerte peso de un sector profesional; y el cuerpo de expertos y asesores externos a los que la agencia recurre para realizar los procesos de evaluación por pares o para llevar a cabo estudios pertinentes a las funciones de la agencia. El primero de los elementos es el más significativo, ya que sus decisiones tienen consecuencias mayores, inclusive sobre la composición y funciones dentro de la estructura de los otros dos elementos, pero la viabilidad de la agencia solo queda asegurada mediante un equilibrio adecuado entre los tres.

Los cuerpos directivos de las agencias públicas varían mucho en su composición, según la legislación que las crea. Es común que los miembros sean electos en representación de los principales sectores interesados en la operación de la agencia, aunque se subraye que actúan a título personal. En otros casos, sin embargo, los miembros son nombrados por derecho propio y no representan a ningún sector en particular. Los gobiernos o ministerios de educación suelen tener uno o más representantes en la agencia, a veces a cargo de la presidencia del organismo. Cabe destacar la tendencia a incluir miembros que no representan sectores institucionales: estudiantes, empresarios, académicos o expertos extranjeros, profesionales prestigiosos desvinculados del quehacer universitario y otros pueden ayudar a diluir los conflictos sectoriales y a diversificar los puntos de vista incorporados en los procesos de evaluación. Es común observar que los cuerpos colegiados seleccionados por representación de segmentos institucionales suelen carecer de diversidad en sus orígenes disciplinarios, regionales y de otro tipo, como el género. La legitimidad de la agencia descansa en buena medida en la legitimidad individual y colectiva de los miembros de su cuerpo directivo frente a

la comunidad académica y frente a los directivos de las instituciones (recordando que estos dos pueden diferir en muchos aspectos).

Cualquiera sea su composición, los cuerpos directivos varían mucho en sus funciones. En gran medida esto refleja la cultura académica e institucional que predomina en un cierto país, lo que restringe mucho las opciones alternativas. Aunque todos ellos son cuerpos a cargo de establecer las políticas y procedimientos de la agencia dentro de los marcos de la ley, algunos toman en sí el carácter de ejecutivos colegiados, a imagen y semejanza de algunas universidades. En estos casos, los miembros del cuerpo directivo suelen ser funcionarios de tiempo completo, dejando sus instituciones de origen o manteniendo un papel limitado dentro de ellas, con los riesgos previsibles en el presupuesto, en la forma de operación de la agencia y en la tendencia a formar un nuevo estrato burocrático. La lentitud de los ejecutivos colegiados y el estado de deliberación constante militan en contra de la efectividad de la agencia. En el otro extremo, el cuerpo directivo de las agencias privadas, y algunas públicas, operan como referente final de las decisiones de política y nombran al ejecutivo de la agencia, sin pretender una supervisión burocrática de su implementación. En ese caso, los miembros tienen una dedicación parcial, continúan con sus tareas habituales (excusándose en casos de conflicto de intereses), pero exigen formas de prestación de cuentas, por parte del ejecutivo y del cuerpo técnico, más elaboradas. En cualquier caso, una práctica recomendable de todas las agencias es que los miembros de los cuerpos directivos no participen en los procedimientos de evaluación, que quedan en manos de los otros dos estratos de la agencia, el equipo técnico y el cuerpo de expertos externos, aunque si tengan a su cargo las decisiones finales sobre aseguramiento de la calidad y acreditación.

El equipo técnico de la agencia, normalmente un número pequeño de funcionarios de carrera, incluye a profesionales de distintos orígenes universitarios con experiencia en procesos de evaluación y a un pequeño sector dedicado a la administración y la información. Los miembros del equipo técnico, bajo la dirección ejecutiva, son personal de tiempo completo, estables en sus empleos de acuerdo con las reglas del servicio civil, sujeto a evaluaciones periódicas dentro de la carrera respectiva. El adecuado reclutamiento, entrenamiento inicial y la capacitación continua del equipo técnico son esenciales. Casi ninguna agencia cuenta inicialmente con una base amplia de reclutamiento de personal para su equipo técnico y debe buscar formas de incorporación y entrenamiento adecuados con la asistencia de otros organismos, incluso del extranjero. El cuerpo de expertos, por otro lado, está compuesto por académicos en actividad o retirados, escogidos de acuerdo a sus antecedentes en la docencia, investigación y administración académica, de tal forma que representen el más amplio espectro posible de instituciones, programas u orientaciones dentro de la disciplina o área del conocimiento. La diversidad del cuerpo de expertos es fundamental para garantizar la equidad en los procesos de evaluación.

II.4 Recursos, transparencia y rendición de cuentas.⁶

La agencia debe contar con los recursos adecuados, tanto humanos como financieros, para organizar y operar, en forma eficaz y eficiente, los procesos de evaluación externa que le son asignados por su misión y objetivos. Le cabe al cuerpo directivo de la agencia la responsabilidad por desarrollar un plan de trabajo que, respondiendo a los objetivos y cronograma que le son dados, pueda ser implementado con los recursos de que dispone. En los casos de agencias públicas financiadas por fondos del gobierno, el presupuesto de la agencia debe ser adecuado a sus funciones, para lo cual cabe a la agencia realizar las estimaciones apropiadas sobre sus propios costos. La reglamentación de la agencia debe explicitar si la agencia está autorizada para cobrar aranceles por los servicios que realiza. El presupuesto, los estados financieros, los costos de las evaluaciones externas así como aquellos del cuerpo directivo y del equipo técnico, los aranceles y otros recursos de la agencia, deben tener estado público.

De acuerdo con las recomendaciones internacionales, la agencia debe tener un sistema continuo de aseguramiento de la calidad interna de sus procesos y actividades. La agencia debiera conducir autoevaluaciones periódicas, sobre la base de datos y análisis, en los distintos niveles de operación y con relación a sus funciones principales. Periódicamente la agencia debe someterse a una evaluación externa. Independientemente de estos ejercicios, la agencia debe informar al público de forma continua sobre los resultados de sus políticas, criterios de evaluación, procedimientos y decisiones, preservando sin embargo la confidencialidad necesaria respecto de la información proporcionada por las instituciones que no sea hecha pública por ellas.

II.5 Relaciones con las instituciones de educación superior.

La agencia reconoce que la responsabilidad principal sobre la calidad de los programas y el control continuo de calidad es de las mismas instituciones y respeta su autonomía académica así como la integridad e identidad de sus programas educativos. Los estándares y criterios que la agencia aplica han sido consultados debidamente con los interesados. La agencia tiene como objetivos principales contribuir a la mejoría de la calidad de instituciones y programas así como a su aseguramiento público. Las agencias canalizan las relaciones con las instituciones y programas por vía de sus autoridades responsables. La agencia debe ganarse el respeto y la confianza de las instituciones y de sus cuerpos académicos sobre estas bases. Los expertos y consultores que la agencia emplea en sus procedimientos y actividades colaboran con ella a título personal y no en representación de las instituciones a las que pertenecen. La agencia debe asegurarse que todas las partes entiendan este arreglo y que las instituciones autoricen a su personal a colaborar con la agencia sin perjuicio alguno.

La agencia regularmente prepara manuales de procedimientos e instructivos para las instituciones y programas con las que trabaja que cubren los

⁶ La redacción de este párrafo y los siguientes sigue de cerca la Guía del INQAAHE antes mencionada.

diversos aspectos de sus funciones. Por ejemplo, la documentación relativa a las autoevaluaciones especifica los propósitos, procedimientos y expectativas del proceso de autoevaluación institucional o de un programa. Igualmente, la agencia produce documentos sobre la realización de evaluaciones externas, los estándares, métodos de evaluación, criterios de decisión y los pasos que sigue el procedimiento. Las decisiones de la agencia, sobre la base de los juicios de expertos y de los procesos de autoevaluación, deben ser claras y precisas en cuanto a sus consecuencias.

II.6 Algunas lecciones de la experiencia con agencias de evaluación.⁷

La agencia debe operar de forma independiente tanto del gobierno como de las instituciones, como ya se señaló. Es necesario que lo haga y que demuestre su independencia de forma consistente para ganarse la confianza de ambas partes. La cooperación y la comunicación con el gobierno —en particular, el ministerio de educación— es esencial pero no debe ponerla en riesgo. A su vez, el posible predominio de representantes institucionales en su cuerpo directivo y la necesidad de desarrollar la confianza y legitimidad en el campo institucional respectivo no debiera llevar a la agencia a ser capturada por éste.

La agencia juega un papel crucial y sustantivo en la organización y administración de procesos de evaluación, pero su cuerpo directivo no debe intervenir en el proceso de evaluación por expertos. Para mantener la transparencia de los procedimientos, es necesario distinguir permanentemente entre los roles de la agencia, representada por su cuerpo directivo, y los del cuerpo de expertos que, en equipos conformados en cada caso para revisar la evidencia relativa a la calidad de programas o instituciones específicos, utilizando criterios y métodos aprobados por la agencia, emiten evaluaciones de la calidad.

Es imprescindible para la agencia ganarse la confianza de la comunidad académica desde un inicio. Para ellos es necesario maximizar la transparencia de todos los procesos e incluir a las instituciones y programas sometidos a evaluación en las decisiones relevantes, tales como la composición del equipo de expertos evaluadores. La comunicación, en particular por vía electrónica, es una función esencial para una operación transparente de la agencia.

La agencia, para cumplir exitosamente con sus mandatos, necesita recursos humanos y materiales a medida de sus responsabilidades. Sin embargo, la agencia también debe ser transparente en el uso de esos recursos y en los procedimientos utilizados para seleccionar y entrenar los profesionales que ella emplea. El presupuesto de la agencia, que debe ser público y justificado, refleja bien sus prioridades.

El aseguramiento de la calidad es un objetivo de largo plazo, no un resultado inmediato del accionar de la agencia. También es un fenómeno acumulativo, producto de muchísimas decisiones puntuales en el que participan

⁷ Sigo aquí al documento del IIEP antes citado, pp. 48-49, en una versión modificada.

diversos actores. La agencia se debe al servicio de la calidad. La evaluación realizada sin control de calidad produce resultados indeseables, por lo que la agencia debe someter todos sus procedimientos regularmente a la revisión externa, como tendremos oportunidad de insistir en la tercera parte del documento.

La agencia debe ser consciente de los riesgos habituales dentro del campo del aseguramiento de la calidad. El más importante, quizás, es la formalización de los procedimientos sin cuidado por la sustancia. Las instituciones de educación superior y sus directivos aprenden rápidamente el lenguaje y las formas de la evaluación; es necesario que se compenetren con la cultura y que la agencia la promueva y verifique, más allá de la retórica. La evaluación debe hacerse regularmente pero no por rutina, ni quedar en manos de miembros de un nuevo estrato burocrático, en las instituciones y en las agencias, que se comunican entre sí por arriba de las actividades concretas de enseñanza y aprendizaje que realizan profesores y estudiantes.

Los procesos de evaluación modifican el balance de poder al interior de las instituciones, a menudo reforzando el papel de la administración central. Esto no es malo en sí mismo, pero dicha administración puede burocratizarse y manipular los procesos de evaluación a su entender, pretendidamente en beneficio de la institución pero en desmedro de la calidad de la educación. Por las mismas razones, dichos procesos pueden reforzar la autoridad de las asociaciones profesionales que intervienen en la formulación de estándares y criterios de evaluación. Los intereses de las asociaciones pueden no coincidir con la mejoría de la calidad del aprendizaje.

III. ALGUNAS CONCLUSIONES RELEVANTES PARA EL CASO DEL URUGUAY

En esta sección final nos parece útil puntualizar algunas conclusiones que surgen de la experiencia internacional teniendo en cuenta su posible utilidad para el caso de la creación de una agencia nacional de evaluación y acreditación universitaria en el Uruguay.

1. La misión y los objetivos o propósitos de la Agencia son establecidos mediante actos legislativos del gobierno dentro de un contexto institucional específico —el conjunto o sistema institucional de la educación superior y sus distintos componentes— y como parte de una estrategia más amplia de reformas. Dicha estrategia da sentido a la misión y a los propósitos de la agencia y delimita mejor qué le corresponde hacer a la agencia y qué queda en manos de otros organismos del Estado.
2. En particular, la aseguración externa de la calidad por parte de la agencia precisa de la producción de información, generalmente a cargo de las instituciones, y su recopilación y análisis, por parte de organismos públicos especializados, relativa al funcionamiento de instituciones y programas, sobre sus insumos, pro-

- cesos, productos y resultados, así como relativa a los estudiantes y sus características sociodemográficas y al progreso de sus estudios.
3. Los objetivos o propósitos, asociados a plazos de cumplimiento, deben ser realistas y ajustarse a los recursos humanos y materiales a disposición de la agencia.
 4. Además de sus propósitos concretos en la evaluación y acreditación de programas e instituciones, la agencia debe sostener como objetivo más general promover la cultura de la evaluación dentro de todo el sistema de educación superior.
 5. Los sistemas de educación superior, como es el caso del Uruguay y de muchos otros países, suelen estar segmentados —con escasa o nula movilidad entre los segmentos público y privado, universitario y no universitario—, mal articulados verticalmente entre niveles, y aislados internacionalmente. La agencia debiera contribuir a la integración de los distintos segmentos institucionales en el campo de la evaluación externa, así como facilitar la articulación entre niveles atendiendo a la especificación de los contenidos de cada nivel y a los requisitos del progreso académico. Finalmente, la agencia debiera incorporarse activamente a los mecanismos regionales e internacionales de evaluación.
 6. La agencia debe contar con autonomía para establecer sus procedimientos y llevar a cabo sus funciones de acuerdo con los estándares aceptados internacionalmente. La autonomía se entiende tanto en relación al gobierno como a las instituciones de educación superior y otros sectores interesados. Aunque el gobierno de la agencia debe quedar en manos de un cuerpo con representatividad de los distintos sectores, su legitimidad deriva del prestigio personal y de la independencia de criterio de sus miembros. Los principios básicos de la composición del cuerpo directivo, adicionales a la representatividad de distintos sectores involucrados, incluyen la rotación, la diversidad, y la integridad.
 7. Al interior de la agencia, las funciones deben estar claramente diferenciadas. Es fundamental que ella delegue las tareas de evaluación a expertos reconocidos y prestigiosos que —utilizando los criterios y procedimientos aprobados por la agencia— emitan sus juicios de forma independiente. Un equipo técnico suficientemente bien dotado y entrenado asiste a los evaluadores y ajusta los procedimientos con los programas e instituciones respectivos.

La agencia debe establecer mecanismos internos de control de calidad, realizar auto evaluaciones periódicas con participación de todos los niveles o segmentos, y someterse periódicamente a evaluaciones externas. La agencia debe ser ejemplo de transparencia en el uso de recursos, en la aplicación de procedimientos de evaluación y en sus resultados, comunicando de forma proactiva y eficaz a los diversos públicos interesados.

Referencias bibliográficas

- Billing, D. (2004). **International comparisons and trends in external quality assurance of higher education: Commonality or diversity?** Higher Education, 47, pp. 113-137.
- Blackmur, D. (2008). **A critical analysis of the INQAAHE Guidelines of Good Practice for higher education quality assurance agencies**, Higher Education, 56, pp. 723-734.
- Brunner, J. J. (2008). **El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades**, Revista de Educación, pp. 110-145.
- Clark, R. B. (1983). **The higher education system: Academic organization in cross-national perspective**. Los Angeles, CA: University of California Press.
- Cobban, A. B. (1988). **The Medieval English Universities, Oxford and Cambridge to c. 1500**. Aldershot: Gower Publishing Co.
- Dill, D. (2008). Quality assurance in higher education: Practices and issues, *en* **The 3rd International Encyclopedia of Education**, Editors-in-Chief Barry McGaw, Eva Baker y Penelope P Peterson. Elsevier Publications.
- Eaton, J.S. (2003). **Is accreditation accountable? The continuing conversation between accreditation and the federal government**. Washington, DC, CHEA Monograph Series, Number 1.
- Eaton, J. S. (2006). **An overview of US accreditation**. Washington, DC: CHEA.
- Ei-Khawas, E. (2001). **Accreditation in the USA: Origins, developments, and future prospects**. Paris: IIEP-UNESCO.
- Fernández Lamarra, N. y Ginés Mora, J. (2005). **Educación Superior. Convergencia América Latina-Europa. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad**. Buenos Aires, Universidad de Tres de Febrero.
- INQAAHE (2007). **Guidelines of good practice in quality assurance**. <http://www.inqaahe.org/main/capacity-building-39/guidelines-of-good-practice-51>
- Maassen, P.(1997). **Quality in European Higher Education: Recent Trends and Their Historical Roots**, European Journal of Education, 32, 2, pp. 111-127.
- Martin, M. y Antony S. (2007). **External quality assurance in higher education: Making choices**. Paris: IIEP-UNESCO.
- Morse, J. A. (2006). **The INQAAHE guidelines of good practice for external quality assurance agencies: Assessment and next steps**. Quality in Higher Education, 12(3), pp. 243–252.

- Neave, G. (1994). The Politics of Quality: Developments in Higher Education in Western Europe 1992-1994, **European Journal of Education**, 29, 2, pp. 115-134.
- Reichert, S. y Christian T. (2005). **Trends IV: European universities implementing Bologna**. Paris: European University Association.
- Rozsnyai, C. (2004). **A decade of accreditation in Hungary: lessons learned and future directions**, *Quality in Higher Education*, 10(4) pp. 129-38.
- Stensaker, B. y Lee H. (2006). **Old wine in new bottles? A comparison between public and private accreditation schemes in higher education**, *Higher Education Policy*, 19, pp. 65-85.
- Van Vught, F. A. y Westerheijden D. F. (1993). **Quality management and quality assurance in European higher education: Methods and mechanisms**. Luxembourg: Commission of the European Communities.
- Woodhouse, D. (2004). **The quality of quality assurance agencies**, *Quality in Higher Education*, 10, 2, pp. 77-87.



INTRODUCCIÓN A LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN ACREDITACIÓN

Los casos de EE.UU., Europa, Brasil, Chile y las Redes Internacionales de Agencias

Julio Fernández⁸
Universidad ORT Uruguay

Resumen de ponencia realizada el 12 de diciembre de 2008 en el seminario “La Evaluación y Acreditación en Instituciones de Educación Superior. Introducción a la formación de equipos directivos y técnicos”. Ministerio de Educación y Cultura, Montevideo, Uruguay.

INTRODUCCIÓN

Este documento pretende introducir las características fundamentales de la acreditación en la educación superior, según se practica en los EE.UU., Europa, Brasil y Chile, así como presentar algunas redes internacionales de agencias. Los casos de estos países fueron asignados por la organización del proyecto, como complemento a otras presentaciones planteadas en el Seminario.

El panorama de la acreditación internacional es amplio y diverso; el lector interesado debería consultar casos adicionales para completar un panorama representativo, entre los que se destacaría la acreditación y evaluación en otros países de América Latina, particularmente en Colombia y México. Sería necesario también analizar, complementariamente a la acreditación, los procesos establecidos por cada país para el reconocimiento y la

⁸ Julio C. Fernández Odella.

Master of Science (Massachusetts Institute of Technology)

Ingeniero Químico (UDELAR) / Analista Programador (UDELAR)

Decano de Desarrollo Académico en Universidad ORT Uruguay.

Miembro alterno de la Comisión Ad Hoc de acreditación Mercosur de Uruguay

Integra el Grupo de Trabajo convocado por el Ministerio de Educación y Cultura para la propuesta de una Ley de Creación de una Agencia de Acreditación en Uruguay

Miembro del Comité de Evaluación y Seguimiento del Fondo Clemente Estable. Presidente del Comité de Selección de Proyectos de Ciencia y Tecnología del subprograma 2 del PDT.

Miembro del CONICYT en representación de las universidades de gestión privada.

Integrante de la Comisión Ad-Hoc para la acreditación de carreras de Ingeniería por el mecanismo experimental Mercosur en Uruguay.

Monitor en el taller regional de formación de pares evaluadores para las carreras de Ingeniería.

evolución institucional, en general estrechamente vinculados a la autonomía de las instituciones.

En cada caso estudiado, se examinan las principales instituciones involucradas y los procesos que desarrollan; se presentan las principales fuentes de información y las organizaciones de referencia sobre temas de acreditación para el país. Finalmente, se presentan algunas redes de agencias de acreditación y los consensos existentes sobre buenas prácticas a nivel internacional.

Por razones de espacio, no se ha entrado en el detalle de los aspectos operativos de la acreditación, es decir los procesos, documentos, criterios o estándares manejados por cada Agencia. Sin embargo, se indican referencias para que el lector pueda profundizar en dichos aspectos. Las referencias citadas fueron distribuidas en formato electrónico en el Seminario.

I. LA ACREDITACIÓN EN LOS EE.UU. DE NORTEAMÉRICA

Corresponde presentar, en primer lugar, un breve panorama del sistema de educación superior de los EE.UU., dado que las características de la acreditación están ligadas al entorno en que debe operar.

El sistema de educación superior de los EE.UU. tiene una amplia cobertura (es uno de los países del mundo con mayor cobertura terciaria). Se caracteriza por su gran dimensión y diversidad, abarcando desde las conocidas universidades de investigación hasta instituciones de formación profesional pequeñas, especializadas en una enorme variedad de campos. La denominada “clasificación Carnegie” (McCormick & Chao, 2005; consultar también www.carnegiefoundation.org/classification) es ampliamente utilizada para caracterizar la variedad de las instituciones.

El sistema incluye instituciones estatales (que a menudo son verdaderos sistemas universitarios, como la Universidad de California, con múltiples centros, sedes y escuelas profesionales), instituciones privadas, y un pequeño número de instituciones federales (fundamentalmente para la formación militar o de servicios públicos). La variedad de tipos institucionales es muy importante, destacándose los “colleges” (instituciones especializadas en la formación de grado), las universidades (que tienen programas de postgrado o de formación profesional, de diferentes perfiles), y las instituciones de formación especializada (médica, artística, religiosa, y otros campos) como tipos principales.

Type of institution	Institutions	Enrolment	%	Avg.enrolment
Associate Colleges	1814	6 778 251	38.6%	3737
Research/Doctoral Universities	282	4 907 275	27.9%	17402
Master level Colleges	664	3 902 157	22.2%	5877
Bachelor Colleges	767	1 391 119	7.9%	1814
Medical and Health schools	186	150 335	0.9%	808
Arts and Design Schools	106	128 273	0.7%	1210
Theological / Religious schools	314	101 742	0.6%	324
Business schools	64	92 222	0.5%	1441
Engineering and technology	65	54 419	0.3%	837
Other	97	39 093	0.2%	403
Law schools	32	25 683	0.1%	803
TOTAL	4391	17 570 569	100.0%	4001

Tipos de instituciones de educación superior en los EE.UU.

Fuentes: 2005 Carnegie Classification; National Center for Educational Statistics, IPEDS Fall Enrollment (2004). Adaptado por el autor.

Figura 1. Tipos institucionales, cantidad de instituciones y de estudiantes inscritos.

Quizás por su tamaño y variedad, el sistema de los EE.UU. fue uno de los primeros en utilizar masivamente los procedimientos contemporáneos de acreditación; en efecto, los primeros procesos fueron desarrollados a fines del siglo XIX y principios del XX. Muchos otros sistemas posteriores se basan en el de los EE.UU., que constituye por lo tanto una referencia ineludible.

En los EE.UU., los estudios de grado universitario se orientan a la formación general de los estudiantes, y tienen una duración uniforme de 4 años, conducente al título de "Bachelor". El grado de especialización de esta formación es débil, comparado con los títulos de grado en otras regiones del mundo. Por ejemplo, un futuro ingeniero debe completar (en su carrera de 4 años) por lo menos un año y medio de cursos de formación general, en humanidades, ciencias sociales o artes, además de los requisitos clásicos en ciencia y tecnologías. La especialización y profesionalización se alcanza en los estudios de postgrado, que incluyen maestrías y doctorados; la investigación también se realiza fundamentalmente en los postgrados. Las titulaciones profesionales clásicas, como las carreras de Derecho y Medicina, son postgrados; se desarrollan luego de completado un "Bachelor" en un campo afín.

El grado de selectividad del sistema varía mucho; desde "community colleges" que son prácticamente de admisión libre, hasta las universidades de investigación muy selectivas, que aceptan un ingreso por cada 100 o más postulantes. El sistema es muy flexible en cuanto a las transferencias interinstitucionales.

La capacidad de ejercicio profesional libre está regulada por los Estados, y es un concepto separado del título universitario. En general, luego de obtener un título con potenciales competencias profesionales, debe rendirse

un examen o prueba para poder ejercerlas (p.ej. el *Bar Exam* para los abogados). En caso de aprobación, a menudo la posibilidad de ejercicio queda circunscripta al Estado donde se rindió la prueba. A su vez, para rendir la prueba, es necesario en general (pero no en todos los casos) tener un título universitario o profesional de una institución acreditada.

En los EE.UU. se manejan dos conceptos en el sistema de educación superior. La **autorización para funcionar** es otorgada por los Estados (p.ej. el estado de Texas o de New York) a las instituciones. La **acreditación** es otorgada por agencias especializadas, que funcionan a nivel regional o nacional. Estos dos conceptos están estrechamente coordinados y utilizan criterios similares. La autorización para funcionar es normalmente un requisito previo de la acreditación.

La autorización para funcionar es institucional y en general se basa en el cumplimiento de una serie de requerimientos mínimos que deben ser satisfechos por las instituciones. En cambio, el concepto de acreditación, cualquiera sea el objeto (instituciones o carreras) al que se aplica, incluye dos elementos principales:

- Aseguramiento de un umbral mínimo de calidad (*quality assurance*), y además
- Mejora de la calidad (*quality improvement*), que implica que las instituciones y las carreras tienen procesos para mejorar lo que hacen.

Las agencias de acreditación, en los EE.UU., son todas organizaciones privadas sin fines de lucro, típicamente integradas por representantes de las instituciones de educación superior que atienden. Existen agencias dedicadas a la **acreditación institucional** y otras especializadas en la **acreditación de carreras** (las carreras se denominan **programas de estudio**, *study programs*).

Como explica la NCA (Higher Learning Commission, 2003b), p.12:

La acreditación **institucional** se dirige a la calidad general de la institución sin emitir juicios sobre programas específicos. La acreditación institucional es de todos los programas, sedes y métodos de entrega.

La **acreditación de programas individuales**, tal como aquellos que preparan a los estudiantes para una profesión, es llevada a cabo por cuerpos especializados (o de acreditación de programas) que aplican estándares específicos para los programas de estudio y contenido de los cursos.

Podría resumirse la diferencia explicando que la acreditación institucional examina el conjunto de la institución, considerando elementos como planteles docentes, infraestructura, organización interna, objetivos y sistemas de gestión, como si toda la institución fuera una unidad. En la acreditación institucional no se examina el contenido de cada programa de estudios o de cada especialización. En cambio, la acreditación de programas incluye la re-

visión de contenidos como uno de los elementos fundamentales, examinando además los planteles docentes y la infraestructura específica de la carrera. Por detalles sobre la acreditación institucional, se recomienda consultar los manuales de las agencias, como por ejemplo el de la NCA (Higher Learning Commission, 2003a).

El Departamento de Educación (www.ed.gov) tiene, entre sus competencias, el reconocimiento de agencias de acreditación. Existe también un cuerpo de autorregulación (Council for Higher Education Accreditation, CHEA), integrado por las principales agencias de acreditación. CHEA se encarga de reconocer principalmente a las agencias de acreditación institucional.

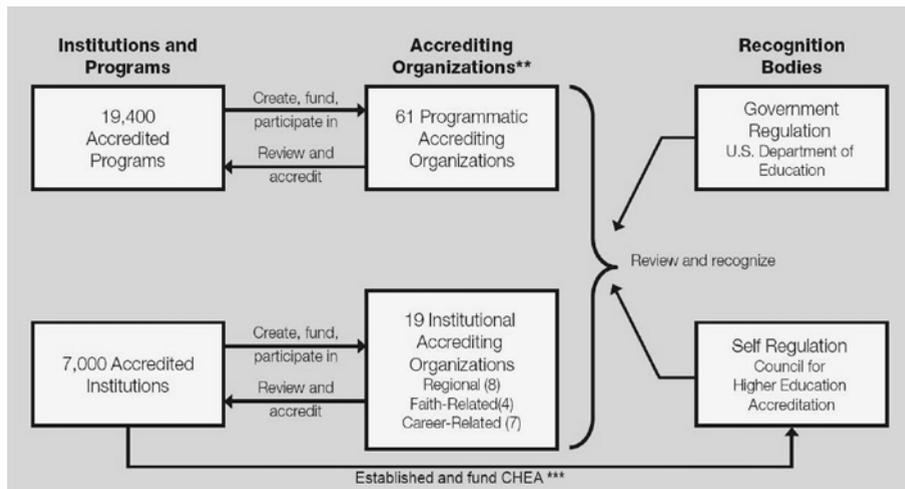


Figura 2. Relaciones entre los cuerpos de reconocimiento, las organizaciones acreditadoras (agencias) y las instituciones y programas. (Council for Higher Education Accreditation, 2007)

En 2007 existían en los EE.UU. (ver figura 2) dos cuerpos de reconocimiento, 61 organizaciones de acreditación de programas (carreras) y 19 organizaciones de acreditación institucional. Estas organizaciones mantenían 19.400 programas de estudio acreditados y 7.000 instituciones, en números redondos.

Agencia	Estados	Fundada
Middle States Association of Colleges and Schools Middle States Commission on Higher Education (MSCHE)	Delaware, District of Columbia, Maryland, New Jersey, New York, Pennsylvania, Puerto Rico, the Virgin Islands and other geographic areas	1887
New England Association of Schools and Colleges Commission on Institutions of Higher Education (NEASC-CIHE)	Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island, Vermont	1885
North Central Association of Colleges and Schools The Higher Learning Commission (NCA-HLC)	Arizona, Arkansas, Colorado, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Michigan, Minnesota, Missouri, Nebraska, New Mexico, North Dakota, Ohio, Oklahoma, South Dakota, West Virginia, Wisconsin, Wyoming	1895
Northwest Commission on Colleges and Universities (NWCCU)	Alaska, Idaho, Montana, Nevada, Oregon, Utah, and Washington	1917
Southern Association of Colleges and Schools (SACS) Commission on Colleges	Alabama, Florida, Georgia, Kentucky, Louisiana, Mississippi, North Carolina, South Carolina, Tennessee, Texas, Virginia and in Latin America.	1895
Western Association of Schools and Colleges	California, Hawaii, Pacific Islands (e.g. Guam)	1962

Figura 3. Principales agencias de acreditación institucional de los EE.UU.

Las principales agencias de acreditación de instituciones de los EE.UU. son las seis agencias regionales que se presentan en la figura 3. Como puede observarse, algunas de ellas tienen más de 120 años de funcionamiento. Todas ellas son organizaciones privadas, sin fines de lucro, cuyos miembros son las instituciones de la región que atienden. Sus directorios están integrados por representantes de dichas instituciones. Estas agencias tienen sitios Web en donde es posible consultar la documentación, los criterios y procedimientos que utilizan. A lo largo del tiempo, las seis agencias regionales han uniformizado en buena medida sus criterios y procedimientos.

El proceso de acreditación consta de una serie de etapas (Council for Higher Education Accreditation, 2007), que son bastante uniformes para todas las agencias:

- Las organizaciones acreditadoras desarrollan **estándares** que deben ser cumplidos para lograr la acreditación
- Las instituciones o programas realizan **autoevaluaciones** (*self-studies*) basándose en los estándares
- Las instituciones o programas pasan por una **revisión de pares** que incluyen visitas *in situ* e informes conjuntos del equipo de visita
- Las agencias emiten un **juicio** basado en los estándares, a través de sus comisiones especializadas, y **conceden o no** el estado de acreditación
- Las instituciones o programas luego pasan por **revisiones periódicas** de parte de las agencias, para mantener su estado de acreditación

La acreditación de carreras (también llamadas “programas de estudio”) es realizada en un 100 % por agencias no gubernamentales, reconocidas por el Departamento de Educación, que están integradas por asociaciones profesionales (es decir, sociedades de egresados que practican la profesión). Realizan procesos análogos a la acreditación institucional, con etapas similares a las expuestas anteriormente, pero con alcance limitado a una carrera.

Cuando la carrera está inserta en instituciones acreditadas (institucionalmente) la acreditación de la carrera se concentra en los contenidos específicos de los programas y en los aspectos de infraestructura docente que son claves para desarrollar las competencias profesionales. En aquellos casos en que la carrera se inserta en una institución monoárea, las agencias de acreditación de carreras cubren también aspectos institucionales y de gestión (no solamente programáticos).

Es importante señalar que no todas las carreras son objeto de acreditación de programas: en efecto, las carreras en ciencias (sociales, naturales y exactas) y en humanidades no tienen una acreditación de programas. Se consideran incluidas en la acreditación institucional.

Algunas de las principales agencias de acreditación de carreras se presentan en la figura 4.

Agencia	Campo de actuación
ABET (Accreditation Board for Engineering and Technology)	Ingenierías, ciencias aplicadas y tecnología
NAAB (National Architectural Accreditation Board)	Arquitectura
LCME (Liaison Committee on Medical Education)	Medicina (en los EE.UU. y Canadá)
ABA (American Bar Association)	Derecho

Figura 4. Algunas agencias de acreditación de carreras (programas) de los EE.UU.

En resumen, la acreditación en los EE.UU. es un proceso que se aplica tanto a instituciones como a programas; contempla tanto el aseguramiento como la mejora de la calidad de la educación superior. Es fundamentalmente privada (no gubernamental) y sin fines de lucro. Nace de la comunidad de la educación superior y no del gobierno. Las agencias mantienen una compleja relación con el gobierno, especialmente en cuanto a la financiación de las instituciones de educación superior (o el acceso de sus estudiantes a financiación para poder realizar los estudios), que se ve afectada por la acreditación.

Algunos recursos para profundizar sobre la acreditación en los EE.UU. son los sitios Web de las siguientes instituciones y organizaciones:

- Council for Higher Education Accreditation (CHEA) (www.chea.org)
- Department of Education (área de educación superior) (www.ed.gov)
- Carnegie Foundation (www.carnegiefoundation.org)
- Integrated Postsecondary Education Data System (IPEDS), un programa del National Center for Education Statistics (NCES) (nces.ed.gov/IPEDS)
- Agencias acreditadoras regionales (figura 3) y de carreras (figura 4)

Los sitios de las universidades o instituciones de educación superior de los EE.UU. suelen referenciar a las agencias que las acreditan institucionalmente, así como a las agencias que acreditan programas. También suelen publicar los informes de visitas periódicas o de acreditación, e informar sobre el estado de acreditación de la institución y sus carreras.

II. LA ACREDITACIÓN EN EUROPA

La formación de agencias de acreditación en Europa es mucho más reciente que en los EE.UU.; en general, se trata de agencias creadas luego de 1990. En muchos casos, las agencias se han establecido en el marco de la profundización de la Unión Europea.

La formación universitaria en el área occidental de Europa continental (en países como Alemania o Francia) se caracteriza por una fuerte presencia de instituciones estatales, insertadas en sistemas rígidamente regulados. Existía una tradición de universidades, dedicadas a la formación en humanidades, ciencias y en carreras tradicionales como Medicina, Arquitectura y Derecho, junto con otras instituciones de educación superior especializadas para la formación en algunas profesiones (por ejemplo, las Ingenierías, en institutos politécnicos o universidades técnicas). Las carreras profesionales eran de larga duración (5 o 6 años), conduciendo a un título profesional.

En el proceso de convergencia europeo, iniciado en Bologna en 1998, estos sistemas han iniciado una evolución hacia un formato similar al del modelo anglosajón, ejemplificado por los EE.UU. y Gran Bretaña, aunque sin el componente de formación general que caracteriza a esos dos sistemas (es decir, se ha mantenido un elevado grado de especialización en la formación).

La creación de un Espacio Europeo de Educación Superior ha determinado una serie de acciones que implican colaboración entre los países, como por ejemplo el desarrollo de un sistema de transferencia de créditos (el *European Credit Transfer System*, ECTS) entre instituciones, información estandarizada sobre las carreras para facilitar la comparación de calificación-

nes y competencias (el *Diploma Supplement*), y la reforma de las carreras de grado para aproximarlas al modelo anglosajón de 3+2 (títulos de grado de 3 años, y posgrado de 2 años para el título con competencias profesionales). Estas acciones determinan un escenario de cambio y adaptación mutua entre los sistemas nacionales.

Las agencias europeas han tenido un rol preponderante en estos procesos de convergencia, y a menudo su tarea principal es tanto el aseguramiento de calidad como el apoyo al proceso de ajuste a los lineamientos establecidos por la Unión Europea. En algunas regiones (especialmente en Europa del Este), las agencias mantienen un rol tradicional de aseguramiento de calidad y han sido un factor importante en el nacimiento de significativos subsistemas de educación superior en el sector privado, luego de la caída del muro de Berlín. Las agencias realizan también diversos estudios y evaluaciones, como contribución al desarrollo y comprensión de los sistemas nacionales.

Existen proyectos concretos para la convergencia de programas, por ejemplo **Tuning** (González & Wagenaar, 2003). Sin embargo, en general los proyectos enfatizan una forma común de expresar los contenidos; se evita explícitamente cualquier intento de desarrollar o de imponer modelos uniformes, o de establecer requisitos obligatorios a nivel europeo para los programas.

Como una forma de analizar el complejo sistema europeo, nos concentraremos en las redes de agencias. Si bien existen redes nacionales y regionales de agencias (por ejemplo, en España las regiones autónomas tienen sus propias agencias), consideraremos dos redes de alcance europeo:

European Network for Quality Assurance (ENQA) (www.enqa.eu)

European Consortium for Accreditation (ECA) (www.eaconsortium.net)

Nos basaremos en particular en un estudio de ENQA (Costes, 2008) orientado a examinar el cumplimiento de los estándares definidos en 2005 en Bergen por los países europeos ((ENQA, 2007)) para el aseguramiento de la calidad en la educación superior. Este estudio recoge el resultado de la actividad de las agencias, ofreciendo un valioso resumen del estado de la acreditación en Europa. Se recomienda al lector consultar directamente dicho estudio, que nos limitaremos a resumir en los párrafos siguientes.

Las 35 agencias que participaron de este estudio principalmente tenían alcance nacional y trabajaban con unas 3600 instituciones de educación superior, de las cuales algo más de la mitad eran públicas. Empleaban más de 2000 personas (equivalente a tiempo completo). El estudio destaca que siguen creándose agencias de acreditación, en países que no las tenían aún (como es el caso de Grecia). El patrón general en Europa es que las agencias se establecen por ley, aunque existen también casos de agencias no guber-

namentales, según el modelo de los EE.UU. En casi todos los países, las agencias tienen competencia exclusiva sobre el aseguramiento externo de la calidad (excepto en Holanda y Alemania, en donde existe más de una agencia); las agencias aplican esa competencia a nivel nacional o regional, según corresponda. Las decisiones de las agencias determinan consecuencias en la aprobación formal o en el financiamiento de las instituciones en el 90 % de los casos examinados por el estudio; claramente estos son los dos objetivos fundamentales de los procesos de aseguramiento de la calidad.

Según el estudio, las agencias tenían responsabilidad principalmente por la aprobación de nuevos programas; la aprobación de instituciones era responsabilidad de los gobiernos nacionales o regionales. En el espacio europeo, la distinción entre autorización para funcionar y acreditación no parece estar tan claramente definida como en los EE.UU., respondiendo a diferentes orígenes institucionales y modelos regulatorios.

Las agencias europeas administran procesos de evaluación institucional y de carreras, pero también desarrollan otras actividades, como revisiones externas o auditorías, *benchmarking*⁹, y revisiones de los sistemas de calidad. Identifican como sus dos funciones fundamentales el aseguramiento de la calidad y la mejora de la calidad, tanto a nivel de programas como de instituciones. Utilizan procesos de autoevaluación y contraste externo como herramienta central, y tienen una responsabilidad clave en la designación de los equipos de pares evaluadores, aunque también intervienen en dicha designación las instituciones de educación superior.

En muchos casos, debido a su reciente creación, las agencias no se encuentran “en régimen” o incluso no han completado todavía ciclos de evaluación; los procesos de aseguramiento de la calidad aún están en su fase inicial.

Las agencias están gobernadas por directorios formalmente establecidos, en los que participan las instituciones de educación superior (como en los EE.UU.) pero también organizaciones profesionales, representantes del gobierno, asociaciones de instituciones de educación superior (incluyendo redes internacionales) y otros representantes de la sociedad civil. La agencia típica tiene representación de 4 o 5 grupos diferentes en su directorio. Las agencias identifican a las instituciones de educación superior y al gobierno, en ese orden, como los grupos de mayor peso en la especificación de procesos y criterios.

El modelo europeo de aseguramiento de la calidad impone a las agencias cuatro elementos fundamentales para sus procesos:

- (i) **autonomía e independencia**, en términos de los procesos y métodos concernientes a la evaluación de la calidad, tanto de parte del gobierno como de las instituciones de educación superior

⁹ *Benchmarking* significa la comparación entre organizaciones y procesos, con el fin de identificar las mejores prácticas utilizadas.

- (ii) la **autoevaluación**
- (iii) la **evaluación externa** (o contraste externo) por parte de un equipo de pares, con visitas en el terreno, y
- (iv) la publicación de un **informe** del resultado.

El estudio de la ENQA mencionado presenta, en detalle, las principales prácticas adoptadas en estas cuatro etapas principales de los procesos y su evolución.

Las agencias deben mantener también procesos internos de evaluación y mejora de la calidad, que incluyen autoevaluaciones y contraste externo por parte de personal de otras agencias.

Para dar una idea de los criterios utilizados, los procesos y procedimientos, pueden considerarse dos documentos representativos. En primer lugar, los criterios propuestos por ANECA para la acreditación de títulos de grado y de maestría en España (Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación, 2006). Este documento presenta nueve criterios para la acreditación de programas, con especial énfasis en los resultados y los mecanismos de garantía de calidad. Se trata de un documento compacto y sencillo, que resulta aplicable a todas las áreas de conocimiento. El documento hace expresa referencia a ENQA y al código de buenas prácticas para las agencias, establecido por ECA (European Consortium for Accreditation, 2004).

En segundo lugar, se recomienda leer el manual para la revisión institucional (*institutional audit*) publicado por la agencia británica, la Quality Assurance Agency (The Quality Assurance Agency for Higher Education, 2006), una de las que cuenta con mayor experiencia en procesos de acreditación en Europa. Este documento presenta un proceso detallado para la revisión institucional, en el que se pueden observar tanto los criterios utilizados como las precauciones y garantías procesales.

III. LA ACREDITACIÓN EN BRASIL

El sistema de educación superior brasileño tiene un enorme tamaño, gran diversidad y significativa dispersión geográfica. Constaba, en el año 2005, de 2141 instituciones de educación superior privadas y 257 públicas (estas últimas establecidas a nivel municipal, estadual o federal).

Una característica del sistema brasileño es la admisión selectiva. En efecto, se realizan pruebas anuales de admisión, denominadas *vestibulares*. El acceso a las universidades se basa en las vacantes que estas ofrecen (*vagas*) y la postulación de los aspirantes al ingreso. La admisión a las universidades públicas (y católicas pontificias) es particularmente selectiva; puede decirse que el crecimiento del sector privado de educación superior en Brasil se ha basado en absorber la demanda que no puede ser satisfecha por el

sector más selectivo. Actualmente, en Brasil más del 50 % de los estudiantes universitarios están enrolados en el sector privado. Las instituciones de educación superior están clasificadas en universidades, centros universitarios y facultades aisladas; estas dos últimas categorías incluyen únicamente instituciones de gestión privada.

El principal antecedente de la acreditación en Brasil viene dado por la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal Superior (CAPES), que evalúa postgrados con fines de adjudicar becas y apoyos financieros desde 1976. Otros actores importantes del sistema han sido el Ministerio de Educación (a través de la Secretaría de Educación, SeSU, y del Consejo Nacional de Educación, que tienen un rol preponderante en el reconocimiento de instituciones privadas); las secretarías de Educación de los Estados brasileños, y el proceso judicial, que ha tenido intervenciones en diversos casos relacionados con el sistema privado.

El actual sistema brasileño (SINAES, *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*) fue establecido en 2007 y aún no ha sido completamente ejercitado; en particular, no se han realizado aún evaluaciones institucionales, y la actividad de evaluación de carreras se ha concentrado muy fuertemente en el sector privado.

Las instituciones que componen el SINAES son:

- El MEC (SeSU) y las Secretarías estatales, que juegan un rol preponderante en las decisiones de reconocimiento (equivalente a la autorización para funcionar de los EE.UU.) y acreditación, así como en la fijación de políticas generales;
- El Consejo Nacional de Educación (CNE) y los Consejos estatales equivalentes, cuyo rol es la operativa del sistema mediante la producción de guías (*portarias*) y dictámenes;
- La CONAES (*Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior*), institución central del sistema de acreditación, que se encarga de la coordinación y la definición de los procesos que se van encarando;
- El INEP (*Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*), cuya función es principalmente técnica; tiene a cargo la operativa de evaluación, incluyendo el mantenimiento de la base de datos de pares evaluadores, y la realización de exámenes estandarizados (ENADE) a nivel de las carreras de grado.
- CAPES, ya mencionado, que desarrolla un rol análogo al INEP pero a nivel del postgrado.

La principal norma del sistema brasileño es la ley 9.394, *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, conocida como LDB y aprobada en diciembre de 1996. Esta norma define el sistema de educación superior y fija criterios para los tipos de instituciones. La Ley 10.861 (2004) y el Decreto 5.773 (2006) establecen el sistema de acreditación, SINAES, las instituciones que lo componen y sus competencias. Todos estos documentos se pueden acceder a partir del sitio del Ministerio de Educación de Brasil (www.mec.gov.br, seleccionar *Legislação* en la barra de navegación). Muchas otras normativas y regulaciones han sido establecidas por dictámenes (*pareceres*) del CNE.

La figura 5 representa el flujo del proceso de reconocimiento, acreditación y revisión periódica, para el ingreso y permanencia en el sistema de las instituciones de educación superior.

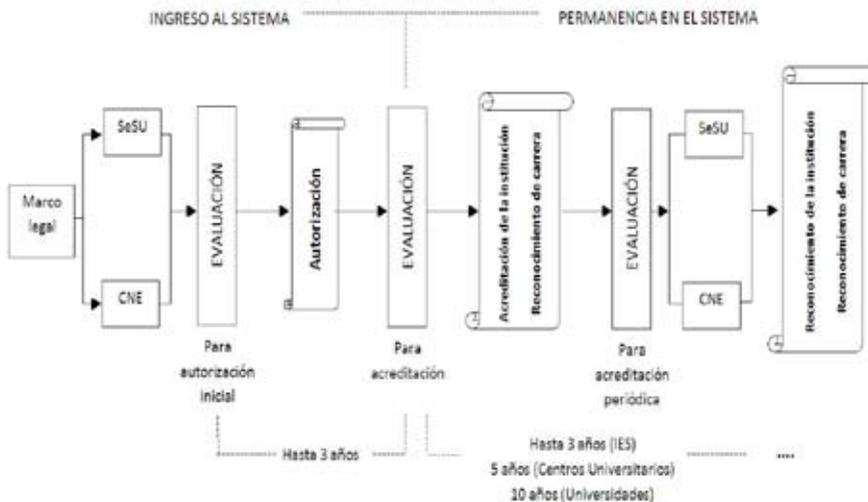


Figura 5. Relación de las instituciones y procesos en el sistema brasileño (adaptado de (INEP, 2004), p.132)

Como se puede observar, el continuo entre reconocimiento y acreditación está expresamente contemplado en el sistema brasileño y es manejado por el mismo conjunto de instituciones.

Un elemento distintivo del sistema brasileño es el ENADE (*Exame Nacional de Desempenho de Estudantes*). Este examen nacional, estandarizado, se toma muestralmente en cada carrera, para estudiantes al fin del primer año y un año antes del egreso. Sus resultados son determinantes de las resoluciones sobre carreras e instituciones. Las instituciones que tienen buenos resultados en el ENADE pueden ser exoneradas de las visitas de evaluación externa. El ENADE es administrado por INEP, que ha desarrollado criterios estadísticos para la clasificación de las instituciones según sus resultados.

Algunos sitios de interés para obtener mayor información sobre el sistema brasileño son:

Portal del Ministerio de Educación (<http://portal.mec.gov.br/>)
Conselho Nacional de Educação (CNE) (<http://portal.mec.gov.br/cne/>)
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (<http://www.inep.gov.br>)
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (<http://www.capes.gov.br>)

IV. LA ACREDITACIÓN EN CHILE

El sistema chileno de educación superior está segmentado en dos grupos bien definidos. El primer grupo está compuesto por las universidades llamadas tradicionales (Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Concepción, junto con instituciones especializadas), creadas antes de 1970, junto con las universidades llamadas derivadas, que son las antiguas sedes regionales de las universidades tradicionales, transformadas en universidades independientes en la reforma de la década de 1980. El segundo grupo está integrado por universidades de gestión privada, institutos profesionales y centros de formación técnica, creados en el marco de la Ley 18.962, o Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE),

En el sistema chileno, la admisión a la educación superior es selectiva y se basa en las notas de un examen nacional de egreso, que se rinde al fin de la enseñanza media. Cada carrera ofrece plazas, y los aspirantes a la carrera se aceptan en orden de preferencia según su puntaje en dicho examen. Esto determina un punto de corte para cada carrera, que da una métrica de la dificultad de acceso. Es bastante corriente que un estudiante no pueda cursar la carrera que desea en la institución que preferiría, por no alcanzar el puntaje necesario, debiendo en ese caso elegir una segunda opción de carrera o de institución.

Como en el caso de Brasil, el subsistema privado ha crecido absorbiendo la demanda que no podía ser satisfecha por las universidades tradicionales y derivadas. Sin embargo, con el pasaje del tiempo, dicho subsistema ha evolucionado algunas instituciones más destacadas, que en algunos casos se comparan favorablemente con universidades del primer grupo.

Otra característica del sistema chileno es que las instituciones de educación superior no están obligadas a establecerse como organizaciones sin fines de lucro, existiendo actualmente instituciones que pertenecen a grupos inversores internacionales.

Los tratados internacionales que mantiene Chile, en particular con los EE.UU. y con la Unión Europea son otro incentivo determinante para mante-

ner un sistema de acreditación fuerte. Estos tratados permiten (bajo ciertas condiciones) la actuación transnacional de organizaciones educativas entre los países parte de los tratados, y por lo tanto Chile no solamente debe preocuparse de asegurar la calidad de la educación superior en su territorio, sino que debe tener organizaciones que puedan actuar para el reconocimiento mutuo de calificaciones con otros países.

Debido a la historia reciente del sistema chileno, los esfuerzos iniciales de supervisión se basaron en el control del entonces naciente subsistema privado, mediante el Consejo Superior de Educación (CSE), creado en 1990. Recién a principios del actual siglo se comienza a discutir la posibilidad de establecer un sistema de acreditación general, que abaricara también a las universidades tradicionales y derivadas, que fue aprobado luego de prolongadas discusiones a nivel político, creándose la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP). Ya en su funcionamiento inicial, la CNAP fue reemplazada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), creada por la ley 20.129 de octubre de 2006.

La CNA acredita a nivel institucional, y también ciertas carreras determinadas por dicha ley. Además, autoriza y supervisa agencias de acreditación no gubernamentales (es decir, privadas), que en general se especializan en algún área del conocimiento. Estas agencias están sujetas a procesos de supervisión para la acreditación, que se basan en el cumplimiento de las mejores prácticas, determinados por procesos de autoevaluación y contraste externo similares a los que se aplican a la acreditación de instituciones.

A la fecha de este trabajo existen cinco agencias ya reconocidas por la CNA: Acredita CL, AcreditAcción, Akredita, Qualitas y AADSA, existiendo otras agencias en proceso de evaluación para su reconocimiento.

Algunas referencias para información adicional sobre el sistema chileno:

Ministerio de Educación de Chile (<http://www.mineduc.cl>)

Comisión Nacional de Acreditación (<http://www.cnachile.cl>)

Consejo Superior de Educación (<http://www.cse.cl>)

V. LAS REDES DE AGENCIAS DE ACREDITACIÓN

Las redes de agencias de acreditación son un fenómeno casi contemporáneo del surgimiento de la acreditación fuera del espacio de los EE.UU., durante la década de 1990. Estas redes se forman a nivel regional (como en el caso ya mencionado de Europa) o a nivel global. Tienen un propósito de intercambio técnico y apoyo mutuo.

Una de las acciones fundamentales de estas redes es el establecimiento de “buenas prácticas” y criterios compartidos para el funcionamiento, tanto en los procesos internos como en los que se aplican a los objetos de evaluación, como instituciones o carreras. Las agencias también dialogan

ante problemas comunes, propiciando el intercambio de expertos entre sus cuadros.

Otra actividad típica de estas redes es la colaboración en la evaluación mutua. Se considera una buena práctica que las agencias de acreditación sean evaluadas externamente, mediante procesos similares a los que ellas mismas aplican, con el objetivo de asegurar la calidad, rendir cuentas a la sociedad y al sistema de educación superior, y mantener la transparencia y la confianza del sistema en su funcionamiento. Algunas agencias tienen la obligación legal o estatutaria de ser evaluadas periódicamente, y a menudo se requiere la participación de expertos internacionales en tales evaluaciones. Las redes facilitan el contacto mutuo y la identificación de expertos que puedan participar, especialmente en la fase de contraste externo.

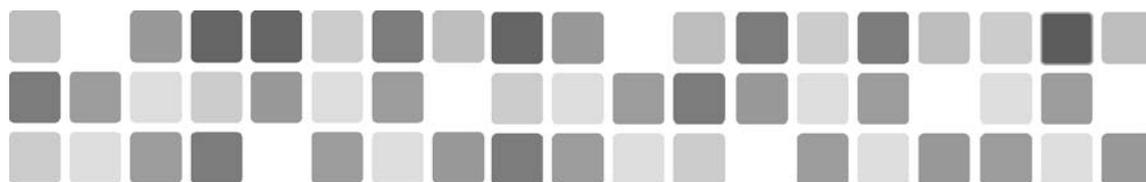
Finalmente, las agencias de la red colaboran en actividades de formación, tanto destinadas a los planteles internos como a las comunidades o sistemas de educación superior en los que funcionan.

La red de agencias de acreditación del espacio iberoamericano se denomina RIACES (Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad en la Educación Superior, www.riaces.net). Fue constituida en el año 2003. RIACES organiza reuniones periódicas y mantiene un glosario de términos relacionados con la acreditación; realiza también actividades de apoyo a las agencias miembro, muchas de las cuales son de reciente creación.

La red de agencias de mayor significación a nivel global es probablemente INQAAHE (International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education, www.inqaahe.org). INQAAHE, que fue establecida en 1991, reúne hoy a unas 200 agencias de todo el planeta. Además de las agencias, pertenecen a INQAAHE en carácter de miembros asociados otras organizaciones, como entidades financiadoras de la educación superior y centros de estudio especializados en el tema.

Referencias bibliográficas

- Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación (ANECA). (2006). **Criterios y directrices para la acreditación de enseñanzas universitarias conducentes a los títulos oficiales españoles de grado y Máster**. Disponible en: <http://www.aneca.es> .
- Costes, N. E. A. (2008). **Quality Procedures in the European Higher Education Area and Beyond - Second ENQA Survey**. : ENQA. Disponible en <http://www.enqa.eu>
- Council for Higher Education Accreditation (2007). **Accreditation in the United States**. Disponible en <http://www.chea.org/>.
- ECA (2004). **Code of Good Practice for the Members of the European Consortium for Accreditation in Higher Education (ECA)**. European Consortium for Accreditation, Disponible en <http://www.eaconsortium.net> .
- ENQA (2007). **Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, 2nd.Ed.** European Network for Quality Assurance. Disponible en <http://www.enqa.eu>.
- González, J. & Wagenaar, R. (2003). **Tuning Educational Structures in Europe, Final Report, Phase One**. University of Deusto, University of Groningen.
- Higher Learning Commission, (2003a). **North Central Association.2003. Handbook of Accreditation : Higher Learning Commision, NCA**. Disponible en <http://www.ncahlc.org/>.
- Higher Learning Commission, N. C. A. (2003b). **Institutional accreditation: an overview**. Disponible en <http://www.ncahlc.org/>
- INEP(2004). **SINAES: da concepção a regulamentação. 2da. ed. ampliada. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Disponible en <http://www.inep.gov.br/pesquisa/publicacoes> .
- McCormick, A. & Chao, C. (2005). **Rethinking the Carnegie Classification. Change**, pp. 51-57.
- The Quality Assurance Agency for Higher Education. (2006). **Handbook for Institutional Audit: England and Northern Ireland**. Disponible en: <http://www.qaa.ac.uk/> .



O PAPEL DA AGÊNCIA DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO. TÓPICOS E INSTRUMENTOS

A Experiência Brasileira

Sérgio Roberto Kieling Franco¹⁰

As agências de acreditação são hoje uma realidade em grande parte das nações do mundo. O tema da acreditação tem se tornado recorrente, especialmente depois de ter sido reforçado pela Conferência Mundial de Educação, promovida pela UNESCO em 1998. No entanto é preciso ter presente que cada país tem sua história e seu (ou seus) modelo de educação superior, além do que a temática da avaliação remete a componentes culturais muito fortes e que, portanto, não podem ser simplesmente universalizados. Assim, por exemplo, ficando restrito ao contexto educacional, vemos que a tradição latina (especialmente passando pelas contribuições francesas – Rousseau, Freinet, Piaget) tende a ser menos rigorosa e menos determinante que as tradições anglo-saxônica e germânica (Comenius, Durkheim, Skinner). Portanto é de se esperar que países diferentes tenham soluções diferentes para tais problemas.

Ao mesmo tempo este não deixa de ser um processo de globalização (ou mundialização, como alguns preferem), ainda que não se possa esquecer que, de fato, o global se funda no local, como nos alerta o geógrafo brasileiro Milton Santos.

Feita essa primeira advertência, torna-se menos inquietante apresentar a experiência brasileira, não no sentido de mostrar um modelo que deva ser seguido, mas na perspectiva de que no diálogo entre diferentes, cada

¹⁰ Sérgio Roberto Kieling Franco

Graduação em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, graduação em Filosofia pela Faculdade de Filosofia Nossa Senhora da Imaculada Conceição, mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, lotado na Faculdade de Educação e professor de diversos cursos de licenciatura e dos programas de Pós-Graduação em Educação e em Informática na Educação.

Secretário de Educação a Distância da UFRGS. Membro e foi Presidente da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) do Ministério da Educação. Presidente da Associação das Instituições de Educação Superior Públicas para a Educação a Distância (UNIREDE). Diretor da Faculdade de Educação da UFRGS; Diretor do Centro Interdisciplinar de Novas Tecnologias na Educação da UFRGS. Exerceu o cargo de Diretor de Políticas de Educação a Distância da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação.

país vá construindo seu modelo e seus processos. Aliás, o que se poderá observar neste artigo é o quanto o Brasil, tendo chegado a um estágio de maturidade a ponto de propor uma lei que institui um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior não deixa de estar em constante processo de aperfeiçoamento, alterando instrumentos e procedimentos, por ter consciência de que não há modelo definitivo.

I. A AGÊNCIA BRASILEIRA

Seguindo o caminho que já vinha trilhando, desde a criação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), passando pela avaliação dos cursos por especialistas chamados pelo Ministério da Educação e pelo Exame Nacional de Cursos (conhecido como *Provão*) e avaliação das condições de oferta e de ensino dos cursos de graduação. Tendo em conta também a experiência já consolidada da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) na avaliação da pós-graduação, o Brasil não cria uma política propriamente de acreditação na educação superior, mas uma política de avaliação.

Ao ser instituído, por lei federal, no ano de 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (doravante referido como SINAES), criou-se a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), que tem as seguintes atribuições: a coordenação do Sistema (definindo diretrizes para a sua implementação); a supervisão do funcionamento do mesmo; a articulação com os sistemas estaduais de ensino (pois o Brasil, além do sistema federal – que se ocupa das instituições de educação superior federais e privadas, tem também os sistemas estaduais – que se ocupam das instituições públicas criadas e mantidas pelos estados e municípios); e o assessoramento ao Ministério da Educação no que tange ao asseguramento da qualidade da educação superior.

Como o próprio nome já diz, a CONAES é uma comissão, ou seja, um órgão colegiado, composto por 13 membros, sendo 5 representantes do Ministério da Educação (representantes dos seguintes órgãos: Secretaria de Educação Superior; Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica; Secretaria de Educação a Distância e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP); 5 membros de “notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior” indicados pelo Ministro da Educação, além de um representante de cada segmento da comunidade universitária (professores, alunos e técnico-administrativos). A presidência da CONAES é exercida por um dos membros de notório saber, eleito pelos membros da Comissão.

Entende-se que é a CONAES que assume o formato de uma agência de acreditação, inclusive sendo ela a representante do Brasil na Rede de Agências Nacionais de Acreditação do Mercosul. No entanto é importante ter

presente que não se trata de uma agência em sentido pleno, pois não é ela que operacionaliza as avaliações. Aí entra em cena um outro órgão, desta vez uma autarquia governamental, que é o INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), cujo presidente é membro nato da CONAES, como já foi dito.

Cabe, pois, ao INEP, a elaboração dos instrumentos (segundo as diretrizes da CONAES), a constituição das comissões de avaliação, a organização das visitas *in loco*, bem como o encaminhamento dos resultados da avaliação aos órgãos regulatórios, para que sejam tomadas as providências legais decorrentes da avaliação.

Pode parecer estranho a leitores não brasileiros falar-se das providências legais decorrentes da avaliação. É preciso ter presente que o Brasil é talvez o país em que a educação superior é mais regulada. Isso também tem gerado muitas dúvidas e mesmo incompreensões no momento em que se criou um sistema de avaliação, distinto dos processos regulatórios. Por exemplo, é comum ver-se em artigos em jornais e revistas, bem como em debates nos meios acadêmicos e sindicais, a expectativa de que a partir da avaliação sejam fechadas instituições que não oferecem uma educação de qualidade, uma vez que uma instituição de educação superior, para poder exercer suas funções no Brasil, necessita estar credenciada no Ministério de Educação.

Essa dificuldade em distinguir os processos propriamente avaliativos dos regulatórios fez necessário, entre outros motivos, com que se publicasse um Decreto Presidencial, editado em 2007, que apresentou a distinção clara entre os processos de regulação, supervisão e avaliação. Diz o referido Decreto:

A **regulação** é realizada por atos administrativos autorizativos (credenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento) do funcionamento de IES e de cursos de graduação e seqüenciais.

A **supervisão** tem o fim de zelar pela conformidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável.

A **avaliação** realizada pelo SINAES constitui referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade. (Decreto 5773/2006, art. 1º.)

Tal distinção conceitual tem ajudado na compreensão da autonomia da avaliação, ainda que seja um processo que, provavelmente se estenderá ainda por um largo tempo.

II. OS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO

Logo que a CONAES fora constituída, começou-se a trabalhar na elaboração dos instrumentos de avaliação. O primeiro trabalho foi a construção

do guia de autoavaliação para orientar as instituições e em seguida passou-se a trabalhar, juntamente com o INEP, na formulação dos instrumentos de avaliação (avaliação externa de instituições e avaliação de cursos de graduação).

A elaboração de tais instrumentos não é tarefa simples. Há desafios que devem ser enfrentados, e que, muitas vezes, só ficam claros à medida que vão sendo realizadas as primeiras avaliações.

Um dos primeiros e principais desafios é a clareza quanto às finalidades do instrumento. E aqui, particularmente no caso brasileiro, necessitou-se discutir e afinar bastante, pois era imperioso deixar claro que o objetivo dos mesmos era relativo à avaliação e não à regulação. Mesmo assim não se podia desprezar que é interessante aproveitar a visita dos avaliadores para verificar-se alguns quesitos regulatórios.

Um outro desafio refere-se ao poder discriminatório dos instrumentos. Afinal, sabe-se que as visitas *in loco* tendem a fazer leituras benevolentes das instituições e dos cursos. Portanto é necessário que o instrumento auxilie os avaliadores a perceberem tanto as fortalezas quanto as fragilidades e contribuam para a diferenciação entre curso ou instituição de boa ou ótima qualidade de outros de baixa ou péssima qualidade.

Também não adianta de nada um instrumento ser adequado quanto a sua finalidade e ter poder discriminatório, se não tiver um bom nível do que poderíamos chamar de aplicabilidade. Instrumentos ideais, que são elaborados no intuito de captar as minúcias do que está sendo avaliado, normalmente tornam a avaliação impossível.

Por último, é importante chamar a atenção para o fato de que todo instrumento de avaliação tem também um caráter educativo. Especialmente em se tratando de instrumentos de um sistema que tem por princípio a transparência, e que, portanto, são conhecidos previamente pelas instituições, sabemos que as mesmas os utilizam para balizar suas atividades. Portanto não se pode desprezar o fato de que eles são também uma forma de indução de qualidade.

Antes mesmo de realizar todas as avaliações previstas pelo Sistema e exatamente devido à reflexão intensa feita pela CONAES a respeito dos instrumentos de avaliação, empreendeu-se um processo de revisão dos instrumentos utilizados e aprovados pela própria CONAES, cerca de três anos antes.

Em linhas gerais, o instrumento de avaliação de cursos anterior tinha as seguintes características.

Era organizado em 3 dimensões, como está previsto na legislação (a saber: organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura). Essas três dimensões eram desmembradas em indicadores que seriam analisados pela comissão de avaliação. No total o instrumento de avaliação de cursos de graduação era composto de 72 indicadores.

Para cada indicador eram descritos os 5 níveis de qualidade, conforme definido na legislação, que prevê que os cursos receberão conceitos ordenados em uma escala de 1 a 5. Ainda cabe ressaltar que esses descritores que geravam a classificação de cada indicador, encontravam-se ordenados de forma decrescente (de 5 para 1), ou seja, do nível de qualidade mais alto para o mais baixo.

Uma característica também presente no instrumento anterior é que os requisitos legais eram avaliados, ou seja, também recebiam uma pontuação de 1 a 5, não sendo somente constatada sua existência ou não. O que ajudava a regulação era o fato de esses indicadores serem considerados imprescindíveis, de modo que se o curso apresentasse para tal indicador, conceito inferior a 3, a avaliação não geraria conceito final, apontando para a impossibilidade de ser conferido o ato autorizativo pleiteado, no caso, o reconhecimento ou a renovação do reconhecimento do curso.

Diante das várias fragilidades desse instrumento, entendeu a CONAES, juntamente com o Ministério da Educação e o INEP, que era necessário fazer uma revisão, e quem sabe, uma reformulação profunda dos instrumentos.

O princípio básico das três dimensões foi mantido, afinal é definido na própria lei de criação do Sistema. Já os indicadores foram reduzidos ao número de 25, de modo a observar-se o essencial, evitando as compensações, fenômeno típico das avaliações com instrumentos muito complexos.

Um aspecto que ajudava a diminuir o poder discriminatório do instrumento de avaliação de cursos era o fato de haver descritores para cada um dos 5 níveis, e ainda dispostos em ordem decrescente. Isso induzia os avaliadores a utilizarem, como ponto de partida o conceito máximo e, quando o curso não se encaixava nesse conceito máximo, passavam a ver em que nível se encontrava o curso, gerando a concentração dos conceitos nos dois níveis maiores. A decisão da CONAES, então, foi a definição de um “referencial mínimo de qualidade”, que corresponde ao conceito 3, que é o mínimo aceitável para um curso poder seguir seu funcionamento. O intuito dessa medida foi orientar os avaliadores a partirem do mínimo aceitável, como padrão, e justificarem toda vez que entenderem que o curso está acima ou abaixo da qualidade mínima desejada.

Paralelamente a isso, foi criado o Conceito Preliminar de Curso (CPC), que se trata de um conceito calculado a partir do resultado obtido pelo curso no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), que é uma prova aplicada aos alunos concluintes e ingressantes de todos os cursos de

graduação, uma vez a cada três anos, associado a um processo de quantificação de insumos que contribuem para a qualidade do curso (titulação do corpo docente, seu regime de trabalho, opinião dos alunos quanto à infraestrutura e à qualidade do projeto pedagógico do curso). Tal conceito tem a função de indicar qual será, provavelmente, o resultado da avaliação do curso. Em função disso um dos elementos a ser considerado na avaliação *in loco*, passou a ser a justificativa da instituição, sob sua ótica, do conceito alcançado, ou sua argumentação indicando porque entende que esse conceito preliminar é injusto. Isso passou a obrigar a instituição de educação superior a promover também uma autoavaliação do curso.

Uma outra novidade é que os requisitos legais são somente verificados quanto a seu atendimento ou não, pois entende-se que não cabe emitir um conceito, por exemplo, à acessibilidade a portadores de deficiências, ou ao atendimento às Diretrizes Curriculares Nacionais. Ou se atende ou não se atende tais requisitos.

O Instrumento para avaliação de instituições passou também por modificações semelhantes. Anteriormente era composto por 10 dimensões (previstas em lei). Tais dimensões são as seguintes: (1) Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional; (2) políticas para o ensino, a pesquisa e a extensão; (3) responsabilidade social; (4) comunicação com a sociedade; (5) políticas de pessoal; (6) organização e gestão da instituição; (7) infraestrutura física; (8) planejamento e avaliação; (9) políticas de atendimento ao estudante; e (10) sustentabilidade financeira.

Essas dimensões eram verificadas através de 73 indicadores. Para cada um desses indicadores havia a descrição dos 5 níveis (na ordem de 5 para 1). Os requisitos legais eram avaliados também e graduados nos 5 níveis, e tratados como indicadores imprescindíveis. Portanto, como era de se esperar, esse instrumento tinha características muito semelhantes às do instrumento de avaliação de cursos.

O instrumento atual para avaliação das instituições, respeitou as 10 dimensões, mas reduziu os indicadores ao número de 41. Assim como no instrumento de avaliação de cursos, passou-se a definir o “referencial mínimo de qualidade” (correspondente ao conceito 3), e os requisitos legais passaram a ser somente verificados.

Os primeiros resultados da aplicação desses novos instrumentos já têm demonstrado que o perfil das avaliações modificou-se profundamente. Tornaram-se mais rigorosas e mais efetivos os juízos de valor dos avaliadores. É claro que com isso aumentou o poder da avaliação subjetiva. Por outro lado, tem evitado fortemente a fabricação artificial de resultados por meio de cálculos arranjados por “engenharia reversa”, promovidos pelas próprias instituições ou por empresas de consultoria.

III. DESAFIOS

Os desafios são constantes. O aperfeiçoamento de um processo de avaliação é algo que nunca está terminado. Um dos principais desafios é manter coerência entre os instrumentos. Neste sentido há uma preocupação, no Brasil, para que os demais instrumentos utilizados para subsidiar os processos regulatórios sejam coerentes com os instrumentos aprovados pela CONAES.

Outro desafio importante é garantir o respeito à diversidade dos cursos e instituições sem cair na tentação de criar instrumentos múltiplos, o que pode levar à perda de fidedignidade, além de prejuízo à comparabilidade dos resultados da avaliação. Isso é particularmente importante, no caso brasileiro, devido às dimensões continentais do país, que necessariamente acarreta diferentes formas de implementação de cursos e instituições, bem como diferenças de vocações institucionais, além do fato do gigantismo do sistema, que abarca mais de 2.500 instituições e cerca de 30.000 cursos de graduação. Até agora tem-se buscado a unidade de instrumentos, apenas com alguns indicadores específicos para o caso de cursos a distância e algumas orientações específicas para a avaliação de cursos de Medicina ou Direito.

O que a experiência brasileira tem nos mostrado é que um instrumento nunca está concluído. Constantemente necessita estar sendo revisado, pois a realidade de um curso universitário ou de uma instituição de educação superior de fato nunca é completamente apreensível e que portanto há sempre o que aperfeiçoar. Diante dessa complexidade, coerentemente com o que nos aponta de modo tão interessante Edgar Morin (2002), é que se percebe a necessidade de um processo constante de avaliação do próprio Sistema de Avaliação, de modo a não só ser coerente consigo mesmo, mas também garantir que esse sistema é um processo de Estado, para além das inclinações de um governo ou outro.

Como foi dito no início deste artigo, a experiência brasileira não é necessariamente um modelo a ser reproduzido. No entanto o conhecimento dos acertos e erros na implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior pode contribuir para os processos de outros países, e talvez, paradoxalmente, de modo especial a países tão diferentes, como é o caso do Uruguai.

Referências.

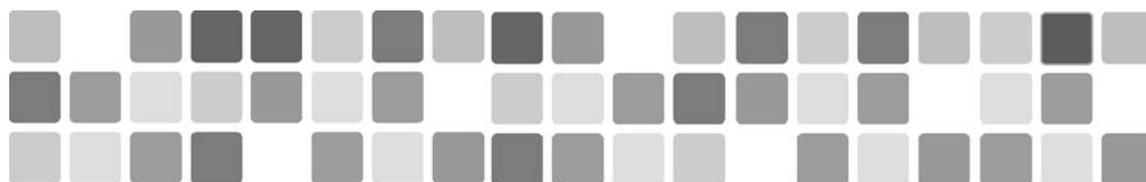
BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

BRASIL. SINAES — Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. (2007). 4. ed., ampl. Brasília: INEP.

MORIN, E. (2002). **Ciência com consciência. 6. ed.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

SANTOS, M. (2004). **Repensando o espaço do homem. 5. ed.** São Paulo: EDUSP.

ANTECEDENTES NACIONALES



LA EDUCACIÓN TERCIARIA URUGUAYA Y LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD

M. Laura Dodino¹¹

Comenzaremos haciendo una breve referencia al ámbito educativo terciario a partir de la Ley General de Educación, Ley N° 18437, abordaremos los procesos de evaluación de la calidad de instituciones y programas de educación terciaria implementados y las acciones que se han llevado adelante en la órbita del Ministerio de Educación - Dirección de Educación, para promover y asegurar la calidad de la educación terciaria en el país. Finalmente ubicaremos el contexto institucional de desarrollo del proyecto de formación de equipos técnicos implementado.

I. ¿QUE SE ENTIENDE POR EDUCACIÓN TERCIARIA EN NUESTRO PAÍS?¹²

“el sistema educativo se articula en diferentes conexiones, donde actúan en carácter de reciprocidad diversos actores: las distintas instituciones educativas, de investigación de todos los niveles e instancias de gobierno y de la sociedad. No puede haber una educación superior de calidad sin una fuerte articulación con los subsistemas escolares previos y sin una estrecha conexión con las estructuras de la ciencia y la tecnología” (Dias Sobrinho, J. 2008, p.94)

Para responder a esto, nos remitiremos a considerar las definiciones que se establecen en la nueva Ley General de Educación Ley N° 18437 aprobada en diciembre de 2008.

Estas precisiones han resultado un avance en la conceptualización del término. Romero (2005), al respecto de la Educación Superior, planteaba que la misma era *“una categoría por definir desde el punto de vista normativo y formal.”*

¹¹ Laura Dodino. Coordinadora Área de Educación Superior – Dirección de Educación - Ministerio de Educación y Cultura. Magister en Educación de la UCU. Profesora de Matemática Anep. Docente efectiva en CES y CECTP.

¹² El proyecto de Ley de Creación de la Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la E. Terciaria, amplía estos conceptos.

En dicha Ley se establece un Sistema Nacional de Educación (Art. 20) como *“el conjunto de propuesta educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida”*.

Se establece dentro de estructura de la Educación Formal el nivel terciario incluyendo:

1. Educación terciaria: cursos técnicos no universitarios, tecnicatura y educación tecnológica superior.
2. Formación en Educación con carácter universitario.
3. Educación terciaria universitaria: grado y postgrado.

Este determina que la educación llamada universitaria esté incluida estrictamente en la terciaria pero no son considerados como sinónimos.

La educación terciaria (art.29) es el nivel de formación que sigue a la educación media (básica y superior) teniendo como objetivo la profundización y ampliación de la formación en alguna rama del conocimiento, incluyendo entre otras a la educación tecnológica y técnica.

Dentro de esta profundización y ampliación, la formación universitaria se caracteriza por tener como principal misión la producción y reproducción del conocimiento en sus niveles superiores, a través de la integración de los procesos de enseñanza, investigación y extensión. Se establecen para este nivel las titulaciones de grado y postgrado (incluyen las especializaciones, diplomaturas, maestrías y doctorados, art. 32).

La formación en Educación que abarca la formación de maestros, maestros técnicos, profesores, profesores de Educación Física, educadores sociales, así como futuras formaciones requeridas por el Sistema Nacional de Educación, se concibe como universitaria.

La educación policial y militar de nivel terciario deberá regirse de acuerdo a lo establecido en la Ley de Educación y en las que se dicten a sus efectos (Art. 105).

En el capítulo XI, se establece que la Educación terciaria Pública estará constituida por la Universidad de la República¹³, el Instituto Universitario de Educación (creado por esta Ley, art. 84) y los institutos de Educación Terciaria. Para la educación terciaria privada se seguirá rigiendo por el Decreto-Ley N° 15.661 de octubre de 1994 y por sus decretos reglamentarios.¹⁴

De esta manera queda definido el universo institucional nacional de posible aplicación de la evaluación de la calidad.

La calidad y los procesos de evaluación de las instituciones y carreras terciarias en nuestro país.

La calidad es un término polisémico y polémico así como también lo son las concepciones de evaluación y acreditación que admiten diferentes enfoques y puestas en práctica.

¹³ Que se seguirá rigiendo por la Ley 12549 del año 1958. (art. 80)

¹⁴ Disponible en <http://educacion.mec.gub.uy/superior.html>

Cabe considerar como lo menciona Días Sobrinho que la calidad es “una construcción social” (Fernández Lamarra, 2008, p. 67) y que por lo tanto varía según los intereses de los diversos actores dando cuenta de lo que la sociedad entiende y espera de la educación superior. La definición que adoptaremos como país será entonces una “construcción colectiva y gradual” (Fernández Lamarra, 2008, p. 67)

La nueva ley general de educación establece el rol del Estado en su artículo primero: “El estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa. Lo que se amplía en el artículo 10 donde se establece que dentro de la libertad de enseñanza consagrada constitucionalmente, se “...promoverá la calidad y la pertinencia de las propuestas educativas”.

Al respecto de la calidad y la pertinencia Dias Sobrinho dice:

“la calidad de la educación superior está directamente relacionada con su capacidad para contribuir al desarrollo de los individuos y de las sociedades” (Pág. 98) y que “los sentidos de la pertinencia remiten la educación superior a lo social, a las culturas y a lo económico, es decir, al desarrollo humano integral y sostenible que permita a todos los hombres y mujeres una vida digna y justa”.

Este autor vincula fuertemente la calidad y la pertinencia: “en nuestra concepción, calidad está vinculada a pertinencia y a responsabilidad en el desarrollo sostenible de de la sociedad” (p. 106) y “la pertinencia es una dimensión esencial de la calidad” planteando que no puede considerarse la calidad “in abstracto”, apartada, desraizada de las realidades que le dan contenido y forma. “La calidad debe tener un valor social, público, de compromiso con las comunidades en que se insertan las instituciones educativas” (Pág. 107) desde un enfoque de la educación como bien público.

Luego de la Conferencia Mundial del 1998 y estando en vías la preparación de la nueva que se llevara a cabo en París, los temas de la calidad y la pertinencia reaparecen ocupando un lugar central en la agenda de la ES, conjuntamente con las transformaciones que están ocurriendo en la educación superior.

“La garantía de la calidad en la educación superior, la promoción de un acceso igual a la educación superior y la concesión a los educandos del poder de adoptar decisiones con conocimiento de causa son desafíos fundamentales para la educación superior en un entorno más mundializado.”¹⁵

Al respecto de las transformaciones en la Educación Superior la UNESCO¹⁶ entiende que existen varios cambios que tienen importantes repercusiones en lo que respecta a calidad, acceso, diversidad, y financiación destacando los siguientes:

- la aparición de nuevos proveedores de educación como las empresas multinacionales, universidades corporativas y empresas de medios de comunicación;

15 <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001362/136247s.pdf>

16 <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001362/136247s.pdf>

- nuevas formas de proporcionar educación, entre ellas la educación a distancia, la educación virtual y el aprendizaje en contacto directo, como las empresas privadas;
- la mayor diversificación de los diplomas y los títulos universitarios;
- el aumento de la movilidad de los estudiantes, los programas, los proveedores de educación y los proyectos a través de las fronteras nacionales;
- el mayor hincapié en la enseñanza permanente, lo que a su vez aumenta la demanda de educación postsecundaria; y
- el incremento de la inversión privada en el suministro de educación superior.

No escapando a la realidad y a las preocupaciones mundiales, variadas han sido las acciones promovidas desde la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en el sentido de promover y asegurar la calidad de las propuestas educativas terciarias que se implementan a nivel nacional. Estas propuestas han contado con el apoyo y el decidido compromiso de las instituciones tanto públicas como privadas de Educación Terciaria, dando cuenta de que la temática de la calidad es un compromiso asumido conjuntamente por las instituciones de educación y el Estado con el fin de contribuir al desarrollo de toda la sociedad.

Algunos hitos a destacar son:

1. La implementación del Decreto 308 del año 1995¹⁷, con el funcionamiento por más de una década del Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada como órgano asesor del Ministerio de Educación y Cultura que actualmente¹⁸ implica la autorización para funcionar de cuatro universidades, doce institutos universitarios, y 2 institutos terciarios no universitarios, y el reconocimiento académico de 148 carreras, de las cuales 10 corresponden al nivel terciario no universitario, 57 corresponden al nivel de grado y 81 al nivel de postgrado¹⁹.
2. La participación en el Mecanismo Experimental de Acreditación Regional del MERCOSUR (MEXA) en el marco del Sector Educativo del MERCOSUR con el objetivo de concretar un sistema de acreditación de carreras como mecanismo de reconocimiento de títulos de grado que facilitara la movilidad regional de estudiantes y de profesionales con fines académicos. Fueron varios los documentos que prepararon y posibilitaron la implementación del proceso de acreditación regional en la que participaron expertos de la región. En junio del 2002 se firma entre los países

17 Antes del 1984, era la Universidad de la República la única institución universitaria en el país, en agosto mediante el Decreto Ley 343/984 se otorgó el reconocimiento oficial a la Universidad Católica del Uruguay "Dámaso Antonio Larrañaga".

18 Se han reconocido a lo largo de estos 14 años más instituciones, algunas de las cuales tienen revocada su autorización.

19 Datos a diciembre de 2008. Un listado completo y actualizado de instituciones y carreras está disponible en www.mec.gub.uy/educacion.

integrantes del bloque el *“Memorándum de entendimiento sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile”*, que propuso para la primera ronda, a las carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina. En el año 2003 se realizó la convocatoria para la carrera de Agronomía, en el 2004 para las Ingenierías y en el 2005 para Medicina, participando en nuestro país tanto universidades y expertos provenientes de instituciones privadas como de la UdelaR. Se acreditaron en la región 19 carreras de Agronomía, 19 de Ingeniería y 11 de Medicina.

Para nuestro país significó la acreditación de las carreras de la UdelaR: Agronomía, Ingeniería Civil, Eléctrica, Química, y Medicina; de la Universidad Católica del Uruguay: Ingeniería Electrónica; de la Universidad de Montevideo: Ingeniería Civil y de la Universidad ORT: Ingeniería Electrónica, involucrando más de 11 mil estudiantes, 2000 docentes y 22 especialistas que conformaron los comités de pares.

Recientemente este mecanismo experimental ha pasado a ser permanente mediante el ARCU-SUR, habiéndose convocado a las carreras de Agronomía y Arquitectura y estando en fase la preparación de las acreditaciones de Veterinaria y Enfermería. A nivel regional estos procesos son implementados por las Agencias de Evaluación y acreditación nacionales, por lo que, en nuestro país, antes debieron crearse las comisiones Ad Hoc y se comenzó a trabajar en la creación de un organismo de esas características con el fin de acompasar la realidad regional y para responder a las necesidades del sistema de educación terciario nacional.

3. Funcionamiento de un grupo de trabajo que desde finales del 2006 trabajó con el fin de elaborar un proyecto de ley para la creación de una Agencia Nacional de Acreditación. Al respecto el Director de Educación, Mtro. Luis Garibaldi planteaba que:

“La creación de la Agencia en nuestro país no tiene como objetivo final abrir o cerrar instituciones educativas, sino promover que las instituciones mejoren sus estándares de calidad; en definitiva, apuntar a una calidad permanente del sistema educativo universitario uruguayo.”

Estos documentos base fueron puestos en conocimiento de la UdelaR y las instituciones terciarias privadas y con los aportes provenientes de ambos ámbitos el Ministerio concluyó un documento que sentó las bases para el proyecto de Ley para la Creación de la Agencia de la Promoción y Asegu-

ramiento de la calidad de la Educación Terciaria, que de acuerdo al nuevo marco normativo establecido por la Ley General de Educación (literal f, p. 45) se remitirá en el mes de junio a la Asamblea General del Poder Legislativo.

II. UBICACIÓN INSTITUCIONAL DE DESARROLLO DEL PROYECTO MEC - UNESCO: “FORMACIÓN DE EQUIPOS TÉCNICOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROPUESTAS DE POLÍTICAS EDUCATIVAS”

El *Área de Educación Superior* es la dependencia de la Dirección de Educación responsable de los temas relacionados con la evaluación para la autorización de las instituciones de enseñanza terciaria y universitaria de gestión privada y para el reconocimiento del nivel académico de sus programas, así como para el registro de los títulos expedidos por éstas. Atiende además algunos aspectos vinculados a la enseñanza terciaria pública. Sus actividades surgen de la puesta en funcionamiento de la normativa nacional en este ámbito, especialmente del Decreto-Ley 15.661, del 23 de octubre de 1984, el Decreto 308/995, del 11 de agosto de 1995, concordantes y correlativas.

La Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura ha propuesto como el lineamiento estratégico para el período 2005 – 2009, “Impulsar y coordinar a todos los actores del ámbito de la educación para lograr educación para todos durante toda la vida en todo el país, mediante la conformación de un verdadero Sistema Nacional de Educación”.

En este marco, la Dirección de Educación, propone como uno de sus objetivos para el período: “Implementar un sistema de acreditación y evaluación para asegurar la calidad de la educación terciaria y superior” en referencia a las actividades que se desarrollan actualmente en el Área de Educación Superior.

Para cuyo cumplimiento se previeron, entre otras, las siguientes acciones:

- Creación por Ley del Sistema Nacional de Acreditación y Promoción de la Calidad de la Educación Superior.
- Elaboración de Guías para la presentación y actualizaciones de instituciones y de carreras.
- Aprobación de reglamentaciones para la regulación de las instituciones de educación terciaria privada (nuevas sedes, cambios menores, presentación y registro de títulos).
- Profesionalización y mejoramiento del Área de Educación Superior de la Dirección de Educación.
- Creación del Banco de Evaluadores de instituciones y carreras.
- Incorporación y participación en la Red Iberoamericana de Agencias de Acreditación de Educación Superior (RIACES).
- Creación de la Comisión Ad Hoc de Acreditación para el sistema ARCU-SUR del MERCOSUR Educativo.

- Realización de encuentros internacionales y participación de expertos internacionales.

La formación de los integrantes del Área ha sido una preocupación de la Dirección de Educación en este período, lo que se evidencia en el ingreso del nuevo personal que ha sido designado por mecanismos de selección o traslado de otras dependencias, jerarquizando su formación y antecedentes y en varias acciones de formación que se han promovido desde esta Dirección. Destacamos las realizadas en el marco de la Red Iberoamericana de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES): organización y participación en seminarios internacionales, concreción y organización de la visita de reconocidos consultores regionales con fines de asesoramiento, por ej. de los Dres. Juan Carlos Pugliese y Raúl Atria, asesoramiento técnico de la CONEAU a través de la Dra. Mónica Deluca, entre otros.

Asimismo en el marco de la discusión y aprobación de Ley General de Educación 18437, aprobada en diciembre de 2008, como ya mencionamos se creó y funcionó durante los años 2007- 2008 el Grupo de trabajo para la Transición hacia una Agencia de Acreditación en el Uruguay, el cual presentó el documento final de su trabajo a consideración de la Universidad de la República, la ANEP, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y las instituciones de Educación Terciaria Privada. Posteriormente continuó trabajando un grupo reducido de estos participantes quienes considerando las respuestas de las instituciones consultadas finalizaron recientemente el articulado del proyecto de Ley que será presentado por esta Secretaría de Estado al Poder Legislativo.

Con el objetivo de continuar aportando al fortalecimiento de los procesos de evaluación que están llevando a cabo el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, la propia Dirección de Educación y la UdelaR, así como a los procesos de acreditación iniciados por el MEXA que continúan hoy bajo el sistema ARCUSUR es que esta Dirección ha coordinado con UNESCO acciones que se concretaron en el Proyecto "Formación de Equipos Técnicos para la Elaboración de Propuestas de Políticas Educativas".

El objetivo central del Proyecto está dirigido a la consolidación y articulación del Sistema Educativo y específicamente al mejoramiento de las capacidades técnicas de los involucrados en los procesos de evaluación y acreditación. Particularmente en el área de Evaluación y Acreditación Universitaria se ha priorizado la formación de recursos humanos del Ministerio de Educación y Cultura - Área de Educación Superior y de las instituciones de educación superior tanto públicas como privadas, cuya regulación actual o futura quedará en la órbita de las funciones del MEC y de la futura Agencia de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Superior.

La Dirección de Educación convocó a un concurso público para la coordinación de este proyecto, designándose al Arq. Ernesto Domínguez para trabajar con la Coordinación del Área de Educación Superior.

Referencias bibliográficas

- Ley General de Educación. (2008). Disponible em www.mec.gub.uy
- Dias Sobrinho, J. (2008). Calidad. Pertinencia y responsabilidad social de la universidad Latinoamericana y caribeña. **Capítulo 3 del libro Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe**. IESALC, UNESCO.
- Fernández Lamarra, N. (2008). **Cap 2: Modelos y sistemas de evaluación y acreditación de la Educación Superior**. IESALC, UNESCO.
- Gazzola, A. & Pires. S (coordinadoras). (2008). **Hacia una política pública regional de aseguramiento de la calidad en Educación Superior**. IESALC UNESCO. Caracas.
- Gazzola, A. & Didriksson, A (Editores) (2008). **Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe**. IESALC UNESCO.
- Comisión Sectorial del Mercosur. (2007). **EL MERCOSUR EDUCATIVO; El proceso de Acreditación Universitaria**. UdelAR.
- Romero, C. (2005). Extracto de los primeros capítulos del Informe de Uruguay, para el programa **Diagnóstico de los títulos de la educación superior en Latinoamérica y el Caribe**. IESALC/UNESCO.
- Lineamientos estratégicos de la Dirección de Educación. Ministerio de Educación y Cultura – Uruguay



LA REGULACIÓN DE LA ENSEÑANZA TERCIARIA EN EL URUGUAY

Historia y Situación Actual

Jorge Ares Pons²⁰

INTRODUCCIÓN

La existencia de enseñanza terciaria en América Latina -fundamentalmente universitaria- no es novedad. Existe una tradición de largo arraigo, de origen esencialmente confesional, que se remonta a los tiempos de la colonia.

El Uruguay representa una excepción, pues la Universidad de la República nace en pleno período republicano²¹. Es pública, y de hecho laica, pues aunque su primer rector fuera el vicario apostólico, era el ministro de gobierno el que ejercía la superintendencia real. Originalmente incluía los estudios primarios (segregados en 1877), los secundarios (segregados en 1935) y los terciarios (universitarios). Ella monopolizó, prácticamente durante ciento cincuenta años, el sector terciario. Tanto es así, que los conceptos de enseñanza superior, terciaria o universitaria permanecen confundidos y subsumidos en las actividades que ella desarrolla, hasta pocos años atrás. La propia Constitución nacional y la Ley Orgánica de la Universidad de la República, cuando se refieren a la “enseñanza pública superior” no esclarecen si debe interpretársela como abarcativa de todos los subsistemas terciarios, como habitualmente se entiende en otras latitudes, o restringida al universitario. Sentido, este último, más afín a la tradición europea y al paradigma de

20 Jorge Ares Pons

Químico Farmacéutico y Doctor en Química. Integrante del Consejo y del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República (hasta 1974).

A partir de 1985 se reintegra y es designado por la Asamblea General del Claustro como miembro del Consejo Directivo Central, primero en representación del Orden Docente y luego de su retiro de la docencia, como representante del Orden de Egresados, hasta el año 1991.

Miembro fundador del Programa para el Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA) e integrante de su Comisión Directiva. Principal redactor del informe de base para la redacción del Dec.308/995, que dió origen al Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, que funciona desde 1995 en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura y del cual fuera su primer Presidente. Integra el órgano como miembro designado a propuesta de la Universidad de la República. En junio de 2005 el gobierno nacional lo vuelve a designar Presidente del mismo y en noviembre de 2008 lo confirma en el cargo.

Asesor académico del Rector de la Universidad de la República.

21 Proceso fundacional 1833-1838. Funcionamiento efectivo en 1849

la universidad contemporánea, que nace a comienzos del siglo XIX con la Universidad de Berlín.

Dilucidar esta cuestión no ha sido tema menor, pues al poseer legalmente la Universidad de la República el monopolio de la “enseñanza pública superior”, cuando aparecen otros organismos del Estado o instituciones privadas pretendiendo incursionar en la enseñanza de nivel terciario, se plantean querellas de competencia que, por lo general, y a pesar de la opinión de distinguidos juristas, han sido resueltas contrariando los puntos de vista de la Universidad y dejando en manos del poder político las decisiones en la materia.

Como uno de los últimos actos de la dictadura cívico-militar, en 1984 se produce el reconocimiento oficial de la primera universidad privada del Uruguay -Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga (UCUDAL o UCU)-. Otros intentos anteriores, excepto uno a fines del siglo XIX, de muy efímera duración, habían fracasado. En 1984, por la vía de un Decreto-Ley (Nº15.661), convalidado a posteriori por el parlamento democrático, se atribuye al Poder Ejecutivo la potestad de habilitar universidades privadas, ignorando la legislación vigente desde fines del siglo XIX, que dejaba esa potestad (para los tres niveles educacionales) en manos de la Universidad de la República. La segregación de la enseñanza primaria y la secundaria, conservó esa potestad para los organismos autónomos que sustituyeron a la Universidad de la República en esos dos niveles. A la Universidad de la República, sin embargo, se le negó la supervisión del sector terciario.

I. LA REGULACIÓN DEL SECTOR TERCIARIO

En el año 1995, mediante el Dec. 308/995 (“Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada”) se creó el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP), con el cometido de intervenir en todo lo que atañe a las instituciones privadas de ese nivel.²² La Ley Nº 16.736, en enero de 1996, dispuso la reserva del uso de las denominaciones: “universidad y derivados, superior, licenciatura, maestría, doctorado o derivados”, solamente para aquellas instituciones reconocidas oficialmente como universidades por el Estado, dando jerarquía legal a una prohibición ya incluida en el mencionado decreto. Este prácticamente tiene que ver con la naturaleza, la estructura y el funcionamiento de las instituciones de enseñanza terciaria, particularmente de los institutos privados de enseñanza universitaria, y solo muy tangencialmente con aspectos vinculados a la evaluación y a la acreditación, quedando allí sin profundizar una temática muy importante.

En el CCETP, cuyos dictámenes no son vinculantes (la decisión final la toma el Poder Ejecutivo), los miembros propuestos por la Universidad de la República constituyen la minoría mayor (tres en ocho)²³. Sin embargo, durante mucho tiempo, sus opiniones, en buena medida no fueron tenidas en

²² En el año 2002, el Dec.309/002 complementa o modifica algunos aspectos del Dec.308/995.

²³ Incluye además dos miembros propuestos por el Poder Ejecutivo, dos por las instituciones universitarias privadas y uno por ANEP (Administración Nacional de Educación Pública). Su designación es por tres años.

cuenta, en aras de una permisividad sustentada, por lo menos en parte, en la supuesta necesidad de fomentar los emprendimientos de las instituciones privadas, que se suponían serían “*innovadores*”, frente a las “*acartonadas*” ofertas de la Universidad de la República.

El mencionado Dec.308/95 se basó en el informe de una comisión consultiva convocada por el Ministro de Educación y Cultura de ese entonces, para sentar, por primera vez, las bases de un ordenamiento del sector terciario. El decreto fue impugnado por la Universidad de la República por considerar que vulneraba sus atribuciones constitucionales y legales, pero el recurso fue desestimado por la Presidencia de la República y luego por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El CCETP fue creado como un organismo honorario dotado de autonomía técnica, pero desprovisto de apoyo de naturaleza financiera, académica o administrativa. No se le dotó ni siquiera de un imprescindible Secretario Técnico rentado, presente en cualquier órgano honorario de similar naturaleza, de los que habitualmente funcionan en la órbita del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, es absolutamente dependiente del apoyo que la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) pueda darle a través de su Área de Educación Superior. Al cabo de casi catorce años de gestión, resulta evidente la falta de voluntad política para que el Consejo –e incluso dicha Área-, dispongan de una infraestructura que les permita funcionar eficientemente. Recién con el cambio gubernamental iniciado en el año 2005, se observaron algunas señales de una voluntad distinta, pero, por cierto, no demasiado alentadoras.

La Universidad de la República, a pesar de haber impugnado el decreto, propuso candidatos para integrar el Consejo, y uno de ellos, el que suscribe, fue designado por el Poder Ejecutivo como primer Presidente del órgano.

El funcionamiento del CCETP resultó muy conflictivo desde su inicio. La falta de acuerdo en la definición del número y el contenido de las áreas del conocimiento mencionadas en el Dec.308/995, tuvo como consecuencia la renuncia de su presidente en febrero de 1996; posteriormente, graves discrepancias relativas a la aprobación de las primeras instituciones presentadas, culminaron con la renuncia de todos los miembros designados a propuesta de la Universidad de la República, en octubre del mismo año. A partir de ese momento, la Universidad solo tuvo conocimiento indirecto de la gestión del CCETP, limitándose su participación a cumplir con los asesoramientos preceptivos previstos en el decreto. Recién en diciembre de 1998, habiendo habido cambios en las autoridades tanto del MEC como de la Universidad, ésta resuelve reintegrarse al CCETP.

Se inicia entonces un período de prolongadas polémicas en el seno del CCETP, más o menos arduas según la postura política y las características personales de los sucesivos ministros y presidentes del CCETP. De todos modos, la tónica dominante fue, prácticamente hasta el año 2005, la de votaciones donde solamente los miembros propuestos por la Universidad de la República fundamentaban por escrito sus votos cuando discrepaban con la opinión mayoritaria. Esta, en general, se mostraba sumamente permisiva

respecto a los planteos de las instituciones privadas. Debe destacarse que, de hecho, no existían actas de las sesiones del CCETP; a lo sumo una enumeración de resoluciones que no reflejaba los argumentos manejados en las discusiones que tenían lugar en el seno del Consejo.

Cuando algún Director de Educación del MEC, alarmado por la absoluta falta de seguimiento del funcionamiento de las instituciones autorizadas, compartía, aunque fuera parcialmente, las inquietudes de los miembros de la Universidad, era duramente atacado, tanto por representantes de esas instituciones, como por jefes del propio MEC o del CCETP, en nombre de la preservación de una irrestricta libertad de enseñanza. Para ellos, el propio decreto vigente era ilegítimo e inconstitucional.

Los miembros propuestos por la Universidad de la República, paralelamente a la atención de la tarea rutinaria de atender las solicitudes de las instituciones, presentaban sistemáticamente y por escrito, ante el CCETP o ante la Dirección de Educación o el ministro de turno, argumentaciones y propuestas para la modificación o complementación de las disposiciones del Dec.308/995. Según las circunstancias y las peculiaridades personales de los interlocutores, estas eran recibidas con mayor o menor cortesía y, en algunas ocasiones, verbalmente compartidas. No obstante, más allá de respuestas complacientes o de promesas alentadoras, el hecho concreto y sistemático fue que los ministros rotaban (políticamente), pero los cambios nunca se traducían en resoluciones.

II. UNA NUEVA ETAPA

Comienza en 2005 con la asunción de nuevas autoridades. El gobierno designa por segunda vez al que suscribe como Presidente del Consejo y se inicia una tenaz labor para conseguir mejores condiciones de funcionamiento para el propio CCETP y para el Área de Educación Superior. Se lograron progresos importantes –cualquier progreso lo es cuando se parte prácticamente de cero-. Entre otras cosas, asesoramiento jurídico y notarial propio, pero casi siempre en situación de precariedad, lo que no asegura continuidad en la gestión. Se logró también que el CCETP fuese algo más que una entidad formal; que por primera vez estudiase y resolviese los temas en armonía y con seriedad y comenzara a sentar jurisprudencia tendiendo a superar las insuficiencias de la normativa vigente, particularmente en lo referente a la valoración del personal docente universitario, uno de los temas más descuidado por aquella.

De todos modos, el cúmulo de las tareas a enfrentar: el aluvión de papeles referidos a la atención de cuatro Universidades y más de diez Institutos con centenares de carreras aprobadas, hace muy difícil prestar la debida atención a cuestiones académicas de mayor rango y trascendencia.

A mediados de 2008 cesa el mandato trienal y el Poder Ejecutivo designa nuevamente al que suscribe como Presidente del nuevo Consejo. Este es el que hoy funciona, procurando superar su propio desempeño, con el

apoyo del personal del Área de Educación Superior, prácticamente consustanciado con la tarea del Consejo.

III. LA AGENCIA NACIONAL DE ACREDITACIÓN

La peculiaridad del sistema nacional de enseñanza pública, basado en la existencia de organismos autónomos de raíz constitucional, y en la tardía aparición de instituciones universitarias privadas, hizo que también se demorase la discusión sobre la conveniencia de disponer de entidades especializadas en la problemática de la evaluación y la acreditación, en particular de esta última. La participación en el MERCOSUR EDUCATIVO, la vinculación a instituciones como la RIACES y otras similares, fue mostrando la necesidad de definir posiciones al respecto. Por distintas razones, vinculadas a la peculiaridad mencionada más arriba, el tema ha sido y sigue siendo polémico, particularmente en la Universidad de la República, que aún sigue reivindicando sus fueros perdidos.

No obstante, el MEC, en el curso del año 2008 decide promover la creación de una “Ley de Agencia para la Promoción de la Calidad de la Educación Superior”.

“Esa agencia debía abarcar toda la temática relativa a los procesos de evaluación, seguimiento, acreditación, etc., de la enseñanza terciaria (incluyendo, naturalmente, el subsistema universitario). Los decretos 308/995 y el 309/002 (“Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada”), que desde 1995 hasta el día de hoy rigen el funcionamiento de las instituciones terciarias privadas (en particular las universitarias) deberían subsumirse en la nueva ley”²⁴.

En consecuencia, la nueva ley debería atender dos vertientes fundamentales:

La primera referida a toda la temática vinculada a los procesos de acreditación, hasta el momento no contemplados por nuestra legislación.

La segunda “tiene que ver con la naturaleza, la estructura y el funcionamiento de las instituciones de enseñanza terciaria, particularmente de los institutos privados de enseñanza universitaria. En este campo, la discusión de principios, definiciones y cuestiones conceptuales excluye cualquier abordaje superficial, o la simple referencia a normativas preexistentes, sin un análisis crítico previo.”²⁵

Para que la primera vertiente tenga sentido, es preciso que exista la segunda y, por lo tanto, las instituciones a las cuales se aplicará la normativa que regule su autorización, su evaluación, su seguimiento y su acreditación. La actual normativa –sin duda muy defectuosa– hoy está establecida en los mencionados decretos 308/995 y 309/002, que son una demostración palpa-

²⁴ A propósito del documento final del “Grupo de trabajo para la Creación de una Agencia Nacional de Acreditación en el Uruguay”, Dr. Jorge Ares Pons, abril de 2008.

²⁵ *Ibidem*

ble de la indigencia jurídica con que nos manejamos en estas cuestiones, sobre todo comparándonos con otros países latinoamericanos que disponen de una profusa legislación sobre Educación Terciaria y Superior, Educación Universitaria Privada, Evaluación y Acreditación, incluida en leyes propiamente dichas y en innumerables decretos y disposiciones complementarias.

El grupo de trabajo del MEC no estuvo integrado por expertos especializados en los complejos temas que exigía atender una agenda por demás ambiciosa, ni basó su discusión en materiales previamente elaborados por tales expertos, indispensables para un debate fundado. Fue notoria la ausencia de juristas especialistas en temas universitarios. Por iniciativa personal se aportaron diversos documentos que pudieron servir de base para ese debate, incluyendo un modesto “Anteproyecto de Ley de Educación Terciaria Privada”, elaborado por la Universidad de la República en 1998 y que pudo constituir un buen incentivo para la polémica. Se abordaron más los aspectos instrumentales referidos a evaluación y acreditación (primera vertiente) que las cuestiones conceptuales, los principios y las definiciones (de importancia capital, sobre todo para la segunda vertiente).

No existió una discusión de carácter conceptual, ni una revisión de legislación comparada que hubiese aportado una visión creativa de los múltiples problemas involucrados y de las posibles soluciones para nuestro medio.

En el momento actual el proyecto ya articulado que propone el MEC se discute con la Universidad de la República buscando puntos significativos de posible consenso. No creemos que se logre más que un pulido formal, que no alterará las discrepancias fundamentales existentes entre ambas instituciones.

A nuestro juicio el proyecto implica una desregulación del sector privado mucho mayor que la que permite la normativa hoy vigente, y posterga para futuros decretos o reglamentaciones, la consideración de aspectos jurídicos o académicos de primerísima importancia, que tienen que ver, por ejemplo, con la real estructura de gobierno de las instituciones universitarias privadas, con su situación patrimonial, con requisitos fundamentales a cumplir en el momento de su presentación, con la calidad de sus docentes, y con muchos otros.

Con una ley como la propuesta, como primera respuesta nacional a la penuria jurídica que mencionamos más arriba, se estaría comprometiendo gravemente el futuro y la calidad de la educación superior en nuestro país.

Sostenemos la necesidad de volver a fojas cero y luego, en una primera etapa, abordar una rediscusión en serio del contenido del proyecto, incluyendo la posibilidad de desglosarlo en dos leyes independientes: una “Ley de Acreditación” y una “Ley de Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria” (solución presente en otras legislaciones). Abordar el tema de un modo racional y fundado, con el apoyo

de expertos y de legislación comparada, comenzando por una agenda de pocos puntos, referida en primer lugar a las grandes definiciones y conceptos y luego a las cuestiones concretas relativas a la estructura y el funcionamiento de las instituciones: los aspectos jurídicos, los económico-financieros, los de gestión y locativos, la evaluación y la acreditación.

IV. CONCLUSIONES

1. La Universidad de la República, ente autónomo de jerarquía constitucional, tiene a su cargo el monopolio de la “enseñanza pública superior”. Es pública, autónoma y cogobernada y, de hecho, prácticamente monopolizó durante ciento cincuenta años todo el funcionamiento del sector terciario. Su Ley Orgánica, sus ordenanzas y sus reglamentos constituyeron, hasta el día de hoy, la única Ley de Educación Superior vigente en el país.
2. Cuando al fin de la dictadura cívico-militar se autoriza el funcionamiento de universidades privadas, resulta evidente la ausencia de normas jurídicas que regulen su funcionamiento. En 1995 el Poder Ejecutivo, por la vía del decreto, hace un primer intento por establecer un “Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada” (Dec.308/995). Norma imperfecta e insuficiente que crea un “Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada”, encargado de asesorar en la materia al Ministerio de Educación y Cultura. Durante los casi catorce años transcurridos, ni el *Ministerio de Educación ni la Universidad de la República* se preocuparon por estudiar seriamente la problemática que planteaba la existencia de tal indigencia jurídica.
3. La importancia creciente de los conceptos de Evaluación y Acreditación, la participación en la actividades del MERCOSUR EDUCATIVO y la aparición de entidades y redes internacionales a las cuales el Uruguay no podía dejar de vincularse, hicieron que se tomase conciencia de la necesidad de llenar los vacíos legales existentes.
4. En el año 2008 el Ministerio de Educación y Cultura decide promover la creación de una “Agencia Nacional de Acreditación”, a través de una ley que asumiera también los cometidos del “Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada” respecto a la naturaleza, estructura y funcionamiento de las instituciones privadas.
5. Es así como existe hoy un anteproyecto articulado de “Ley de Agencia para la Promoción de la Calidad de la Educación Superior”, que se discute con la Universidad de la República.
6. A nuestro juicio, no fue adecuada la creación del grupo de trabajo que preparó dicho anteproyecto, ni la forma de funcionamiento adoptada, ni la ausencia de discusión conceptual con participación de juristas especializados, ni la inexistencia de documentos

preparados previamente para orientar la discusión. Se abordaron más los aspectos instrumentales vinculados a Evaluación y Acreditación que las cuestiones conceptuales, los principios y las definiciones.

7. La que de hecho vendría a ser una primera “Ley Nacional de Educación Superior” reclamaba otra amplitud de miras acorde con el nivel y la jerarquía que debía corresponderle.
8. Como muy importante defecto del proyecto entendemos que implica una desregulación del funcionamiento del sector privado mucho mayor que la que hoy permite la normativa vigente.

LA PRÁCTICA, INSTRUMENTOS Y DESAFÍOS



PROBLEMÁTICAS EN TORNO A LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Cristina Contera Ríos²⁶

INTRODUCCIÓN

En este artículo se aborda la problemática relacionada con la evaluación institucional a partir del análisis del carácter complejo de esta actividad, desde una perspectiva organizacional. Se reafirma la pertinencia de dar inicio a procesos de evaluación integral con el objetivo de llevar a cabo una revisión de las prácticas educativas habituales y contribuir a su re-lectura y análisis crítico.

A continuación se describen los principios, criterios y valores que deberían orientar los procesos de evaluación desde la perspectiva naturalista. Se opta por un abordaje que vincula de forma pro-activa la investigación evaluativa y la planificación y se contraponen los paradigmas racionalista y naturalista para ilustrar las relaciones existentes entre las opciones metodológicas y los aspectos teórico-conceptuales que explican y fundamentan las elecciones que realiza el investigador.

Por último, se desarrollan de forma sintética los pasos a dar para la formulación del diseño de la evaluación y los tipos posibles de evaluación.

I. PROBLEMÁTICAS EN TORNO A LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

La evaluación de las instituciones educativas es una práctica reciente que suscita debates y controversias derivadas sobre todo de su carácter polisémico y multidimensional. Un número importante de países tanto de Europa como de América Latina han incorporado esta práctica sobre todo a partir de la década de los 90. Con objetivos y modos de concebirla diversos, la evaluación de instituciones se asocia generalmente a la intención fiscalizadora del Estado y a la “accountability” o rendición de cuentas, vinculada a la adjudicación diferenciada de los recursos provenientes del Estado. Otras experiencias, sobre todo de autoevaluación, y generalmente a iniciativa de

²⁶ Cristina Contera Ríos. Doctora en Educación Prof. Agregada, Grado 4. Udelar. Coordinadora Unidad Académica Comisión Sectorial de Enseñanza, Univ. de la República. Ha desarrollado trabajos académicos en el campo de la educación comparada, evaluación de instituciones universitarias, formación docente e innovación educativa, tecnologías de la información y la comunicación y educación superior.

las propias instituciones, posibilitan otras facetas de análisis asociadas sobre todo a la idea de evaluación participativa o democrática con el objetivo de perfeccionamiento y mejora de los centros.

Toda evaluación –independientemente de su tipo– involucra una serie de cuestiones problemáticas y en algunos casos dilemáticas que es conveniente explicitar a modo de orientación y guía práctica. A continuación se presentan algunas interrogantes que es necesario responder vinculadas con los protagonistas de la evaluación, los objetivos y la forma de medir los resultados obtenidos.

1.1. Entre las problemáticas más relevantes en este campo de estudio, cabe destacar las relacionadas con su origen. La pregunta que cabe hacerse es **¿quién lleva a cabo la evaluación?** Dependiendo de la respuesta se abre un interesante abanico de opciones que permite señalar la existencia de procesos endógenos o exógenos a la institución. De esta manera podemos hablar de auto-evaluación, auto-estudio, evaluación interna o evaluación externa.

La evaluación interna según Nevo (1997) involucra a los profesores, quienes toman en sus manos la tarea. Justifica esto el hecho de que el evaluador interno “conoce mejor el tema local de la evaluación y resulta menos amenazador a las personas que han de ser evaluadas”.(Nevo, 1997:56) Esta evaluación interna o auto-evaluación se sustenta en la idea de que el sujeto de evaluación puede ser a su vez quien evalúa sin que el proceso pierda legitimidad.

La profesora argentina Susana Celman (2002) desarrolla un concepto de evaluación externa vinculada a las ideas de **externalidad** y **ajenidad**. La primera connota, según la autora, “el carácter de la lógica que organiza el enfoque, el lugar desde dónde emergen las decisiones de cuándo, dónde y quiénes realizarán las evaluaciones, el poder de establecer las normas y los referentes modélicos para juzgar el caso concreto, y, desde allí, dejar planteadas las continuidades y los cambios que se juzgan necesarios”. La segunda remite a la significación que tiene para los sujetos. Estas acciones no se sienten como algo propio sino de otro (Celman, 2002:5).

En ambos casos la decisión de evaluar puede ser el resultado de una decisión institucional o externa.

1.2. En segundo término debemos preguntarnos **¿con qué objetivo se lleva a cabo la evaluación?** En este sentido es posible advertir la existencia de por lo menos dos respuestas: aquellas evaluaciones realizadas con el objetivo de valorar la eficiencia y eficacia institucional y las que persiguen el objetivo de perfeccionamiento institucional.

El primer caso agrupa las iniciativas que entienden la eficacia como la suma de las performances obtenidas. La escuela eficaz “school effectiveness”, noción desarrollada en Estados Unidos, elabora un modelo de escuela asociado a su desempeño con el objetivo de comparar establecimientos. Para ello transforman los desempeños en resultados estandarizados, y posteriormente agregados a un resultado global, que define la posición relativa ocu-

pada por los alumnos o instituciones con respecto al conjunto de los casos evaluados. La discrepancia entre la performance esperada y la performance obtenida puede ser considerada el índice de performance.

La segunda posibilidad puede enfocarse vinculada a los procesos de aprendizaje institucional. Algunos autores (Nirenberg, Brawerman, Ruiz, 2000) relacionan este aprendizaje a la existencia de ciertos requisitos de la evaluación, entre los que es posible destacar los siguientes:

- Debe ser **útil** a las personas comprometidas en el proceso;
- Debe ser **viable**, es decir realizable dentro de cierto período;
- Debe **respetar los valores de las personas** involucradas;
- Debe estar bien hecha, con procedimientos adecuados, de modo de proveer información **confiable**.

Y agregan: “La evaluación es capacitadora e iluminadora pues busca en la teoría, la experiencia y el conocimiento, las argumentaciones que mejor expliquen los resultados y facilite el crecimiento, el desarrollo y el perfeccionamiento de los que intervienen en el proceso” (Nirenberg y otros, 2000:48)

Figari (1999) señala que en este debate interviene dos formas de concebir la evaluación asociada a dos culturas relacionadas con la preocupación por los “resultados” o por el “buen funcionamiento”. La elección por una u otra conduce a elegir no solo entre dos prácticas de evaluación sino también entre dos tipos de establecimientos escolares: local de selección o local de aprendizaje, y entre dos concepciones educativas: calidad o cantidad. (Figari, 1999:145)

Algunos autores como Stufflebeam y Shinkfield (1993) hablan además de pseudoevaluación y cuasievaluación.

En el primer caso se trata de aquellas evaluaciones donde quienes las llevan a cabo, ocultan, falsifican o manipulan los resultados para el logro de ciertos objetivos. (Stufflebeam y Shinkfield, 1993:67) Se trata de aquellas evaluaciones que comienzan con un problema concreto y luego buscan la metodología adecuada para solucionar ese problema. Los estudios cuasievaluativos por su parte, pueden ser utilizados para enjuiciar el valor o mérito de un objeto, mientras que en otros su alcance es demasiado estrecho o solo tangencial a las cuestiones del mérito o valor (Stufflebeam y Shinkfield, 1993:70)

1.3. En tercer término entendemos importante analizar ¿qué unidades de medida se utilizan para valorar las instituciones?

Al respecto es necesario dirigir nuestra atención a la problemática referida a la utilización de indicadores y la forma cómo se construyen y aplican. De acuerdo a la taxonomía elaborada por Figari (1999) es posible establecer tres tipos de indicadores:

- El indicador como información privilegiada. En este caso el indicador constituye la información. Por ejemplo se procura conocer “el número de horas efectivamente dedicadas a la enseñanza” por parte de los profesores. La operacionalización de este indicador y la forma cómo se obtiene la información permite suponer que el análisis del centro educativo puede consistir en: a) la construcción de bases de datos y la realización de comparaciones

entre varias instituciones; b) la definición de indicadores estadísticos de apoyo a la evaluación.

- El indicador como categoría representativa. En este caso el indicador se define como una categoría intelectual de aprehensión de la realidad. Los indicadores son considerados representativos de la realidad a evaluar.
- El indicador como concreción de un criterio. En la medida que es consecuencia de un modelo teórico global, y resultado de un proceso de análisis, se transforma en un dispositivo de la evaluación. La discusión teórica acerca de la selección de los indicadores es consecuencia, en este caso, de la delimitación conceptual previa acerca de los modelos, funciones y criterios de la propia evaluación.

Figari se pregunta si esta preocupación por definir indicadores precisos no se llevará a cabo en detrimento del esfuerzo de construcción de modelos descriptivos de la complejidad de lo real. Cuando la centralidad del proceso está en la aplicación de los indicadores previamente seleccionados, se deja de lado el problema sustantivo de la evaluación: las dimensiones a ser evaluadas, la definición de los criterios de valoración, etc. A nuestro criterio, los indicadores deben estar en función del modelo seleccionado y tienen el valor de “herramientas útiles” para la búsqueda de la información considerada relevante. En suma la evaluación de un centro educativo requiere la elaboración previa de una teoría acerca del centro, lo que equivale a la construcción del establecimiento escolar como objeto de estudio científico en correspondencia con un conocimiento profundo de sus procesos y de su identidad.

1.4. A partir de la práctica concreta relacionada con la gestión académica de procesos de evaluación institucional, es posible señalar otras constataciones.

En primer término el acto de evaluar desata **reacciones adversas**, independiente de cuán involucrados estén los actores. Evaluar implica un juicio de valor, “exponerse”, “mostrar” “hacer visible” prácticas y modos de trabajar que ocurren en la intimidad de las aulas, departamentos e institutos. Dichas reacciones se expresan en resistencias e inclusive malestar produciendo un escenario de difícil tránsito.

En segundo término, las tensiones derivadas de las inevitables **comparaciones** –entre instituciones, unidades académicas o profesores- enrarece el clima institucional dando lugar a reivindicaciones relacionadas con la libertad académica y la autonomía, concebidas y expresadas como actitud defensiva ante lo que se considera una intromisión. Imposible superar este estado de cosas. El evaluador en este caso tendrá que ingeniárselas para dotar de legitimidad y credibilidad su trabajo, generando un clima de confianza en torno a la idea de que el proceso no persigue una función fiscalizadora ni sancionadora, sino de mejoramiento institucional.

En tercer término, señalo el difícil tema de la **toma de decisiones**, cuando refieren a correcciones e inadecuaciones, o simplemente cambios. Aparece aquí el tema de la relación entre el plano técnico y el plano políti-

co-institucional, muchas veces poco definida. La falta de delimitación entre ambos planos conduce a conflictos entre dos formas de ver las cosas y dos racionalidades no siempre coincidentes. Si la toma de decisiones no es el resultado de un cierto consenso, su implementación posterior será extremadamente dificultosa.

En cuarto término, hago notar la importancia de trabajar en los **espacios de contradicción** existente entre un “deber ser” definido políticamente y el “deber ser” que los actores imaginan acerca de su institución. Ambas dimensiones de análisis son importantes pero difícilmente se logre una coincidencia entre ambas. La posterior “lectura” de los resultados obtenidos entonces estará en relación directa con el rol que se desempeña en la institución y fuera de ella: alumno, docente, gestores, autoridades de la enseñanza, poder político, etc.

¿Cómo trabajar a pesar de estos obstáculos? Tengo la convicción de que la forma de desarrollar procesos de auto-evaluación participativos requiere sobre todo de una actitud propensa a tolerar lo desigual, contradictorio y en muchas ocasiones conflictivo. Para ello la alternativa más exitosa es contribuir con nuestras prácticas a la generación de una “cultura de la evaluación” vinculada a un proceso permanente de reflexión sobre lo que hacemos.

Coincidentemente con Leite,2005, Cousin y Earl,1995, Saul,2000, Castro-Almeida y otros, 1999, creemos que es imprescindible la presencia de especialistas en el tema, ya que la evaluación institucional requiere del manejo de experticias complejas. Su tarea será trabajar con los gestores y actores, contribuyendo a su formación y comprensión de los aspectos técnicos del trabajo.

Por último quiero señalar algunos **riesgos** inherentes a la evaluación institucional: que se transforme en un ejercicio de autocomplacencia, o una actividad “lúdica”. Muchas veces se inician procesos en respuesta a demandas gubernamentales, necesidad de acceder a rubros especiales, acreditar instituciones, legitimarlas o ubicarlas en lugares privilegiados del “ranking” nacional o regional, etc. Entonces se manipulan los resultados para que la fotografía que se muestra sea en gran formato y tinte color. Otras veces es una especie de juego, de “como si” al estilo de: “Tú haz como que me evalúas y yo hago como que soy evaluado”. En ninguno de los casos la evaluación es un dispositivo de mejoramiento institucional sino una especie de gimnasia evaluatoria tendiente a mantener las cosas como están.

II. LA NATURALEZA DEL OBJETO DE EVALUACIÓN

La valoración de las instituciones educativas no es un tema fácil de abordar, alerta Santos (1998).

En efecto, la valoración del “éxito” o “fracaso” educativo es una conceptualización completamente inadecuada que solo puede entenderse a la luz de ciertos referentes. Importa el análisis del contexto, de la matriz cultural, de las metas definidas, etc. Por ejemplo, si quisiéramos medir el “éxito” de una institución exclusivamente a partir del número anual de egresos, seguramen-

te nos equivocáramos, ya que no estaríamos considerando las dificultades de los alumnos para conciliar trabajo y estudio, las dificultades derivadas de clases masificadas, insuficiente número de docentes, dificultades de infraestructura, etc.

En segundo lugar si el objeto de estudio es la “institución” será fundamental definirla y delimitar conceptualmente su carácter, perfil e identidad.

La institución educativa puede concebirse como **ecosistema** (Santos, 1998). La aplicación del modelo ecológico al estudio comprensivo de la organización del centro, posibilita el surgimiento de una concepción sistémica de la evaluación institucional, atenta a estructuras y procesos, desde un enfoque metodológico de corte fundamentalmente cualitativo y cercano a la investigación cualitativa y de corte etnográfico.

La concepción sistémica de la organización –agrega el autor- conduce a la necesidad de abrir un proceso de **evaluación integral** ya que difícilmente puede entenderse una parte sin la otra: de poco sirve centrarse en los resultados sin haber tenido en cuenta el proceso, o en éste sin saber siquiera qué ha de concebirse como un buen resultado.

La construcción del objeto de la evaluación –en este caso los centros educativos- requiere prestar atención a los siguientes factores reseñados por Santos (1998):

1. Análisis de los contextos (historia y realidad actual).
2. Atender las relaciones e intercambios de carácter psico-social: las relaciones interpersonales tanto de autoridad, subordinación, de enseñanza, de aprendizaje, etc.
3. Interpretación representativa de los hechos y fenómenos. No se trata solo de describir sino que también hay que analizar los resultados.
4. Subrayar el valor de los procesos. No se debe atender solamente cuántas cosas se hacen sino también cómo se hacen.
5. Incorporar la opinión de los protagonistas: docentes, alumnos, comunidad.
6. Conservar una visión estructural de las instituciones. Se trata de superar una visión fragmentada para atender la organización en su globalidad.
7. Priorizar la visión cualitativa de la evaluación.
8. Crear hábitos y actitudes que favorezcan la autorreflexión sistemática y rigurosa.

Otro aspecto que debería ser considerado, es el referido a la “**cultura organizacional**”. La institución concebida como organización –más o menos compleja- ofrece dimensiones nuevas de análisis, en condiciones de aportar complejidad al proceso evaluatorio. Destaco las siguientes elaboradas por Domínguez-Díez (2000):

- La cultura de la organización como integradora/socializadora. La cultura organizacional identifica a sus miembros a través de formas de pensar y de actuar en el ámbito organizacional que le son comunes y que en consecuencia, les confiere una identidad colec-

tiva. Como afirma Robbins (1987) la cultura transmite un sentido de identidad a sus miembros.

- La función adaptativa que posibilita a los integrantes de la institución (docentes y alumnos) un relacionamiento con el entorno-en este caso educativo- favorable a sus necesidades de supervivencia. Dicha adaptación puede adoptar la forma de resistencia y otras de sumisión, más o menos explícitas.
- La función legitimadora en tanto la cultura justifica el sentido y el valor de la organización. Refuerza la orientación y la finalidad de la organización, confiriendo inteligibilidad y sentido al comportamiento y al trabajo de los miembros de la organización.
- La función motivadora dado que los valores compartidos y la adhesión a las metas institucionales pueden generar cooperación y compromiso de parte de los integrantes de la organización.
- La función simbólica de la cultura organizacional en tanto representativa de la realidad social compleja de la vida de un grupo. En ella se condensan los valores, creencias e ideales compartidos.

De este modo es posible reflexionar acerca de la naturaleza del objeto de la evaluación a partir de la idea de que es posible iniciar procesos de evaluación, o mejor dicho de auto evaluación asimilado a la investigación cualitativa.

La investigación cualitativa orientada a la evaluación de las instituciones educativas se ofrece al análisis como una investigación-acción y como investigación aplicada. Con respecto a la investigación-acción, Saul (2000) citada por Leite (2005) señala que la evaluación basada en la investigación-acción que Saul denomina emancipatoria, se construye a partir de tres vertientes teóricas: la evaluación democrática de Barry MacDonald, la idea de concientización de Paulo Freire y la investigación-acción. Autores como Suchman (1993) señalan que “la investigación evaluativa es un tipo especial de investigación aplicada cuya meta, a diferencia de la investigación no evaluativa, no es el descubrimiento del conocimiento, sino valorar la aplicación de este conocimiento”. El énfasis se coloca en la utilidad ya que los resultados de la investigación deben proporcionar información para la planificación del programa, su realización y su desarrollo. (Suchman,1993:119)

III. ¿ES NECESARIO PLANIFICAR LA EVALUACIÓN?

Muchos autores mencionan este paso como fundamental ya que la elaboración de un buen programa de investigación, coadyuva de forma decisiva en el cumplimiento de las metas trazadas. Dicho plan debe abarcar por lo menos los siguientes rubros: objetivos, actividades, resultados esperados, cronograma, costos, período que abarca el estudio, etc.

El carácter predominantemente cualitativo de la propuesta no debería estar reñido con la posibilidad de planificar los pasos a dar. Como bien señala

Santos (1998) “El carácter emergente de la evaluación cualitativa no está reñido con la previsión” (Santos, 1998:51).

El mismo autor, citando a Kemmis y Mc Taggart (1988) define Plan de la siguiente manera: “El plan es acción organizada y, por definición, debe anticipar la acción: debe mirar hacia delante. Debe reconocer que toda la acción social es, hasta cierto punto, impredecible y, en consecuencia, un tanto arriesgada. El plan general debe serlo bastante flexible para adaptarse a efectos imprevistos y a limitaciones anteriormente indiscernibles. La acción prescrita por el plan debe estar informada críticamente en dos sentidos. En primer lugar debe tomar en consideración los riesgos que implica un cambio social y reconocer las limitaciones reales, materiales y políticas de la situación. En segundo lugar, la acción críticamente informada debe ser elegida de tal modo que permita a los profesionales actuar eficazmente sobre un abanico más amplio de circunstancias y hacerlo más sabia y prudentemente”.

Stufflebeam y Shinkfield (1993) citando a Cronbach, señalan que la planificación evaluativa debe realizarse en dos niveles: una planificación general que reparta prioridades y responsabilidades entre los miembros del equipo, y una detallada planificación interna del equipo, que debe dar como resultado planes basados en las experiencias y en las interacciones de los que constituyen el equipo.

Stufflebeam (1993:206) propone un esquema de documentación de las planificaciones evaluativas que resulta orientador:

Análisis de las tareas.

Definición del objeto de la evaluación.

Identificación de las audiencias.

Propósito(s) de la evaluación (perfeccionamiento del programa, responsabilidad y/o comprensión).

Tipo de evaluación (del contexto, de entrada, del proceso o del producto) que va a emplearse.

Principios de una evaluación solvente (utilidad, viabilidad, propiedad y exactitud) que debe ser observados.

Plan para la obtención de información.

Estrategia general (examen, estudio de casos concretos, grupos asesores o experimentos).

Presuposiciones de trabajo que sirvan de guía para la valoración, el análisis y la interpretación.

Recopilación de información (muestreo, instrumentalización y recopilación de datos).

Organización de la información (codificación, archivo y conservación).

Análisis de la información (tanto cualitativa como cuantitativa).

Interpretación de los resultados (identificación de las normas y elaboración de los juicios).

Plan para el informe sobre los resultados.

Preparación de los informes.

Difusión de los informes.

Previsión para continuar las actividades con el fin de promover el impacto de la evaluación.

“Meta-evaluación”.

La simple enunciación de las tareas a realizar indica la complejidad del proceso evaluativo además de la necesidad de poder prever e inclusive anticipar los pasos a dar. Diseñar una evaluación implica un trabajo complejo y arduo y de carácter permanente.

La idea final de “metaevaluación” alude a dos circunstancias: por un lado la necesidad de valorar el proceso realizado y por el otro el imperativo de revisión del diseño a los efectos de lograr una cierta continuidad y mejoramiento de las actividades autoevaluativas y evaluativas de los Centros.

Scriven (1968) señala al respecto que la metaevaluación puede ser formativa si ayuda al evaluador a planificar y a realizar una evaluación solvente, o sumativa, si proporciona a los destinatarios pruebas independientes acerca de la competencia técnica del evaluador principal y de la solvencia de sus informes.

IV. LOS PRINCIPIOS, CRITERIOS Y VALORES DE LA EVALUACIÓN

Este apartado tiene el objetivo de mostrar que todo proceso de evaluación institucional, aunque no lo explicita con claridad, adopta algunos principios rectores que pautan su accionar y que le proporcionan un perfil peculiar.

David Nevo (1997) sugiere diez dimensiones para conceptualizar la evaluación, que utiliza como organizadores a los efectos de contribuir a la revisión analítica de la literatura sobre evaluación educativa. Las diez dimensiones que señala Nevo son las siguientes:

1. ¿Cómo se define la evaluación?
2. ¿Cuáles son los objetos de la evaluación?
3. ¿Qué tipo de información debe ser recogida?
4. ¿Qué criterios deben ser utilizados para juzgar el mérito y valor de un objeto evaluado?
5. ¿Cuáles son las funciones de la evaluación?
6. ¿A quién debe servir la evaluación?
7. ¿Cuál es el proceso para hacer una evaluación?
8. ¿Qué métodos de investigación deben ser usados en una evaluación?
9. ¿Quién debe hacer la evaluación?
10. ¿Por qué normas debe juzgarse la evaluación?

De acuerdo con la sugerencia que realiza el autor, los docentes podrán usar las diez cuestiones reseñadas para organizar sus propias percepciones acerca de la evaluación y desarrollar alternativas particulares. Una discusión previa a la implementación orientada por las premisas señaladas, podría ayudar a resolver los problemas que surjan antes de introducirse en una aventura evaluativa dudosa (Nevo, 1997:20-21).

Las fases para desarrollar una evaluación de Centros según el autor, son cuatro: la formación básica, el establecimiento de equipos evaluadores,

la institucionalización de la evaluación, un diálogo entre evaluación interna y evaluación externa.

Otras experiencias relacionadas con la evaluación institucional como las realizadas en Brasil o Uruguay, vinculan el éxito de los procesos al desarrollo de una “cultura de la evaluación” como consecuencia de una fase “preparatoria” o de “sensibilización” cuyos objetivos son los siguientes: debatir los objetivos de la evaluación, aunar criterios en torno a los conceptos a utilizar, sensibilizar acerca de la necesidad de conocer mejor la institución, etc. En segundo lugar se debe lograr que el proceso goce de cierta “legitimidad” y no se perciba como una actividad exógena. Se trata de alcanzar legitimidad tanto política como técnica. Para ello resulta de particular importancia la existencia de expertos en la temática acompañada de la “institucionalización” de los procesos.

La evaluación externa debe llevarse a cabo como forma de garantizar la máxima consistencia del proceso. Esta acción se vincula a los procesos de triangulación donde lo que se busca es sumar “miradas” y perspectivas con el objetivo de ampliar y complementar el acercamiento y la comprensión del objeto de estudio.

Subyacente a estos planteos está la cuestión relacionada con el origen de la evaluación. En este sentido la pregunta que debemos realizar es la siguiente:

¿A instancias de quién se lleva a cabo la evaluación? Cuando los impulsores de la acción se encuentran fuera de la institución es muy difícil convocar y lograr consensos ya que los actores no se sienten involucrados. Cuando se inicia el programa auto-evaluatorio a partir de una iniciativa institucional resulta muy sencillo lograr adhesión. En este caso, la discusión acerca de las dimensiones e indicadores a ser utilizados contribuyen a la toma de conciencia y el desarrollo de una cultura de la evaluación.

Otro aspecto a tener en cuenta es el de los valores que orientan la evaluación. La explicitación de éstos, desde el inicio posibilitará una más rápida toma de posición con respecto a la misma. Cuando dichos valores refuerzan un concepto de autonomía y perfeccionamiento institucional, estamos frente a una evaluación formativa.

Según Antonio Trinidad Requena (1995), la evaluación formativa se orienta por los siguientes principios básicos tanto en su aplicación como en su desarrollo:

1. Igualdad. Toda evaluación se interroga sobre el sentido y el valor de las realidades objeto de evaluación. Sin embargo, existen muy variadas dimensiones a tener en cuenta a la hora de juzgar el mérito de algo. Para cumplir con el proceso de adjudicar valor deben definirse claramente los criterios, contextos y peculiaridades de la Institución a evaluar. El evaluador aplica, asimismo, criterios de igualdad que deberán ser construidos por los propios implicados en el proceso de evaluación.
2. Diversidad. Cada aspecto de un programa educativo contiene tantas verdades como puntos de vista. El evaluador está obli-

- gado a conseguir consenso explicativo, teniendo en cuenta la variedad de explicaciones y demostrando cómo y por qué se produce.
3. Utilidad. Los estudios de evaluación deben ser un servicio, más que simples investigaciones, para proporcionar la ayuda necesaria y la información útil para la comunidad universitaria. Para ello es necesario utilizar el contenido de los informes de evaluación como punto de referencia para redefinir estrategias, consolidar otras y contribuir así a un mejor conocimiento de la realidad institucional.
 4. Redundancia. La reiteración permite conocer y descifrar las claves de la realidad educativa. Los estudios y revisiones continuas de las instituciones en el proceso de mejora de su organización, sin olvidar los principios éticos, pretende mantener el difícil equilibrio entre el derecho a la privacidad y la necesidad de conocimientos y responsabilidad social de aquellos que están implicados en la realidad evaluada.
 5. Generalización. Se deben generalizar los resultados de la evaluación ya que así se posibilita la multiplicación de la eficacia de la evaluación.
 6. Responder a las necesidades y perspectivas de diferentes audiencias. La evaluación debe ser útil y dirigida a aquellas personas y grupos relacionados con la tarea de llevar a cabo lo que se está evaluando.
 7. Iluminar el proceso organizativo de enseñanza-aprendizaje utilizando procedimientos evaluativos que puedan ser aplicados fácilmente. Las normas de viabilidad del proceso de evaluación estarán concebidas para asegurar que una evaluación sea realista, práctica, prudente, diplomática, moderada y, sobre todo, que forme parte de las actividades normales de la institución educativa. Debe planificarse y dirigirse conociendo las posturas de los diferentes grupos de interés, con el fin de obtener cooperación y evitar las posibles influencias de estos grupos, en los resultados.
 8. Facilitar decisiones públicas y profesionales relevantes desde la óptica profesional del evaluador. La ética de la evaluación debe basarse en compromisos explícitos que aseguren la necesaria cooperación, la protección de los derechos de las partes implicadas y la honradez de los resultados.
 9. Claridad en la definición de objetivos, procesos y contexto. La evaluación debe revelar y transmitir una información técnicamente exacta acerca de las características de la institución para poder determinar su valor o su mérito, señalando como normas: identificación del objeto a evaluar, análisis del contexto, descripción de intenciones y procedimientos, identificación de fuentes de información fiables determinando su validez y exactitud, control sistemático de los datos, análisis de la información cuantita-

tiva y cualitativa, justificación de sus conclusiones y por último, objetividad en el Informe.

Félix Angulo Rasco (1998:84), citando a Helen Simons (1982, 1987,1995), señala algunos supuestos a tener en cuenta en procesos de evaluación democrática:

- Todo proceso de auto evaluación pretende mejorar la comprensión de la vida, la organización y las prácticas de las instituciones educativas.
- La mejora de la comprensión se sustenta en la construcción de espacios públicos para la reflexión crítica compartida, es decir, para la expresión de la responsabilidad pública y profesional.
- Dicha reflexión solo es posible en tanto la institución universitaria asuma su autonomía profesional y su responsabilidad social a través de la autoevaluación misma.

A continuación, siguiendo a Simons (1982, 1987,1989, 1995); Kemmis y McTaggart (1988), Angulo (1998:85) reseña los criterios que componen el marco ético en el que eventualmente podrían llevarse a cabo programas de auto evaluación institucional.

- Negociación: Partiendo de la idea de negociación en tanto “ejercicio de explicitéz valorativa”, que implica formular las razones por las que se quiere iniciar la auto evaluación, los motivos e intereses, así como las funciones y necesidades que se supone pretende satisfacer.
- Colaboración: Si bien resulta imprescindible, debe existir la posibilidad de autoexclusión.
- Confidencialidad: Toda información debe ser negociada con quien la proporciona ya que le pertenece; sin embargo, una vez aceptada su inclusión, la información ha de conservar su anonimato.
- Imparcialidad: Se trata de preservar la imparcialidad sobre los puntos de vista divergentes, los juicios y percepciones particulares, los sesgos y presiones externas e internas.
- Equidad: La evaluación no puede convertirse en una amenaza a particulares o grupos debiendo establecerse canales de réplica y discusión de los informes.
- Compromiso con el conocimiento: Se trata de concebir a la auto evaluación como un proceso de conocimiento de la realidad. Presupone un compromiso colectivo e individual de indagar hasta donde sea posible, las causas, los motivos y las razones que generan y propician los acontecimientos estudiados.

De acuerdo a los lineamientos explicitados por José Dias Sobrinho (1997a, 1997b), los principios que deberían ser tenidos en cuenta en los procesos de evaluación son los siguientes:

- a. Institucionalidad en tanto principio explicativo. Esa evaluación es institucional en un doble sentido: sujeto y objeto y en cuanto al modo de realización. A partir de la experiencia brasileña,

el autor fundamenta la necesidad de que se trate de un verdadero programa, o sea “un conjunto articulado de ideas, principios, concepciones, prácticas y grupos de sujetos organizados que producen efectos en el campo de las acciones y de la teoría de la evaluación en forma intencional y sistemática. Es una producción colectiva de una obra que estará siempre en construcción. Las ideas de proceso, socialización, movimiento y transformación tienen ahí gran valor y relevancia. Son ellas las que aseguran la significación formativa de esa evaluación” (Dias Sobrinho, 1997b:5).

- b. Globalidad: como principio heurístico. La evaluación institucional deberá tener en cuenta todas las dimensiones a los efectos de obtener una visión global sobre la universidad, en toda su complejidad. “Ver globalmente es también percibir los detalles y los instantes, pero integrando sus relaciones en significaciones de conjunto” (Dias Sobrinho, 1997b:5).
- c. Calidad: como objetivo. Partiendo de una idea de calidad en tanto “construcción social e histórica, dinámica y plural” considera a la evaluación un programa esencialmente pedagógico y proactivo que se plantea construir la calidad, mediante procesos sociales participativos. Su intención no será por lo tanto, jerarquizar y mucho menos castigar (Dias Sobrinho, 1997b:6).
- d. Evaluación como proceso pedagógico: Es un proceso formativo que busca fundamentalmente, producir una visión de conjunto de la institución aportando además formas y medios para la articulación de sus funciones, potenciando las condiciones para un mejoramiento integral. “Privilegiar la función formativa es colocar el acento en los dispositivos de acción, en el dinamismo del proceso, en el desarrollo de las funciones pedagógicas” en contraposición a la orientación sumativa, procedimiento utilizado para “medir, contar, fiscalizar y clasificar” (Dias Sobrinho, 1997a:51).

Juan Fernández Sierra (1994) concibe la evaluación educativa como “un proceso de recogida y organización de información relevante para ponerla al servicio de los participantes (profesionales, usuarios y responsables sociales y políticos) a fin de facilitarles la comprensión y mejora de la acción” (Fernández Sierra, 1994:305).

Para que cumpla con esas funciones deberá orientarse por los siguientes principios:

- Ha de ser holística e integradora. La unidad básica de evaluación debería ser la institución en su conjunto y el núcleo de expansión el claustro de profesores.
- Tiene que ser contextualizada. “Los proyectos de evaluación han de tener en cuenta las peculiaridades del medio social y académico donde se realizan”.

- “Toda evaluación debe ser coherente en un doble sentido: a) epistemológicamente y b) con relación al proyecto educativo que se evalúa”.
- Ha de ser formativa. “El conocimiento que se obtenga de la evaluación ha de utilizarse para hacer avanzar la acción educativa y aumentar la calidad de la enseñanza”.
- “Ha de surgir y expandirse basándose en negociación y deliberación, o sea, discutida y acordada entre los promotores, evaluadores y evaluados”.
- Ha de potenciar la participación y el trabajo colegiado, transformándose en una práctica cotidiana.
- Debe procurar ser comprensiva y motivadora. “La evaluación no puede reducirse a la medición del nivel de conocimiento adquirido, ni centrarse únicamente en las conductas observables”. Solo una comprensión profunda de los fenómenos pondrá a la comunidad académica en condiciones de buscar las soluciones y alternativas más adecuadas para la solución de los problemas detectados y el desarrollo de programas de superación académica.
- “Debe ser enfocada desde una perspectiva naturalista y emplear, preferentemente, métodos cualitativos para la recogida y el análisis de los datos”.
- “Ha de estar regida por la ética formal. Toda evaluación encierra en sí misma una importante dimensión ética. El para qué evaluar es en educación más importante que el qué evaluar o el cómo evaluar. La evaluación no debe ser un arma coercitiva, de control impositivo, demostradora de quién tiene la autoridad y el poder, sino, un acto de reflexión compartida a partir de los datos recolectados, con la intención de ofrecer mejor servicio a las personas y la sociedad.” (Fernández Sierra, 1994:305-312).

V. LOS DISEÑOS Y PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN. LAS MODALIDADES DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL.

Rodríguez (1999: 34)) basándose en Guba y Lincoln (1986:316) establece las diferencias existentes entre dos grandes paradigmas que de hecho orientan las investigaciones evaluativas y las opciones metodológicas.

Cuadro Nro 1

Axiomas acerca de	Paradigma racionalista	Paradigma naturalista
Realidad	Única, tangible, convergente, fragmentaria.	Múltiple, intangible, divergente, holista.
Relación investigador/actores	Independiente	Inter.-relacionados
Naturaleza de las afirmaciones de verdad	Generalizaciones decontextuadas, énfasis en las homogeneidades.	Hipótesis dependientes del contexto, énfasis en las diferencias.
Relación con valores	Libre de valores	Dependiente de valores

Cuadro Nro 2

Posturas acerca de	Paradigma racionalista	Paradigma naturalista
Fuente de la teoría	A priori	Emergente
Diseño	A priori	Emergente
Situación	Laboratorio. Manipulable	Natural
Conocimiento utilizado	Proposicional	Intuitivo
Instrumentos utilizados	No humanos	Humanos (investigador)
Métodos preferidos	Cuantitativos	Cualitativos

Como señala Rodríguez (1999:39) los axiomas a los que se refieren Guba y Lincoln se ubican en el plano ontológico y epistemológico de la metodología, aluden a paradigmas y no al diseño exclusivamente. El abordaje naturalista no es holista exclusivamente por el reconocimiento de las múltiples variables que interactúan en cada contexto, sino porque su característica distintiva se sienta en la suposición del carácter coherente y organizado de los fenómenos sociales. Éstos no se explican por la suma de sus elementos constitutivos sino por la interacción que se da entre ellos y el reconocimiento de las ideas, creencias, normas y reglas sociales que los integran. Desde esta perspectiva es posible concebir a los individuos como agentes activos en la construcción de la realidad social.

Sin duda, el investigador-evaluador, a partir de su opción paradigmática debe construir su diseño e inclusive planear la evaluación. Esta actividad –que no es solitaria sino compartida– no está exenta de valores. Para Guba y Lincoln toda investigación sufre la influencia de los valores en por lo menos cinco grandes momentos: 1. en la definición del problema; 2. en la elección de los paradigmas que orientan la investigación; 3. en la elección de la teoría que fundamente la recolección y la interpretación de los datos; 4. durante el proceso, a través de las presiones ejercidas por los valores existentes en el medio donde se desarrolla la investigación; 5. al final, como consecuencia de la producción de resultados coincidentes o no con esos valores. (Rodríguez, 1999:40)

A esto se le agrega que la evaluación implica una opción ética en tanto que el juicio que se emite afecta la vida de las personas. Entonces resulta

pertinente referirnos a la idea sostenida por House (1988) que sostiene que la evaluación se orienta por paradigmas morales de acción más que por paradigmas científicos. Más que establecer la verdad se trata de saber qué es lo legítimo, correcto y justo. (Rodrigues, 1999:45)

Tomando como base la clasificación de Rodrigues (1999:50) –basada en MacDonald (1983)–, acerca de los estudios de evaluación, es posible concebir tres tipos posibles: la evaluación burocrática, autocrática o democrática.

Factores	Tipos de evaluación		
	Burocrática	Autocrática	Democrática
Fuente de valores	Autoridades administrativas y/o políticas	Especialistas o comunidad científica a la que pertenece.	La comunidad, el colectivo, y las audiencias que lo componen.
Al servicio de:	Agencias gubernamentales (Incondicionalmente)	Agencias gubernamentales (Condicionamente)	La comunidad. La gente interesada en la educación y la evaluación.
Papel del evaluador	Consejero de la administración	Consejero/especialista	Facilitador y educador.
Técnicas de recolección y presentación de datos	Creíbles para los políticos y administradores	Científicas	Accesibles a personas no especializadas.
Propietario de la información producida	La Administración	La Administración y el autor (posibilidad de divulgación académica)	Difusión lo más amplia posible.
Conceptos-claves	Servicio, Utilidad, Eficacia.	Objetividad. Stándards y principios científicos, académicos y profesionales.	Secreto, confidencialidad, Negociación, Accesibilidad.
Concepto-clave que justifica la acción	La realidad del poder.	La responsabilidad profesional	El derecho a saber.

A partir del interjuego de la opción paradigmática inicial, la posterior elección metodológica y los valores y concepciones éticas que atraviesan las decisiones que el investigador debe tomar, es posible construir un diseño de la evaluación coherente a dichas opciones.

Este diseño, no resulta entonces, de una casual y errática selección de dimensiones, variables e indicadores, sino que éstos son el resultado de decisiones teórico-conceptuales y prácticas que se deberán tener en cuenta. De hecho, se trata de sopesar pros y contras, estimar plazos, atender los recursos disponibles, definir los objetivos a lograr, además de decidir en torno a las cuestiones que estimamos sustantivas: definir claramente los principios y valores que orientan la evaluación.

El diseño va emergiendo, a medida que avanzamos en estas delimitaciones y opciones, y resulta de la interacción del equipo encargado de la evaluación y los integrantes de la comunidad educativa.

Sin perder de vista el nivel de análisis en que nos ubiquemos: la institución en su conjunto, un programa, un plan de estudios, etc. se deberán establecer las etapas y fases del proceso, las principales dimensiones de análisis, las variables consideradas relevantes, los indicadores que permitirán recoger los datos necesarios en cada caso, las fuentes de información para el logro de dichos datos, los métodos y técnicas de recolección de la información.

En resumen, se parte de la idea de que para comprender e interpretar la realidad –en este caso educativa– es necesario elaborar marcos teóricos de comprensión, es decir, elaborar una teoría que articule y guíe el análisis de dicha realidad. Esa elaboración se sustenta en una serie de problemas específicos y de cuestiones preexistentes a los que se pretende dar respuesta. En ese sentido Pereyra (1990: 45), afirma que “La iluminación de la respuesta –o de las respuestas– no es el resultado de un experimento ni de las propuestas de interpretación y explicación que hagamos, sino que experimento y teoría se construyen mutuamente”.

En este orden de cosas, la teoría bien sea concebida como reflexión de carácter metateórico o bien se refiera a la comprensión y explicación de objetos de conocimiento, sirve para:

- Ofrecer criterios para comprender la complejidad de lo real, lo que supone delimitar objetos, elegir lo esencial del universo de información empírica y explicitar contenidos de la realidad social de dominio actual.
- Ofrecer hipótesis verificables para enlazar factores o datos en los distintos dominios de la realidad, tanto de naturaleza económica como política, cultural, etc. así como relaciones causales, funcionales entre campos de acción, sistemas parciales, factores, etc.
- Construir marcos conceptuales que permitan comparar diferentes realidades sociales. En el terreno de la investigación, señala Pereyra que frente a las comparaciones ingenuo-implícitas, caracterizadas por yuxtaponer datos, hay que contraponer las de carácter reflexivo ya que para extraer el óptimo posible de la comparación hay que utilizar formas de análisis y de síntesis más agudas, lo que exige el uso de la teoría y de las teorías (...) (Pereyra,1990:46). En este sentido es importante tener en cuenta las palabras de Merrit y Coombs (1977) los que sostienen que: “...la explicación de por qué algo sucede en un sistema dado requiere la aplicación de una teoría. El desarrollo y comprobación de una teoría exige comparaciones explícitas. Sin comparaciones sistemáticas entre sistemas no podremos desarrollar las teorías que necesitamos: sin esas teorías podremos explicar muy pocas cosas, incluso dentro de un solo sistema” (Citado por: Altbach,P,Kelly,G, 1990:314).

Para Nirenberg (2000) los atributos deseables de un diseño evaluativo son los siguientes:

1. Ser holístico: debe procurar la comprehensividad de modo de incluir la totalidad de los aspectos de la institución, incorporando elementos de estructura, de procesos y de resultados. Supone el uso de multiplicidad de técnicas cuantitativas y cualitativas, incluyendo aquellas que permiten incorporar la perspectiva de los distintos actores involucrados en los procesos.
2. Ser modular: la comprehensividad no significa que se deba evaluar todo al mismo tiempo. Hay que definir etapas o fases acordes a las características del objeto de evaluación, sin perder de vista que los tiempos institucionales no siempre coinciden con los tiempos del equipo evaluador.
3. Involucrarse en el proceso de gestión de todas las etapas, contribuyendo al aprendizaje institucional y a una retroalimentación permanente entre la evaluación y la programación. Debe apuntar a desarrollar capacidades institucionales de evaluación permanente y una cultura organizacional evaluativa (Nirenberg, 2000:136).
4. Ser flexible: en concordancia con el carácter emergente del diseño, éste deberá poder adaptarse e inclusive modificarse a medida que se avanza en la evaluación.

En síntesis, podríamos esquematizar un posible diseño de la evaluación constituido por estos elementos:

- 1. Precisiones conceptuales**
 - 1.1. Marco teórico general
 - 1.2. Las dimensiones, variables e indicadores: definiciones conceptuales y operativas
- 2. Aspectos metodológicos**
 - 2.1. Abordaje metodológico general
 - 2.2. Técnicas sugeridas/instrumentos
 - 2.3. Fuentes
 - 2.4. Actores participantes
 - 2.5. Cronograma de aplicación
- 3. Matriz sintética del diseño evaluativo**
 - 3.1. Expresión gráfica de la matriz
 - 3.2. Operacionalización de los indicadores
 - 3.3. Relevamiento y explicitación de fuentes

VI. COMENTARIOS

En síntesis, se ha presentado una forma de transitar por un proceso de evaluación institucional, concebido como investigación aplicada, poniendo el énfasis en la legitimidad técnica del proceso. Dicha legitimidad se presenta

estrechamente vinculada a la posibilidad de desarrollar un proceso participativo y consistente desde el punto de vista técnico.

Se insiste en la relación existente entre las decisiones técnicas y los paradigmas que orientan esas decisiones, sin perder de vista el carácter axiológico y ético de las prácticas evaluatorias. Esta forma particular de investigación, se encuentra estrechamente ligada a las consecuencias de su actividad. Por ello, no puede olvidar ciertos principios de acción que representan formas de concebir la actividad educativa desarrollada por las Instituciones Educativas y expresan formas culturales propias de los colectivos donde dicha actividad se lleva a cabo.

La insistencia en los aspectos metodológicos y sobre todo en la necesidad de planificar las acciones, está relacionada con la posibilidad de introducir cambios tanto en la cultura como en la organización de los centros educativos ampliando las capacidades institucionales de gestión administrativa y académica.

La evaluación institucional refiere a un nivel de análisis donde lo que se evalúa es el proyecto educativo y académico institucional. La mirada global no resulta de la sumatoria de las partes sino que implica una visión holística y una mirada abarcadora e integral. La articulación entre instancias internas o autoevaluatorias y externas al centro aportaría a la comprensión global de la institución. El carácter cíclico e inclusive permanente de estos procesos contribuyen a fortalecer la vida institucional. Como complemento a estas actividades se incorpora la idea de “meta evaluación” con el objetivo de posibilitar la evaluación de la evaluación. Insistimos en el carácter inacabado y “en construcción” de la propuesta de evaluación así concebida. De esta forma, la participación de los colectivos es imprescindible.

Referencias bibliográficas

- Altbach, P.; Kelly, G. (1990). **Nuevos enfoques en educación comparada**. Madrid: Mondadori.
- Angulo Rasco, F. (1998). La autoevaluación institucional como proceso de formación del profesorado. **Revista Avaliação. Año 3, Vol 3, Nro.2** Campinas-Brasil
- Angulo, J.F. (1988). La evaluación de programas sociales: de la eficacia a la democracia. **Revista de Educación, nº 286, pp. 193-207**, Madrid.
- Angulo, J.F. Contreras, J. y Santos, M.A. (1994). Evaluación educativa y participación democrática. **En Angulo, J.F. y Blanco, N. (Comps.) Teoría y desarrollo del currículum. pp. 343-354**, Málaga: Aljibe.
- Celman, S. (2002). **La evaluación democrática: remando contra la corriente**. Ponencia. Jornadas internacionales de investigación sobre la Universidad. Universidad Nacional de Río Cuarto. Argentina.
- Dias Sobrinho, J.a (1997). A Imprescindibilidade da Avaliação Institucional diante da Crise das Universidades. **En: Jackson Costa, M.J. (Org.) Avaliação Institucional. Desafio da Universidade diante de um Novo Século**. Belém-Pará: Universidad Federal do Pará.
- Dias Sobrinho, J.b (1997). **Evaluación Institucional: breve historia de conflictos y difícil solución**. Ponencia presentada en el Encuentro Formación del Docente Universitario, organizado por Cátedra UNESCO-AUGM. Montevideo: UdelaR.
- Domínguez Fernández, G.; Díez Gutiérrez, E. (2000). El cambio cultural de las organizaciones educativas. **En: Cantón Mayo, I. (Coord.) Evaluación, cambio y calidad en las organizaciones educativas**. Buenos Aires, FUNDEC, pp. 13-62.
- Elliott, J. (1986). **La evaluación democrática como crítica social: o devolverle el juicio a la evaluación**. Open University Press. (Traducción de Eustaquio Martín, UNED, España), Madrid: Mimeo
- Fernández Sierra, J. (1994). Evaluación del currículum: perspectivas curriculares y enfoques en su evaluación. **En: Angulo, J.F.; Nieves, B. Teoría y desarrollo del currículum**. Málaga: Aljibe
- Figari, G. (1999). Para uma referencialização das práticas de avaliação dos estabelecimentos de ensino. **En Albano, E.; Nóvoa, A. (Org.) Avaliações em educação: novas perspectivas**. Porto: Porto Editora, pp.139-154
- Guba; E.G. (1981). Criterios de credibilidad en la investigación naturalista. **En: Gimeno Sacristán, J., Pérez Gómez, A.I. (Comps.) La enseñanza: su teoría y su práctica**. Madrid: Akal.

- House, E. (1981). Tres perspectivas de la innovación educacional: tecnológica, política y cultura. En: **Revista de Educación. Nro. 286**. Madrid.
- House, E. (1994). **Evaluación, ética y poder**. Madrid: Morata.
- Leite, D. (2005). **Reformas universitarias. Avaliação Institucional Participativa**. Petrópolis, Río de Janeiro, Vozes.
- Nevo, D. (1997). **Evaluación basada en el Centro**. Bilbao: Ediciones Mensajero.
- Nirenberg, O.; Brawerman, J.; Ruiz, V. (2000). **Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales**. Buenos Aires: Paidós.
- Norris, N. (1998). **Evaluación, economía e indicadores de rendimiento**. En: Revista HEURESIS. www2.uca.es/HEURESIS/, Cádiz.
- Parlett, M.; Hamilton, D. (1972). La Evaluación como iluminación. En: **Gimeno Sacristán, J.; Pérez Gómez, A.I. (Comp.) (1983) La enseñanza: su teoría y su práctica**. Madrid: Akal.
- Pereyra, M.A. (1990). La comparación, una empresa razonada de análisis. Por otros usos de la comparación. En: **Revista de Educación**. MEC. Madrid.
- Rodrigues, P. (1999). A avaliação curricular. En **Albano, E.; Nóvoa, A. (Org.) Avaliações em educação: novas perspectivas**. Porto: Porto Editora, pp. 15-76.
- Santos, M.A. (1998). **3ra Ed: Hacer visible lo cotidiano. Teoría y práctica de la evaluación cualitativa de los centros escolares**. Madrid, AKAL.
- Simons, H. (1999). **Evaluación democrática de instituciones escolares**. Madrid: Morata.
- Simons, H. (1995). La autoevaluación escolar como proceso de desarrollo del profesorado: En apoyo a las escuelas democráticas. En: **AAVV. Volver a pensar la educación (Vol II)**. Madrid: Morata.
- Stake, R.E. (1995). **The Art of Case Study**. London: Sage.
- Stenhouse, L. (1990). Conducción, Análisis y Presentación del Estudio de Casos en la Investigación Educativa y Evaluación. En: **Martínez Rodríguez, J.B. (Comp.) (1990) Hacia un enfoque interpretativo de la enseñanza**. Granada: Universidad de Granada.
- Taylor, S.J. y Bodgan, R. (1986). **Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación**. Buenos Aires: Paidós.
- Trinidad Requena, A. (1995). **La evaluación de instituciones educativas. El análisis de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada**. Granada: Universidad de Granada.

Walker, R. (1983). La realización de estudios de casos en educación. Ética, teoría y procedimientos. *En: Dockrell, W.B.; Hamilton, D. (Comps.) Nuevas reflexiones sobre la investigación educativa*. Madrid; Narcea. págs. 42-82.

Woods, P. (1987). **La escuela por dentro. La etnografía en la investigación educativa**. Barcelona: Paidós/M.E.C.



LA DEFINICIÓN DE LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR

El Papel de los Agentes de Interés

Eduardo García²⁷

En el contexto y momento actuales, cada vez cobra más fuerza la idea de que la educación superior debe estar alineada con la calidad. Por decirlo de una manera más rotunda: que no todo vale, que la educación superior no es solo adiestramiento en determinadas habilidades o técnicas, que una universidad es algo más que un conjunto de aulas, estudiantes y profesores.

Sin la posibilidad de generar nuevo conocimiento, la transmisión de saberes se vuelve repetitiva y poco enriquecedora para los estudiantes; sin el desarrollo de formas de pensamiento superiores que llevan al análisis, la síntesis o la evaluación, la creación artística o el cultivo de las emociones, la universidad es poco más que una educación secundaria para adultos.

El desarrollo de una educación superior de calidad representa en la actualidad todo un reto para las sociedades y los gobiernos; es algo que requiere recursos, tiempo y, especialmente, decisiones adecuadas para invertirlos en la forma correcta.

Las páginas que siguen recogen algunos de los desafíos que deben afrontar quienes de una manera más directa están implicados en la promoción de la calidad de la educación superior.

1. El establecimiento de estándares de calidad.
2. La planificación de los recursos.
3. La comparabilidad de la educación superior.

²⁷ Eduardo García. Coordinador de Innovación en la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) - España. Catedrático de Metodología de evaluación educativa de la Universidad de Sevilla y Máster en Planificación y Dirección de la Calidad por la Universitat Oberta de Catalunya. En la Universidad de Sevilla ha sido profesor durante más de 20 años y ha desempeñado los cargos de coordinador de área de estudios, director de departamento y coordinador del área de evaluación del Instituto de Ciencias de la Educación.

Ha realizado actividades de evaluación y acreditación en el ámbito universitario y no universitario desde 1996, desempeñando las funciones de evaluador externo y formador de evaluadores en los Planes Nacionales de Calidad del Consejo de Coordinación Universitaria, los programas de acreditación y evaluación institucional de ANECA, y la Unidad para la Calidad de las Universidades Andaluzas (UCUA).

4. La orientación hacia los resultados de aprendizaje.
5. La búsqueda de la excelencia.
6. El desarrollo de sistemas de información.
7. La transparencia y la rendición de cuentas.
8. El desarrollo de sistemas de garantía de la calidad.

I. EL ESTABLECIMIENTO DE ESTÁNDARES DE CALIDAD

Un primer desafío al que se enfrentan quienes gobiernan las universidades, las financian, emplean a sus egresados o gestionan la política universitaria de un país es determinar bajo qué estándares cabe entender la calidad de la educación superior.

El desafío consiste en alcanzar un consenso entre todos los implicados sobre los estándares de calidad que son exigibles a las instituciones de educación superior (universidades, politécnicos, etc.), a los programas de estudios o currículos, al profesorado (y otros recursos humanos y materiales) y a los estudiantes que ingresan. En nuestra opinión, debería ser las propias instituciones de educación superior las que deberían liderar el establecimiento de tales estándares de calidad y favorecer la participación de los demás agentes involucrados, evitando así su aislamiento y egocentrismo, dado que tales instituciones son las primeras interesadas en que sus actividades logren el reconocimiento social.

La autorregulación de las instituciones de educación superior con el acuerdo de los demás agentes implicados, en términos de lo que es/no es una enseñanza superior de calidad, facilitaría la identificación de las enseñanzas impartidas en tales instituciones frente a otros estudios tildados como superiores, universitarios o de educación terciaria que no cumplan los estándares acordados.

Este desafío deja algunas cuestiones sobre las que cabe detenerse a reflexionar: ¿Cuáles deberían los estándares de calidad exigibles a una universidad? ¿Cuáles deberían ser los estándares de calidad a tener en cuenta en los programas o currículos de las principales carreras que se ofertan? ¿Cómo articular la participación de empleadores y representantes políticos en la definición de los estándares de calidad sin poner en cuestión el liderazgo de las instituciones de educación superior?

II. LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS

La consecución de determinados niveles o estándares de calidad de la educación superior requiere una importante inversión de recursos públicos y privados de diferente índole, que debe obtenerse en detrimento de inversiones en otros sectores productivos o de bienestar social. Incluso en las econo-

más más sólidas, el aporte de capital financiero y humano a la educación superior no se realiza sin una estudiada planificación de costes e inversiones.

Se considere la rentabilidad económica o la rentabilidad social (en ocasiones es difícil separarlas), quienes toman decisiones en el seno de las instituciones de educación superior y quienes dirigen la política universitaria deben afrontar como un desafío la regulación de la oferta educativa. Dicha regulación implica tomar decisiones sobre el “mapa de titulaciones” más conveniente para atender a la demanda social y a los requerimientos del país (formación cualificada, investigación y generación de conocimiento, creación artística, etc.); y supone analizar cuidadosamente qué inversiones deben apoyarse y cuáles no.

La realización de una planificación apropiada de la educación superior también pasa por considerar qué estudiantes deben ingresar en la educación superior, en función de sus aprendizajes previos y actitudes, qué profesorado debe ser contratado considerando su formación, rendimiento investigador o experiencia profesional o qué tipo de instalaciones y equipamiento justifican las inversiones que deben realizarse.

Es curioso advertir que son precisamente las primeras economías mundiales las que más cuidan la planificación de su educación superior y las que analizan con mayor cuidado sus inversiones en este ámbito.

Este desafío asociado a los estándares de calidad fijados para la educación superior también plantea algunas cuestiones sobre las que es necesario reflexionar: ¿Qué costes sociales se está dispuesto a asumir para promover una planificación adecuada de la educación superior? ¿Garantiza la universalización de la educación superior un mayor nivel de desarrollo económico o cultural de un país? ¿Cuál es la oferta pública de educación superior de calidad que puede asumir razonablemente –sin poner en peligro otras inversiones también importantes– una sociedad?

III. LA COMPARABILIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Un hecho que complica el establecimiento de estándares de calidad en la educación superior y la correspondiente planificación de actuaciones para conseguirlos es que la educación superior –como otros aspectos de la sociedad en el siglo XXI– se desarrolla en un marco de relaciones internacionales globalizado.

Únicamente desde el aislamiento internacional es posible concebir el desarrollo de estándares de calidad sin comprobar su comparabilidad con los que desarrollan los países fronterizos, los que se estén elaborando a nivel regional o los que hayan planteado regiones localizadas en otras partes del mundo.

Los estudiantes, los profesionales con una formación superior y los profesores tienen un horizonte internacional. Ese horizonte les exige conocimientos, habilidades y competencias sociales equivalentes vayan donde vayan y trabajen donde trabajen; no se trata de uniformidad, se persigue e incluso se premia la diversidad en la formación, pero en un marco de equivalencia que haga comparable la adquirida en un país con la lograda en otro. Los estándares de enseñanza médica reconocidos en todos los países del mundo o los acordados para las carreras de ingeniería o de medicina en el *Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras MEXA* son buenos ejemplos de la necesidad de progresar en el camino hacia la comparabilidad.

La existencia de estándares internacionales comparables, junto con otras variables cuyo análisis escapa al alcance de este documento, está asociado al hecho de que en la actualidad la planificación de las políticas de educación superior se asienta sobre bases regionales que superan los límites nacionales. La creación del Espacio Europeo de Educación Superior, el establecimiento del área Asia-Pacífico o las iniciativas para promover un ámbito de decisiones iberoamericano de educación superior vienen a respaldar la hipótesis de que las políticas de educación superior se juegan en escenarios internacionales, con estándares de calidad básicos internacionalmente fijados.

El desafío que supone la elaboración de estándares de calidad comparables y el desarrollo de políticas de ámbito internacional que hagan posible su consecución, deja algunas preguntas para la reflexión: ¿Cuál es el lugar de las iniciativas y políticas de cada país? En este escenario internacional, ¿es posible mantener la identidad de cada institución de educación superior?

IV. LA ORIENTACIÓN HACIA LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE

La última pregunta que cierra el apartado anterior, sobre la identidad de universidades o centros de educación superior singulares, hace necesario clarificar otro aspecto de la comparabilidad de los estándares de calidad: el foco de lo comparable.

En nuestra opinión, las instituciones de educación superior deben ofrecer estudios que sean comparables, pero manteniendo la singularidad de sus procesos de investigación y de enseñanza y los resultados que de ellos se derivan. Es un contrasentido perseguir la búsqueda de la uniformidad en la generación del conocimiento y, por ende, en la enseñanza/el aprendizaje de ese conocimiento. No es ese, en nuestra opinión, el camino hacia el que deberían orientarse las instituciones de educación superior.

En la actualidad, para las instituciones de educación superior, el desafío consiste en hacer explícitos los resultados de aprendizaje que logran sus estudiantes, haciendo posible determinar su equivalencia con los alcanzados

por estudiantes de otras instituciones. Equivalente implica, de una parte, que los aprendizajes se refieren al mismo ámbito de conocimiento (p.e. psicología clínica, química, ingeniería industrial, historia del arte) y que por tanto comparten un conjunto básico de saberes, habilidades y competencias. Pero, de otra parte, supone la existencia de diferencias en los resultados de aprendizaje que son atribuibles a los enfoques teóricos que han sido primados por determinados profesores, a las metodologías de enseñanza utilizadas, a las especialidades o formaciones complementarias ofrecidas por una institución universitaria, etc.

Los resultados de aprendizaje de los estudiantes –como los propios productos de la investigación– son una evidencia que permite conocer el grado de cumplimiento de los estándares de calidad y facilitan el reconocimiento mutuo de titulaciones entre instituciones de educación superior y el reconocimiento por los empleadores de la formación que acreditan los titulados, y la movilidad de estudiantes y profesionales de diferentes países.

Algunas de las cuestiones para la reflexión que se derivan de este punto son las siguientes: ¿Cómo definir los resultados de aprendizaje para que sean comprensibles? ¿Cómo medir y reconocer la validez de los procedimientos de medida utilizados para valorar los resultados del aprendizaje? ¿Qué referentes de aprendizajes básicos deben elaborarse para que gobiernos, empleadores y sociedad en general los considere válidos? ¿Cómo pueden relacionarse los resultados de aprendizaje con las cualificaciones profesionales reconocidas en cada país o región?

V. LA BÚSQUEDA DE LA EXCELENCIA

En los puntos anteriores hemos destacado la diversidad dentro de lo comparable y el respeto a la diversidad dentro de un contexto de toma de decisiones cada vez más globalizado. En este punto queremos plantear un nuevo desafío: la búsqueda de la excelencia en los procesos y productos que se derivan de la educación superior, más allá de los estándares de calidad que garantizan unos niveles de aceptación social de dicha educación.

El logro de la excelencia no es tarea fácil ni al alcance inmediato de todas las instituciones de educación superior; no obstante no debería ser un impedimento para las actividades de dichas instituciones estén orientadas hacia la excelencia. La mejora continua de la calidad es el instrumento para que una institución se dote de buenos profesores, seleccione bien a sus estudiantes, elabore programas o currículos adecuados y obtenga resultados de aprendizaje cada vez más satisfactorios. Con todo, la mejora continua puede no ser suficiente.

Las instituciones universitarias deben mirar hacia delante buscando la excelencia. Esto significa premiar la genialidad y la singularidad, compararse

y aprender de los mejores, fomentar la vía alternativa en la investigación/la enseñanza al resolver problemas o realizar una creación artística o literaria, y apoyar la búsqueda sistemática del conocimiento y de la innovación.

Es muy difícil que una institución de educación superior logre que el conjunto de su oferta educativa sea excelente o que la mayoría de sus profesores o estudiantes lo sean, pero es probable que consiga la excelencia en ciertos saberes, que tenga grupos de investigación competitivos, que algunos de sus departamentos o profesores tenga reconocimiento internacional. Este grupo de actividades y personas “excelentes” que superan el estándar de calidad podrían ser el modelo a seguir por el resto.

También la búsqueda de la excelencia deja algunas cuestiones para el debate: ¿Es una prioridad la búsqueda de la excelencia? ¿Cómo favorecer o al menos no impedir el desarrollo de la excelencia en contextos que no facilitan esa orientación? ¿Cómo reconocer y aprender de las buenas prácticas de otras instituciones/profesores/gobiernos para construir la excelencia? ¿Pueden coexistir equivalencia y excelencia?

VI. EL DESARROLLO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Un importante desafío para muchas instituciones de educación superior, entidades privadas y gobiernos es la puesta en práctica de sistema de información que recopilen, analicen y utilicen información sobre el cumplimiento de los estándares de calidad.

En un contexto en el que la educación superior exige inversiones públicas y privadas cada vez más crecientes, las instituciones de educación superior deben garantizar que disponen de los medios necesarios para recoger y analizar información sobre sus actividades de modo que, gracias a dicha información, puedan mostrar a la sociedad en general o un grupo de inversores particular que están haciendo bien las cosas y que quienes han apostado por ellas deben seguir haciéndolo.

Los sistemas de información de las instituciones de educación superior deben poder ofrecer información fiable, válida y actualizada sobre el cumplimiento de estándares de calidad relativos a los estudiantes que ingresan, los resultados de aprendizaje, la empleabilidad de los egresados, la producción científica, los proyectos financiados por entidades externas, la satisfacción de estudiantes y del profesorado, los medios y recursos de aprendizaje y sus costes, y otros que se consideren de interés en cada contexto.

La carencia de este tipo de información hace muy difícil la comparabilidad en términos de resultados de investigación y aprendizaje y, como consecuencia, el reconocimiento de la valía de la educación superior ofrecida

por una institución o sistema educativo. Finalmente, sin esa comparabilidad también se reducen las posibilidades de mejora.

Entre las cuestiones que cabrían plantearse en este punto estarían las siguientes: ¿Quién debería definir/organizar los sistemas de información sobre la calidad de las enseñanzas? ¿Es posible la comparación de la información aportada por dichos sistemas? ¿Cuál es la utilidad y viabilidad de los rankings de calidad? ¿Deben construirse?

VII. LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La publicación periódica de información sobre el cumplimiento de estándares de calidad de las instituciones de educación superior es, sin duda, uno de los desafíos más importantes que deben cumplir tales instituciones como parte de la función pública que desempeñan. Sobre todo, considerando que dicha transparencia no ha sido una práctica habitual en universidades y otros centros de educación superior y aún hoy es difícil acceder a información básica sobre el modo en que se desempeñan y los productos (formación e investigación) que obtienen.

Sin embargo, existe consenso sobre la idea de que sin que se conozcan de forma imparcial y objetiva los aspectos clave de la calidad de la educación superior no es posible la comparabilidad de sus enseñanzas, el reconocimiento mutuo de las titulaciones o la mejora de la propia actividad que se desarrolla en las instituciones.

La transparencia de las instituciones de educación superior implica hacer *fácilmente accesible* información sobre el cumplimiento de estándares de calidad relacionados con el contenido de los programas o currículos impartidos, los títulos académicos que se conceden, las características de sus estudiantes, las oportunidades y recursos con los que cuentan para facilitar el aprendizaje así como los propios resultados del aprendizaje obtenidos, la satisfacción de estudiantes y personal de la institución o la inserción laboral de los egresados.

Es precisamente esa transparencia informativa una de las mejores vías que tienen las instituciones de educación superior para rendir cuentas de su actividad y de los resultados de la misma ante la sociedad, los gobiernos o, en su caso, las corporaciones privadas. Especialmente si consideramos que esa transparencia informativa podría entenderse como una consecuencia lógica de la confianza y los recursos que la sociedad o los promotores privados han depositado en ellas. Así, la rendición de cuentas permitirá equilibrar la autonomía dada a las instituciones de educación superior para decidir organizar sus enseñanzas y conceder títulos.

La información pública y la rendición de cuentas sobre la educación superior suscita interrogantes como: ¿Quién y cómo puede controlar la información publicada por las instituciones sobre sus enseñanzas y resultados? ¿Cómo y qué entidades deben regular la rendición de cuentas en instituciones públicas y en instituciones privadas?

VIII. EL DESARROLLO DE SISTEMAS DE GARANTÍA DE LA CALIDAD

En el actual desarrollo de la educación superior, las instituciones que proporcionan ese tipo de formación son vistas como entidades que prestan un servicio a la sociedad. En ese sentido, el principal desafío al que se enfrentan es asegurar la calidad de sus principales actividades –investigación y formación- ante quienes las demandas y las sostienen.

En dicho contexto, como ya hemos comentado, el desafío que implica asegurar la calidad hay que entenderlo dentro del marco de la rendición de cuentas que realizan las instituciones de educación superior. Así, asegurar la calidad supone, en primer término, que tales instituciones son capaces de concebir y poner en práctica un conjunto de procedimientos que les permiten obtener de manera sistemática información sobre sus propias actividades y resultados, analizarlos e introducir mejoras en los mismos. Es lo que suele identificarse como el sistema de aseguramiento interno de calidad de una institución.

En segundo término, asegurar la calidad implica someter las prácticas investigadoras y formativas de una institución (y sus resultados correspondientes) a la revisión de una entidad externa solvente.

En consecuencia, el cumplimiento de los estándares de calidad debe ser “probado” ante terceras partes, que puedan garantizar la precisión y validez de la información publicada por una institución de educación superior sobre dicho cumplimiento.

Las agencias y otras entidades externas de calidad se constituyen de ese modo en una vía complementaria, al propio aseguramiento interno de calidad de las instituciones de educación superior, que persigue la protección de los intereses de los beneficiarios de ese tipo de educación. Así, proporcionan información pública verificada sobre instituciones, programas o currículos, titulaciones acreditadas, buenas prácticas o, por el contrario, sobre actividades ilícitas o que conducen a resultados insatisfactorios.

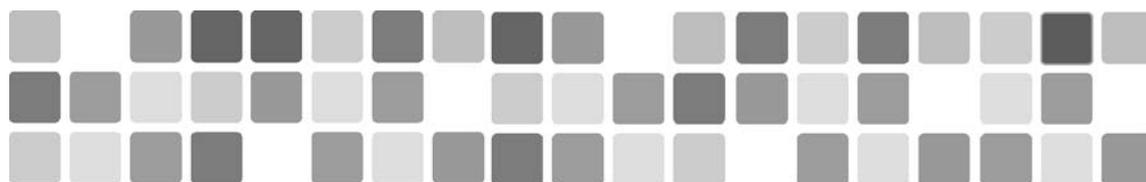
Para cumplir con ese fin, las propias agencias externas de calidad deben demostrar que son independientes en su toma de decisiones, que cumplen con las prácticas de calidad internacionalmente exigidas a este tipo de entidades y que son reconocidas (tienen prestigio) por su valía para los

agentes implicados (universidades, gobiernos, estudiantes y sociedad en general).

El aseguramiento interno y externo de la calidad de la educación superior invita a reflexionar sobre cuestiones como las siguientes: ¿Cuál es la participación de los agentes implicados en la educación superior en la configuración de los sistemas internos y externos de aseguramiento de la calidad? ¿Cómo garantizar la independencia de criterio de las entidades de aseguramiento externo de la calidad? ¿Quién y cómo debe regular la relaciones entre instituciones de educación superior y agencias de aseguramiento externo de la calidad?

Este documento recoge algunos de los desafíos más importantes a los que se enfrentan las instituciones, gobiernos y agentes implicados en la educación superior cuando deben definir, controlar y mejorar la calidad de las enseñanzas que imparten universidades y otros centros de educación superior.

La definición, consecución, evaluación y revisión de dichos estándares de calidad, esperada por los beneficiarios de la educación superior y por la sociedad en general, es sin duda una de los retos más importantes a los que se enfrentan los países y regiones en los próximos años.



PROBLEMAS Y DESAFÍOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Una mirada al caso de la Universidad de la República (Uruguay)

Panambi Abadie²⁸

Este trabajo revisa algunos conceptos básicos sobre la utilización de los indicadores en la Educación Superior y analiza los problemas y desafíos que se le presentan a una universidad pública de América Latina - la Universidad de la República (Uruguay)- para su construcción y uso cuando no se han considerado previamente algunos aspectos de enorme importancia, como por ejemplo: la existencia de bases de datos confiables, la clarificación de los objetivos que se persiguen con su empleo y la aplicación estricta de metodologías pre-acordadas.

INTRODUCCIÓN

Si comparamos a las universidades con otras organizaciones, es claro que aquéllas han demorado en comenzar a utilizar intensivamente a los sistemas de información modernos. Esto podría deberse a características organizacionales o a pautas culturales (Malo, 1998).

Ello ocurre en medio de una tendencia clara a afinar la información institucional y a presentarla en formatos pre-establecidos que, en general, denominamos indicadores. La utilización de estas herramientas permite presentar información favoreciendo la comparación, la identificación de aspectos críticos, la reflexión o la toma de decisiones (Sizer et al, 1992).

28 Panambi Abadie De León. Doctor of Business Administration in Higher Education Management (Candidata. Pendiente: in viva voce) University of Southampton. Gran Bretaña. Master of Arts in Education (emphasis in Higher Education) University of Minnesota, EEUU. Programa de Posgrado en Administración de universidades University of Warwick y University of Oxford. Gran Bretaña. Abogada y Procuradora Universidad de la República. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Directora General de Secretaría, Ministerio de Educación y Cultura. Uruguay. Asistente académica del Decano, Universidad de la República. Facultad de Agronomía. Asesora de la Ministra de Educación y Cultura, Uruguay. Asistente académica del Decano, Universidad de la República. Facultad de Ciencias. Coordinadora de Relaciones Institucionales, Universidad ORT Uruguay. Consultora para proyectos de América Latina. Universidad de Wollongong e Illawarra Technology Corporation. Wollongong, Australia

La aplicación creciente de algunas técnicas de evaluación, como la evaluación institucional universitaria o la acreditación de programas e instituciones, ha llamado a reflexionar acerca de la carencia de información institucional útil, válida y confiable sobre la que “reposan” los procesos.

Este trabajo repasa algunos conceptos básicos acerca de los indicadores y su uso en Educación Superior y, a continuación, reseña las dificultades de avanzar en los procesos de construcción de estas herramientas cuando no se han acordado algunos aspectos previos de enorme importancia, como por ejemplo: la pre-existencia de bases de datos confiables y la clarificación de los objetivos que se persiguen con su empleo.

I. LOS INDICADORES. DEFINICIÓN

En el ámbito de la Educación Superior los indicadores son los datos cuantitativos que proporcionan medidas acerca del rendimiento de una organización o un sistema. Ginés Mora (1999) los define como medidas objetivas, usualmente cuantitativas, del cumplimiento de un logro de una institución o de un sistema educacional. García (1993) entiende que las universidades han debido incorporar el uso de los indicadores dado que los sistemas contables no resultan, por sí solos, suficientes para detectar el logro de objetivos.

II. TIPOS DE INDICADORES

Cave et al (1988) desarrollaron una clasificación que hoy se considera tradicional: los indicadores simples, generales y de rendimiento.

Los **indicadores simples** son descripciones neutrales, orientadas a una descripción objetiva de una situación o proceso. Sizer et al (1992) los consideran más como “señales de guía” que como medidas absolutas.

Un ejemplo de indicador simple puede ser el número total de alumnos de una universidad o de un sistema universitario. En general los indicadores simples se equiparan a estadísticas.

Los **indicadores generales** son datos que surgen afuera de la institución, ya sea como estadísticas generales, encuestas de opinión, etc. La percepción de la ciudadanía acerca de los servicios de un *campus* es un indicador general porque, si bien supone una evaluación, es una opinión externa y no se relaciona con objetivos institucionales (Barnetson, 1999).

Los **indicadores de rendimiento** son medidas críticas que requieren de un punto de referencia o de un estándar o de un objetivo contra el cual comparar el rendimiento. Implican, pues, una comparación entre datos y, por ello, son relativos. Estos indicadores llevan consigo información contextual que les otorga valor. Un ejemplo de indicador de rendimiento es la tasa de eficiencia terminal.

III. EN QUÉ CASOS SE UTILIZAN INDICADORES

La utilización de los indicadores puede obedecer a diferentes finalidades. La experiencia internacional demuestra que en la Educación Superior se vienen utilizando con las siguientes finalidades:

3.1. En procesos de evaluación, por ejemplo: evaluación institucional o acreditación de programas o instituciones.

Los indicadores se utilizan para informar a los procesos de análisis y planeamiento, para monitorear la práctica de las funciones universitarias y para evaluar los procesos y programas del sistema. El uso de indicadores presupone información ya elaborada que, de por sí, implica establecer estándares.

3.2. En procesos de rendición de cuentas (accountability).

Algunas universidades o sistemas universitarios utilizan conjuntos de indicadores de rendimiento que expresan el grado de cumplimiento institucional de objetivos preestablecidos. En estos casos el proceso de *accountability*²⁹ se orienta a informar a todos los interesados –de adentro y de afuera de la universidad o del sistema– acerca del logro en la ejecución de planes institucionales o de los objetivos establecidos por las políticas públicas.

Por ejemplo la Universidad de British Columbia (Canadá) utiliza indicadores con fines de rendición de cuentas pública. Conforme a su carta orgánica la universidad está obligada a rendiciones de cuentas periódicas enfatizando aspectos de orden financiero. En los noventa se resolvió incorporar a esos ejercicios a la consideración de un conjunto de indicadores que permiten medir el logro de las metas y objetivos que la propia universidad se ha establecido en su declaración de misión (*mission statement*) y en su plan estratégico. Estos indicadores se utilizan, además, como elementos de comparación con otras universidades canadienses (Pair-UBC, 2000).

A nivel de un sistema de Educación Superior el caso que merece comentarse es el de Gran Bretaña. En este caso el uso de indicadores se extendió después del Informe Jarratt (1985) que recomendó la introducción de importantes reformas en el planeamiento y la gestión de las universidades. El sistema de Educación Superior optó por utilizar indicadores que permitieran informar acerca de la marcha de los procesos de mejora institucional, los rendimientos institucionales y el grado de alcance de los objetivos nacionales.

3.3. En modelos de asignación de recursos.

En este caso los indicadores se utilizan para mostrar el rendimiento o el cumplimiento de objetivos. Este modelo denominado Financiamiento basado en rendimiento (*Performance-based funding*) supone que, al menos una porción de los fondos asignados a las universidades, está atado al rendimiento o al logro de determinados objetivos.

²⁹ Accountability en el sentido utilizado por Ewell (1987) que establece: "Being accountable entails to provide report on one's performance and being responsible for that performance".

Este es un modelo de financiamiento basado en fórmulas que liga a los recursos con criterios específicos pre-establecidos. El sistema asegura un financiamiento predecible y transparente (Barnetson, 1999) porque el logro de las metas pre-fijadas asegura el financiamiento prometido. Pero sobre todo implica que los Estados –o Provincias– utilizan al financiamiento como un instrumento para conducir o incentivar a las universidades al logro de determinados objetivos.

El modelo se utiliza en el Estado de Tennessee (EEUU) desde 1979 y hacia la mitad de los años 2000 la mitad de los Estados de la Unión estaban analizando la posibilidad de hacerlo. Su uso más importante refiere a la medición de los resultados de mejora en la educación del grado.

Los objetivos para su utilización varían de Estado a Estado y el número de indicadores tiene enormes diferencias. Así Florida usa 40 indicadores, mientras Carolina del Sur tiene 37, Minnesota y Missouri usan 9 y California tiene 5.

Es interesante señalar que, como efecto de la aplicación de este modelo en los sistemas de Educación Superior de EEUU, algunas universidades han adoptado esta metodología para reasignar internamente sus recursos. (NACUBO, 1996) siguiendo un patrón que Thomas (2001) ha descrito para el sistema de Educación Superior de Gran Bretaña.

IV. LA UTILIZACIÓN DE LOS INDICADORES EN LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (UDELAR) DE URUGUAY

4.1. Características institucionales a considerar.

La Udelar es la única universidad pública de Uruguay. Fue creada en 1839 casi junto a la creación del país como república independiente. Ha sido -y es- el máximo referente para la Educación Superior y la ciencia en el país.

La Udelar posee características que también presentan otras grandes universidades de América Latina. Es una institución pública, de ingreso irrestricto, no arancelada, financiada –casi- completamente por el Estado, localizada en un importante centro urbano (la capital del país), con una matrícula en el grado de más de 80.000 estudiantes³⁰ y un sistema compartido de gobierno (shared governance).

La experiencia de Udelar puede ser interesante de considerar pero deben tomarse en cuenta las características reseñadas más arriba.

4.2. Proceso de construcción de los indicadores de la Udelar.

La Udelar inicia el proceso de construcción de los indicadores en el año 2000 por iniciativa del rector que entendió que había que construirlos, sin

³⁰ Uruguay es un país con algo más de 3 millones de habitantes.

especificar bien para qué o en el marco de qué procesos. Para el rector, sin embargo, era claro que había que tener indicadores por transparencia aun que no estaba claro en qué procesos se utilizarían.

1. Se inició, entonces, con la elaboración de un documento que reportaba sobre el “estado del arte” en el tema en el mundo ³¹.
2. Una vez terminado el trabajo anterior el rector encargó a un equipo técnico la construcción de algunos indicadores de rendimiento específicos: los indicadores de “tamaño de las clases” y de costos unitarios.³²
3. Con esos documentos a la vista que sirvieron para introducir el tema, al año siguiente el rector propuso la construcción de un conjunto de indicadores en el marco de un proceso de distribución interna de recursos. Este trabajo³³ estaba orientado a iluminar sobre el “estado” de los servicios universitarios y a mostrar desequilibrios internos.

Su desarrollo obligó a la elaboración de algunas construcciones (“docente equivalente” y “estudiante equivalente”) orientadas a facilitar la elaboración y comparabilidad de los indicadores. Se construyeron indicadores en torno a las funciones universitarias de enseñanza, investigación, extensión y gestión y se culminó con una serie de recomendaciones sobre trabajos a desarrollar en el futuro.

Cabe consignar que los indicadores construidos no se utilizaron finalmente para el proceso de asignación de fondos para el cual fueron creados.

4. En 2003 la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) -de la que forma parte la Udelar- desarrolló un trabajo similar para conocer el estado de las universidades asociadas a través de una batería de indicadores. Este trabajo fue impulsado por el rector de la Udelar y estuvo a cargo de un reducido equipo técnico apoyado por coordinadores localizados en cada universidad encargados de obtener los datos institucionales.
5. En 2004 la Comisión Sectorial de Enseñanza de la Udelar, órgano asesor del gobierno universitario en políticas de enseñanza, encargó a equipos técnicos interdisciplinarios la elaboración de indicadores para tres áreas: masificación, desempeño y deserción. La necesidad de contar con estos indicadores surgió del informe reseñado en el punto 3 de más arriba. No se han publicado los resultados de estos trabajos.

31 Estudio sobre indicadores y costos en la Educación Superior

32 Estudio de las carreras de grado de la Universidad de la República para su caracterización y clasificación en torno a modalidades de enseñanza y a los principales componentes de sus costos

33 Indicadores de la Universidad de la República

4.3. Problemas planteados en el caso de la UdelaR.

1. La construcción de los indicadores no se ha enmarcado en procesos específicos. Ha existido una voluntad política clara del rector de construirlos y es claro que existe una intención de proporcionar información al público, pero no es clara la voluntad de usarlos en algún proceso en concreto.
2. Se presentaron problemas muy importantes para la obtención de los datos necesarios para la construcción de los indicadores. Todos los informes señalaron que los datos disponibles resultaron insuficientes –si no malos– y que es imprescindible la elaboración de fuentes confiables y sistematizadas.³⁴
3. El conocimiento público de los indicadores llevó al surgimiento de las “explicaciones” acerca del comportamiento de cada indicador. Pareció emerger una tendencia a “explicar” el comportamiento del indicador en vez de actuar frente a lo que el indicador revela.

4.4. Desafíos para la UdelaR

Un primer desafío que denominamos **político**: es necesario que las autoridades y la administración universitaria **usen** los indicadores ya elaborados. Éstos están disponibles y ya pueden utilizarse para apoyar decisiones institucionales. En caso de no utilizarse se corre peligro de malograr el importante esfuerzo desarrollado en los últimos años. A la vez es preciso recordar que los indicadores tienen una vigencia limitada porque los datos cambian.

Un segundo desafío refiere **a la administración universitaria**. En líneas generales se debe desarrollar una cultura institucional sobre la importancia de la correcta registración de datos que son relevantes, no solo para la gestión y la operativa cotidiana, sino también para la elaboración de información institucional. Para ello hay que difundir la intención política de contar y usar a los indicadores pero además hay que introducir protocolos de registración de datos.

El tercer desafío se relaciona con la labor de **los grupos técnicos que construyen los indicadores**. Éstos deben hacer esfuerzos importantes para afinar los planos metodológicos. Así:

- a. La construcción de los indicadores debe detallar los procedimientos a utilizar para su medición, los métodos para su cálculo y las unidades que se utilizan de referencia y de medida.
- b. Si los datos a utilizar en la construcción de los indicadores provienen de distintas fuentes agregadas -por ejemplo las facultades de la universidad- es imprescindible pre-acordar que los datos a proporcionar sean fiables y comparables. En el caso que los datos

³⁴ Eso también se señaló en el informe de AUGM relativo a universidades asociadas

tengan problemas -o no sean confiables- esto debe especificarse o advertirse.

Por último **es un desafío para todos los actores involucrados** utilizar correctamente a los indicadores y recordar **para qué no sirven los indicadores:**

Los indicadores no explican. Los comportamientos o fenómenos no se explican con los indicadores pero pueden explicarse conociendo a los determinantes del rendimiento (*determinants of performance*). Los indicadores solo indican. Para conocer a los determinantes del rendimiento es preciso desarrollar estudios específicos.

Los indicadores no evalúan. La evaluación de un proceso, de una institución o de un programa requiere de la aplicación de técnicas específicas. Los indicadores no pueden sustituir el análisis y la reflexión atinentes a los procesos de evaluación.

Los indicadores no fijan prioridades ni objetivos. Las prioridades las fija la ciudadanía a través de los representantes. Los indicadores pueden informar sobre el logro de los objetivos, pero **no son los objetivos** (Shavelson, 1991).

Los indicadores no hacen balances. En otras áreas -como la económica- se combinan indicadores económicos y sociales para la construcción de índices que operan como balances. Por ejemplo el Índice de Desarrollo Humano a cargo de PNUD a partir de Ut Haq (1995) está orientado a dar una medida sintética de los logros de una sociedad en términos de desarrollo humano.

No es posible ilustrar sobre la condición de la educación con un índice similar a aquél. Los indicadores en la educación son medidas simples de procesos complejos. Es claro que los *rankings* de universidades elaborados por revistas o periódicos de EEUU y Gran Bretaña ignoran este aspecto. Su construcción y utilización denotan, además, una falta de consideración de las distintas metas y responsabilidades que tiene las instituciones dentro de un sistema y que la medida de los insumos y de los productos o de los resultados es distinta de una organización a otra.

Referencias bibliográficas

- Abadie P. (2000). **Estudio sobre indicadores y costos en la educación superior.** Documentos del Rectorado de la Univ. de la República Nro.11. Uruguay.
- Abadie P. y Pereira J S. (2001). **Estudio de las carreras de grado de la Univ. de la Rep. para su caracterización y clasif. en torno a modalidades de enseñanza y a los principales componentes de sus costos.** Rectorado Univ. de la Rep., Mimeo. Uruguay.
- AUGM. (2002). **Indicadores de Educación Superior de AUGM.** Mimeo. Montevideo
- Barnetson B. (1999). **Key performance indicators in Higher Education.** Alberta Colleges and Institutes Faculties Association. Alberta, Canadá.
- Bucheli M, Abadie P, Porrini A, Battyany K, Cascudo A, Ruiz B, Riella A, Ramirez R, Machado A. (2001). **Indicadores de la Universidad de la República. Universidad de la República, Uruguay.** Disponible en: www.rau.edu.uy
- Cave M, Hanney S, Henkel M. y Kogan, M. (1988). The use of Performance Indicators in Higher Educ. A critical analysis of developing practice. **Jessica Kingsley Publisher.**
- CVCP. (1985). **Report of the steering committee for efficiency studies in universities (Jarratt report).** William Lea Group, London
- García T. (1993). **La evaluación y el control de la eficiencia en la universidad.** Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Univ. de Cádiz. España.
- Gaither G. (1995). Measuring up: the promise and pitfalls of performance indicators. **ERIC Digest.**
- Gallegos G. (1999). **Planeación de un proceso de autoevaluación.** Mimeo. Presentación en Taller de Coordinadores de Autoevaluación. Montevideo.
- Gines Mora J. (1999). Indicadores y decisiones en las universidades. En: **Indicadores en la univ., información y decisiones.** MEC/Consejo de Universidades. Fareso SA, Madrid.
- Johnes J y Taylor J. (1990). **Performance Indicators in Higher Education.** SRHE, UK.
- Malo S. (1998). **Los indicadores en la evaluación de la educación superior. Un recurso para la toma de decisiones y la promoción de la calidad.** UNAM. México.
- NACUBO. (1996). **Congress addresses college costs as part of HEA reauthorizations.** NACUBO. Washington D.C.

Ut Haq M. (1995). The birth of the human development index. En **Fukuda Parr S y Kumar Shiva K (eds) Readings in Human Development , Concepts, measures and policies for a development paradigm.** UNDP, New York. Oxford University Press

University of British Columbia (2000) **Accountability in the UBC.** PAIR-UBC, Canadá.

Sizer J, Spee A y Bormand R. (1992). The role of performance indicators in Higher Education. **Higher Education 24:**131-155, Kluwer Academic Publishers



EL INFORME DE AUTOEVALUACIÓN

Experiencias, Aportes y Desafíos del Programa de Evaluación Institucional de la Universidad de la República

Ernesto Domínguez³⁵

INTRODUCCIÓN

Entre 1998 y 2008 se diseñó y desarrolló el Programa de Evaluación Institucional de la Universidad de la República. En el Uruguay no existía experiencia en procesos de acreditación o evaluación institucional o de carreras, en tal sentido este programa tiene un papel trascendente en el panorama de la educación superior. Presenta como característica el ser autorregulado, con una fuerte participación de los organismos de cogobierno, gestándose con el objetivo de la búsqueda de la mejora de la institución y la rendición de cuentas a la sociedad, no existiendo imposición exterior. Tiene como objetivos primordiales 1) promover una actitud positiva hacia los cambios entre los actores universitarios, respaldada en el análisis valorativo de sus actividades, y 2) propiciar la generación de información útil para los procesos transformadores de toma de decisiones en los organismos de cogobierno universitario.

Tomando como base la experiencia recogida en este programa realizaremos una reflexión crítica de los componentes e instrumentos de un proceso de autoevaluación, y explicitaremos los matices de diferencia con los procesos de acreditación. Asimismo se verán los efectos en la institución a nivel de transformaciones estructurales, de cultura y de políticas. A partir del caso concreto se analizan algunos de los temas del debate acerca de la temática

³⁵ Ernesto Domínguez. Arquitecto. Universidad de la República. Responsable Académico Educación Terciaria - Proyecto "Formación de Equipos Técnicos para la Elaboración de Propuestas de Política Educativa" MEC / UNESCO. Delegado Nacional al Comité Regional Coordinador de Educ. Superior - Sector Educ. del Mercosur. Profesor Adjunto - Taller de Anteproyecto Ángela Perdomo - Fac. de Arq. UDELAR. Coordinador de la Comisión Sectorial del Mercosur - UDELAR. Coordinador de Comisión Académica de Seguimiento y Coord. del Plan de Estudios - Fac. de Arq. Coordinador para el Área Tecnológica - Comisión Central de Eval. Institucional de la UDELAR. Coordinador de la Eval. Institucional de la Fac. de Arquitectura y de la Fac. de Psicología - UDELAR. Integrante alterno del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada del Mec. Observador en los talleres regionales de formación de pares evaluadores del Mercosur para las carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina. Par evaluador del Mercosur carrera de Arquitectura / Evaluador nacional del Mec e internacional

de la evaluación y la acreditación, en particular teniendo en cuenta las características de las universidades latinoamericanas.

I. LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL EN LA UDELAR. CONCEPTO DE CALIDAD EDUCATIVA

El objetivo de mejora de las funciones universitarias que conlleva este programa, nos remite inexorablemente a la cuestión de la calidad.

La UdeLaR concibe a la calidad como un concepto complejo y multidimensional, a los efectos del posicionamiento, se referirá algunos conceptos de calidad.

Los valores que la academia acuerda constituyen en estos procesos el centro desde el cual se pueden pensar otras coordenadas de la misma. En un paradigma de calidad definida como transformación orientada por valores, la autorregulación y la búsqueda de la máxima participación en el proceso, constituyen elementos esenciales.

Estas coordenadas permitirían la creación de dispositivos de producción de democracia radical, un modo innovador de producción de conocimientos.

La UdeLaR describió la Evaluación Institucional como **un proceso de investigación analítica** encaminada a determinar objetivamente la correspondencia y el cumplimiento entre los fines y objetivos que los servicios universitarios se fijan a sí mismos en el marco de la autonomía. Se integra en este proceso investigativo la consideración acerca de los medios humanos y materiales disponibles para su cumplimiento.

Definiciones de Calidad

Grado en que un conjunto de rasgos diferenciadores inherentes a la educación superior cumplen con una necesidad o expectativa establecida. En una definición laxa se refiere al funcionamiento ejemplar de una institución de educación superior. Propiedad de una institución o programa que satisface criterios previamente establecidos en un sistema de evaluación y/o acreditación. (RIACES, 2007)

Notas: Calidad –según la UNESCO- es la adecuación del Ser y del Quehacer de la **Educación Superior** a su Deber Ser (CMES, París 1998). Es un término de referencia que permite comparar una institución o **programa** con otras homologables o en torno a un patrón real o utópico predeterminado, cuyos componentes o dimensiones pueden ser: la relevancia, la integridad, la efectividad, la disponibilidad de **recursos** humanos, materiales y de información la eficiencia, la eficacia y la gestión de los procesos académicos y administrativos (definición adaptada de los trabajos de CINDA, Chile) El concepto de calidad es una construcción social, que varía según los intereses de los grupos de adentro y de afuera de la institución, que refleja las características de la sociedad que se desea para hoy y se proyecta hacia el futuro. No es un concepto unívoco y fijo sino que debe ser

construido a través de consensos y negociaciones entre los actores (José Días Sobrinho, 1995) Según Pirsig, (1976) no sé lo que es la calidad, pero cuando la veo la reconozco.

Como se puede desprender de lo transcrito, no existe una clara definición del término calidad. De todas formas en Latinoamérica es importante la corriente que considera a la calidad como un concepto que no es posible definir en forma ideal y abstracta, como una verdad inmutable, sino que es una construcción social, variable en el tiempo, en el espacio y sobre todo en las diversas organizaciones intersubjetivas. El concepto de calidad es construido por la comunidad en debate. (Días Sobrinho, 1996).

Desde esta perspectiva, siguiendo el análisis de Figaredo y Davyt (1997), el concepto de calidad y el de pertinencia son conceptos “que deben ir a la par”...y “la definición de calidad está en dependencia de su grado de pertinencia”.

El esfuerzo por asegurar la calidad no debe ser concebido como una responsabilidad estatal o central exclusivamente, sino que es básicamente un esfuerzo colectivo e integrado, donde diversos actores deben ser incluidos.

Debe incorporar los mecanismos propios de las comunidades académicas, las políticas de gobierno y los mecanismos como las agencias.

La evaluación de la calidad desde esta perspectiva, quedó establecida e ilustrada en la citada Declaración de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. “La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción”. UNESCO. París. 1998

Artículo 11. Evaluación de la calidad

- a) La calidad de la enseñanza superior es un concepto pluridimensional que debería comprender todas sus funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamiento y servicios a la comunidad y al mundo universitario. Una autoevaluación interna y un examen externo realizados con transparencia por expertos independientes, en lo posible especializados en lo internacional, son esenciales para la mejora de la calidad. Deberían crearse instancias nacionales independientes, y definirse normas comparativas de calidad, reconocidas en el plano internacional. Con miras a tener en cuenta la diversidad y evitar la uniformidad, debería prestarse la atención debida a las particularidades de los contextos institucional, nacional y regional. Los protagonistas deben ser parte integrante del proceso de evaluación institucional.
- b) La calidad requiere también que la enseñanza superior esté caracterizada por su dimensión internacional: el intercambio de conocimientos, la creación de sistemas interactivos, la movilidad de profesores y estudiantes y los proyectos de investigación internacionales, aun cuando se tengan debidamente en cuenta los valores culturales y las situaciones nacionales.

- c) Para lograr y mantener la calidad nacional, regional o internacional, ciertos elementos son especialmente importantes, principalmente la selección esmerada del personal, en particular mediante la promoción de planes de estudios adecuados para el perfeccionamiento del personal universitario, incluida la metodología del proceso pedagógico, y mediante la movilidad entre los países, los establecimientos de enseñanza superior y el mundo del trabajo. Así como la movilidad de los estudiantes en cada país y entre los distintos países. Las nuevas tecnologías de la información constituyen un instrumento importante en este proceso debido a su impacto en la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos.

II. IMPLANTACIÓN DEL PROGRAMA DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL (PEI) EN LA UDELAR

En 1997 se lleva cabo una evaluación “cuasi experimental” del área tecnológica de la Udelar, las facultades de Ingeniería, Arquitectura y Química realizan una primera experiencia en la materia.

En 1998 el CDC crea un Grupo de Trabajo presidido por el Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y un representante por cada uno de los órdenes universitarios con el fin de elaborar una propuesta³⁶ de grandes lineamientos para llevar adelante la Evaluación Institucional en la Universidad estatal.³⁷

En octubre de 1999 la Udelar aprueba un Programa de Evaluación Institucional, se definieron objetivos, características, ámbitos, etapas y administración del proceso. El mismo trataba de generar pautas comunes para dar comienzo a una actividad que debía ser singular y propia y que diera cuenta de los acuerdos del demos universitario en el tema. Se definieron los Lineamientos para una Programa de Evaluación Institucional de la Universidad de la República. (1999)

En 1999 la Udelar aprobó los “Consensos para la Transformación de la Universidad de la República”, los mismos fueron fundamentales para asumir la Evaluación Institucional como un factor fundamental de transformación.

En la región y más lejos también, las prácticas de evaluación institucional estaban instituidas desde largo tiempo atrás, en algunos casos habían sido objeto de duras críticas e impuestas desde los ámbitos estatales, en otros constituían modelos que la Udelar no quería repetir o buscaba lo mejor que algunos de ellos presentaban.

³⁶ Por un tiempo se constituyó el Grupo de Asesoramiento Técnico en Evaluación.

³⁷ El Rector de la Udelar, Ing. Rafael Guarga, manifestó en su momento (...) “ la evaluación es una línea fundamental de este Rectorado y será el instrumento más importante para las transformaciones que hemos de procesar en lo próximos años” (Actas del Consejo Directivo Central de la Udelar 11/ 1998).

Se trataba de una evaluación orientada a la mejora, cuyo objetivo principal es la transformación; en la búsqueda de (...) *“identificar los factores académicos que afectan de modo positivo o negativo el desempeño de la institución en correspondencia con sus objetivos primordiales de adopción y generación de conocimientos, la transmisión de los mismos, la formación de cuadros profesionales y científicos dotados de sentido crítico, la conexión con las demandas sociales y la contribución eficaz a su desarrollo.”*

Se realizaron actividades de difusión, sensibilización, formación y promoción en el marco de la búsqueda de la mejora universitaria. El Taller “Evaluación Institucional, un Instrumento para la Mejora Universitaria”, con el apoyo de la Cátedra UNESCO AUGM, dio comienzo a una serie de propuestas de formación dirigida a todos los universitarios interesados en el tema.

Guiaría el trabajo la necesidad de conocer con más certeza, transparencia y veracidad lo que ocurre en las diferentes esferas de la vida académica para posibilitar el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones, la fijación de prioridades y metas acordes con las exigencias de superación que constituyen una finalidad permanente de la vida universitaria.

Los aspectos procedimentales y la filosofía general a desarrollar en estos procesos de EI permiten, sin ánimo de tipologizar, plantear que es un modelo que se asemeja al denominado de “autorregulación” (R. Ruiz 1999:54) que (...) “establece que el proceso de evaluación, en su integridad o en su mayor parte, lo realizan las propias instituciones, es, o debería ser participativo, propendiendo a la más amplia expresión de todos los integrantes del demos universitario.”

Con base en estas actividades, debates, talleres y diversas instancias participativas, la Comisión Central de EI (CCEI) elaboró un segundo documento: Pautas para la Presentación del Informe de Autoevaluación (2000). En el mismo se buscó destacar “la importancia capital del Informe de Autoevaluación (IA), producto fundamental de esta primer etapa del proceso evaluatorio, y en el cual confluyen los dos elementos mencionados anteriormente, los cuales son la base objetiva de una política de mejora de la calidad”. Basada en la experiencia llevada adelante en los servicios que llegaron a esa etapa y con base en la bibliografía disponible y diferentes instancias de capacitación la CCEI elaboró un tercer documento: Pautas para la Elaboración de la Evaluación Externa.

Con estos documentos como respaldo institucional y contando con el trabajo de un Coordinador de la Evaluación para cada una de las cinco Áreas, la CCEI ha gestionado el Programa de Evaluación Institucional de la Udelar.

La dinámica instituido-instituyente, como era de esperar, ha sido la tónica que ha caracterizado la implantación de este programa en la institución. Es importante la construcción de una cultura de la evaluación, entendiendo por cultura, no ya una simple aplicación de controles externos, sino un conjunto de principios, actitudes y prácticas que rigen la vida académica y tiene

como función revisar, regular y mejorar cíclicamente sus objetivos y programas. Esto da cuenta de los avatares de esta dinámica, que con diferentes ritmos y formas, atravesó la UdelAR los últimos diez años.

2.1. Sustento para la organización del programa

Conceptual:

- Mejora permanente y búsqueda de la calidad
- Rendición social de cuentas, fortalecimiento del crédito de calidad y pertinencia y mayor transparencia
- Contexto de transformación universitaria, lo que deja a los antiguos mecanismos obsoletos o por lo menos en crisis, a lo que la evaluación institucional aparece como una herramienta apropiada “en tanto mecanismo de autoconocimiento.... Al proporcionar a los actores comprometidos información objetiva y pertinente para orientar la toma de decisiones” (Bentancur, N. 2001)
- Construcción o fortalecimiento de un sistema de aseguramiento de calidad que dé cuenta de la nueva complejidad de la universidad

De oportunidad:

- Mayor legitimidad para pedidos presupuestales
- Concepción de que el evaluador no debe ser el Estado

III. SIGNIFICADO DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA UDELAR

Evaluación

Proceso cuyo objetivo es la realización de un estudio de una institución o programa, que concluye con la emisión de un juicio o diagnóstico, tras el análisis de sus componentes, funciones, procesos y resultados, para posibles cambios de mejora. Una evaluación incluye la recopilación sistemática de datos y estadísticas relativos a la calidad de la institución o del programa. Las agencias de calidad suelen dividir su actuación en dos tareas relacionadas: la evaluación y la acreditación. (RIACES, 2007)

Notas: Este término se utiliza, asimismo, para referirse al análisis de las políticas y de los sistemas educativos, del currículo, del profesorado y del aprendizaje de los alumnos (ver Evaluación del aprendizaje). Para Dilvo Ristoff 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 (Dilvo Ristoff, 1995). Para GUNI es un proceso general de análisis crítico y sistemático orientado a obtener valoraciones o recomendaciones en cuanto a la **calidad** de una institución o de un **programa de educación superior**, mediante procedimientos internos (autoevaluación) o externos (evaluación externa) (GUNI, 2006).

La evaluación institucional puede ser asumida como un medio prioritario para conocer la relevancia social de los objetivos trazados, el nivel de avance en relación a los mismos, así como la eficacia, impacto y eficiencia de las actividades inherentes a la tarea académica. En ese sentido, la evaluación no sería un fin en sí mismo, sino que adquiriría su valor en la medida en que alimente las decisiones estratégicas del organismo y coadyuve al desarrollo gradual y permanente de la calidad universitaria. Entendida como un concepto multidimensional, que comprende a todos los componentes del proceso educativo, de investigación y de extensión, en el que intervienen las características del cuerpo docente, de los estudiantes, de los planes y programas de estudio, de las técnicas y métodos de enseñanza, de las instalaciones y equipamientos disponibles, del acervo bibliográfico y su uso, de los servicios de apoyo administrativo, de los vínculos académicos, de su pertinencia y relacionamiento con las necesidades del medio social (UdelaR, 1999).

La evaluación valdrá por sus consecuencias, en tanto sirva como proceso superador, no puede ser un mecanismo punitivo, pero tampoco derivar en la formalidad de cumplir con un trámite administrativo.³⁸

Se busca ante todo producir una cultura permanente de reflexión sistemática y profunda, y de rendición de cuentas periódicas a la sociedad que la sustenta.

El informe de autoevaluación, para el Programa de Evaluación Institucional de la UdelaR, debe ser asumido como un documento dirigido a satisfacer las finalidades primordiales de la evaluación institucional:

- promover una actitud positiva hacia los cambios entre los actores universitarios, respaldada en el análisis valorativo de sus actividades
- propiciar la generación de información útil para los procesos transformadores de toma de decisiones en los organismos de cogobierno universitario
- contribuir a enriquecer la responsabilidad pública de la institución fomentando el conocimiento acerca de la calidad del servicio y el desenvolvimiento de sus cometidos.

Por medio de este documento se buscó lograr informes de autoevaluación que fueran razonablemente comparables, dejando libertad para que cada servicio manifieste, sin necesidad de cumplir normas rígidas sus principales características. Pero enfatizando que “todas las afirmaciones realizadas deberán estar respaldadas en evidencias comprobables” (UdelaR, 2000).

³⁸ “La evaluación es un instrumento no solo de análisis, sino también de producción de una institución que también está en proceso de construcción, por lo tanto, en permanente transformación. Por eso, dado su carácter pedagógico, la evaluación institucional tiene que ver no solo con el pasado, sino sobre todo con el futuro” (Días Sobrinho, J. 1997.)

IV. ETAPAS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN

1. Autoevaluación, con un informe aprobado por el Consejo de la Facultad
2. Evaluación Externa, con un informe presentado por el Comité de Pares; integrado por tres pares designados por la CCEI a propuesta de por lo menos cinco candidatos propuestos por el servicio.
3. Plan de Mejora, aprobado por el Consejo de la Facultad
4. Plan de mejora, en ejecución

V. DIMENSIONES DE LA EVALUACIÓN

Enseñanza de grado
Investigación
Actividades de posgrado y educación permanente
Extensión y Asistencia
Cuerpo docente
Estudiantes
Administración y gestión académica
Infraestructura académica
Infraestructura física
Recursos financieros

VI. CARACTERÍSTICAS

Autorregulado
Voluntario
Unidad de análisis: las facultades
Autoevaluación: con dimensiones y lineamientos
Constructivo, no punitivo
Holístico, integral
Permanente
Contextualizado

VII. ESTRUCTURA DEL PROGRAMA DE EVALUACIÓN

Comisión Central de Evaluación Institucional. De la misma dependen un Coordinador por cada una de las cinco áreas. Define objetivos del programa, criterios y dimensiones del proceso evaluativo, actividades de difusión, apoyo a los servicios, sugerencia de los comité de evaluación externa y en general la conducción del programa.

Comisiones de Evaluación por Área. Con el objetivo de la coordinación de los procesos de autoevaluación de las facultades del área. El Programa prevé una primera evaluación de los informes por el área.

Comisiones de Evaluación Institucional por Facultad. Dependen de los consejos de las facultades, son quienes operan el proceso en cada servicio, y se relacionan con la Comisión Central a través de los coordinadores

Comité de Pares Externos. Se constituyen con tres integrantes, uno nacional y dos extranjeros, la propia Facultad propone a la Comisión Central una lista de cinco nombres, ordenados prioritariamente.

VIII. AVANCE

Area	Autoevaluación	Evaluación Externa
Artística		
Esc. Nac. De Bellas Artes	Sí	Sí
Escuela de Música	Sí	Sí
Agraria		
Agronomía	Sí	Sí
Veterinaria	Sí	Sí
CCSS		
Ciencias Sociales	Sí	Sí
Humanidades y Ciencias de la Educación	Sí	Sí
Cs Económicas y Adm.	Sí	Sí
Derecho	No	No
Científico-Tecnológica		
Química	Sí	Sí
Arquitectura	Sí	Sí
Ingeniería	Sí	No
Ciencias	No	No
Salud		
Odontología	Sí	Sí
Enfermería	Sí	Sí
Psicología	Sí	Sí
Nutrición	Sí	Sí
Medicina	No	No

Comisión Sectorial	Autoevaluación	Evaluación Externa
enseñanza (CSE)	Sí	Sí
investigación cient. (CSIC)	Sí	Sí
extensión y activ. en el medio (CSEAM)	Sí	Sí
Gestión (CSG)	Sí	Sí

IX. 7 COMPONENTES

1. El modelo / las etapas

Los objetivos principales del programa son la mejora de la calidad y la rendición de cuentas a la sociedad. Las formas de gestión y de gobierno de la institución determinan desde el inicio, el diseño y la implementación del modelo. La Universidad de la República está caracterizada por una autonomía total de gestión y gobierno, establecida por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de la misma. Dentro de esta autonomía se complementa con un gobierno cogobernado, con representación de todos los órdenes en todos los niveles de decisión de la institución. Esto pauta la construcción de un modelo de evaluación consensuado, participativo y negociado desde el inicio. A su vez la estructura académica de la Universidad, a partir de Facultades y Escuelas, organizadas en 5 áreas y a su vez en macroáreas, también delineó condicionantes del mismo. En tal sentido se estructuró con autoevaluaciones y evaluaciones por Unidad Académica (Facultades o Escuelas), integración de las áreas dentro de los informes de autoevaluación y una metaevaluación.

Razones de concepto, pero también en respuesta a las características de la estructura y la cultura académica de la universidad, hacen que el programa sea voluntario en cuanto a la adscripción al mismo, y autorregulado por cada unidad académica. Las mismas construyen su estructura y referentes para la emisión de juicios de valor. Centralmente se diseña un marco general que tiene en cuenta las dimensiones y algunos componentes generales.

El proceso no tiene consecuencias directas, ni castigos ni premios. Se ha debatido la posibilidad de vincular el reparto presupuestal a los planes de mejora, pero aún no se ha concretado.

Se realiza evaluación de objetivos, de insumos y de procesos. Los impactos y resultados no aparecen claramente determinados y en la tradición de la UdelaR es un elemento poco presente.

Se establece que la Evaluación Institucional es un ciclo permanente, esto puede ser establecido como una aspiración, precisando el concepto, de acuerdo a lo planteado por Follari (1998), se debe definir como periódico.

“No debe haber un molde único en que todas las instituciones quepan igualmente. Cada institución universitaria debe buscar establecer, con toda claridad y con el máximo grado posible de acuerdo interno,.....cuál es la identidad que quiere construir y cuáles son los compromisos sociales que de una forma determinante quiere cumplir para justificar públicamente su existencia.

Esa construcción tiene que ver con la historia de cada institución, sus objetivos fundantes, su relación con la ciencia y las profesiones, su inserción en el entorno regional, los compromisos políticos de sus actores, las posibilidades concretas que van siendo construidas o dadas, las influencias generales de un cierto tiempo, las demandas objetivas de la comunidad...” (Días Sobrinho, 1997)

El diseño de un programa de evaluación debe ser cuidadosamente elaborado, particularmente el “objeto a evaluar” (en la acreditación viene dado), en todo caso hay que trascender el incorporar “solo lo que es fácilmente evaluable” (Camilloni, A. 2000)

Al momento de diseñar este programa el orden de los factores Sí altera el producto, entonces a manera de esquema podemos plantear las siguientes etapas:

- 1) Generación de la estructura de gestión del proceso
- 2) Conformación del equipo técnico
- 3) Formulación del plan de trabajo (difusión, validación, responsabilidades, estrategias, etc.)
- 4) Definición de dimensiones, criterios, indicadores y fuentes
- 5) Formulación de una estrategia de construcción de la información
- 6) Definición de una estrategia e instrumentos para la participación
- 7) Definición del dispositivo para la redacción del informe de autoevaluación
- 8) Construcción de consensos para la aprobación del informe
- 9) Preparación de la evaluación externa (presentación del material, la visita, las recomendaciones de mejora)
- 10) Plan de mejora
- 11) Efectos del proceso

Metodología de implementación del informe de autoevaluación

Como se ha planteado, los servicios son autónomos en cuanto al diseño de la metodología, la experiencia realizada permite identificar, con matices y particularidades, las siguientes etapas:

- Se analiza globalmente la unidad académica a partir de las dimensiones centrales
- Los indicadores de cada dimensión son consultados en ámbitos específicos
- Se recolecta la información combinando técnicas cuantitativas y cualitativas
- Se pone a disposición del colectivo la información por dimensión
- Se organizan talleres de debate por dimensión. Se convoca previamente, se envía y presenta la información, y se discute a partir de una pauta preestablecida
- Se redactan informes sobre cada dimensión
- Se consolida un informe general
- Se pone a consideración del colectivo
- Se considera y aprueba por el Consejo

Una cuestión importante y de debate, es en qué etapa y de qué manera se ingresa a los actores externos a la institución (sociales, productivos, de gobierno, etc.), incluso los propios egresados, que mantienen vínculo con el quehacer académico. Dependerá del proyecto y de las actividades de la institución. En la UdelaR existe una fuerte tradición de integración de los egresados, pero no tanto de otros actores sociales o académicos, corriendo el riesgo de tener una mirada muy autorreferenciada. La experiencia de la evaluación institucional ha avanzado en tal sentido incorporando indicadores específicos (convenios, servicios, etc.), opiniones (encuestas, entrevistas calificadas, etc.), indicadores de seguimiento de los egresados, actividades de educación permanente y posgrado.

Otro punto de debate se planteó en torno a la definición de criterios, existiendo contraposición entre el reclamo de una definición central y la autonomía para seleccionarlos, mostrando la tensión entre dos modelos, de carácter abierto o cerrado. En tal sentido es necesario aclarar la pertinencia de cada uno de ellos de acuerdo al tipo de proceso que se realiza.

“...cierta coincidencia entre el carácter abierto o cerrado de los criterios utilizados y el propósito de evaluación.... En aquellos casos en que el fin de los procesos es el mejoramiento, se utilizan criterios abiertos, constituidos por amplias dimensiones de análisis con estándares generales. Por el contrario, cuando el fin de la evaluación es el de garantía o control de la calidad, así como la acreditación de altos niveles de calidad, los criterios utilizados son más cerrados....En todos los casos, se ha evidenciado similitud en las dimensiones de evaluación utilizadas, con cierta tendencia reciente a colocar el interés en los resultados, además de las condiciones de entrada y procesos.” (Marquina, M. 2005, p15)

2. El compromiso de las autoridades

Estos procesos deben contar con la anuencia y el compromiso de las autoridades de la institución. Esta afirmación que puede parecer obvia, en la práctica tiene diversas expresiones y consecuencias en los resultados de la evaluación.

Los procesos de autoevaluación generan una natural resistencia, que debe ser abordada por las autoridades con una actitud de liderazgo y con convencimiento, lo que pondrá en funcionamiento las prioridades para la agenda de debate de la institución, para la asignación de recursos, para la implementación del plan de mejora, etc. La experiencia ha demostrado que en instituciones públicas, complejas, con mucha participación, la actitud de los Decanos y los Consejos determinan estos resultados. No solamente desde un punto de vista formal, sino en la búsqueda de profundidad en el contenido.

El apoyo de las autoridades es sustancial al colocar el “peso político” de estas figuras en apoyo a la credibilidad y utilidad de estas actividades.

De acuerdo a lo anteriormente planteado, el tono del proceso puede ser **comprometido o formal con perspectiva o para salvar**

Por otra parte se afirma en general, que son las propias universidades las que deben tomar la iniciativa de poner en marcha el proceso. Si se cumple, entonces el mismo tiene una gran potencia. Sin embargo las condiciones externas que obligan a la realización de la evaluación, pueden resultar imposiciones que distorsionan los resultados o importantes motivadores. En tal sentido el proceso de UdelaR ha experimentado ambos extremos. La resolución de su Consejo Directivo Central de realizar este proceso (“iniciativa de la propia universidad”) compuso una situación institucional donde algunas Facultades lo asumieron como lo políticamente correcto. Por otra parte, la decisión del país y de la Universidad de integrarse al proceso de acreditación MERCOSUR (Mexa y Arcusur) generó entusiasmo y compromiso a nivel de las Facultades, a pesar de provenir de un agente externo.

La reacción de las autoridades frente a estos procesos, ¿pone en cuestión el valor de lo voluntario de los procesos? Creemos que no, pero complejiza un poco esta afirmación de causa – efecto. Deben tenerse en cuenta también los efectos visibles y concretos que se obtienen de la realización de los procesos.

3. La información

La construcción de la información es un punto vital de la evaluación. Es parte de su credibilidad, sustentabilidad y asimismo cumple un papel democratizante.

De acuerdo con Camilloni, A. (2000) planteamos que la misma depende del modelo de evaluación:

1. intuición pragmática
predominantemente intuitiva, basada en la decisión de los evaluadores, sin normas previamente establecidas. Requiere muy poca información procesada. Poco confiable
2. análisis de sistemas
el sistema como un conjunto de componentes interrelacionados. Procura ofrecer la base para una evaluación “objetiva”, con criterios externos de calidad. No pone en discusión los objetivos. Permite cierta comparabilidad, fuerte base en información cuantitativa. Se usa en la acreditación.
3. de decisión
“evaluar es recoger información útil para la toma de decisiones” (Donald Stufflebeam, citado por Camilloni, 2000), debe consi-

derar relaciones entre el Contexto, los Insumos, los Procesos y los Productos. Información en estos niveles para alimentar decisiones (encuestas, cuestionarios, entrevistas, informes, tests de aprendizajes, etc.). Información fuertemente cuantitativa.

4. estudio de casos
Cada caso se estudia con el fin de desentrañar y comprender los significados que tienen para los diversos actores las acciones y los resultados obtenidos. Se recopila información, se analiza e interpreta. Se emplean entrevistas, informes y se dialoga con los actores. Variadas fuentes de información, en algunos casos se elaboran juicios de valor. Predominantemente cualitativa pero también información cuantitativa.
5. rendición de cuentas o accountability
Estudio de costo-beneficio o costo-utilidad. Destinado a rendir cuentas de los recursos recibidos. Particularmente información cuantitativa.

Para el proceso de la UdelaR, la información ha sido uno de los principales escollos. Es imprescindible contar con información (cuantitativa y cualitativa), los distintos procesos se pueden ubicar entre el estudio de casos y de decisión. De cualquier forma la falta de información, su imprecisión o el exceso, dificultan la percepción de lo relevante, o condenan a la evaluación al subjetivismo puro. El exceso de datos o instrumentos cuantitativos reduce a la evaluación a lo tecnocrático y al “reduccionismo del objetivismo”. La información debe ser: precisa (dar cuenta de lo que se afirma), pertinente (ilustrar los ítems fundamentales), útil (con algún sentido), histórica (contextualizada en el tiempo), y suficiente de forma que evite la “instrumentalización abrumadora” (Neave, 2001) que tiende a convertir a los procesos evaluativos en búsqueda de datos o indicadores mensurables y a los evaluadores en el marco de una estricta neutralidad.

Existe un consenso bastante extendido respecto a la información básica que es necesario tener. Lo que es necesario destruir es la profecía autocumplida, el hecho de buscar la información de acuerdo a lo que ya se sabe que va a decir el informe. La construcción de la información es parte de la investigación.

Como en todas las instituciones existe variedad de banco de datos. Se pudo descubrir que el trabajo con los mismos planteó la disyuntiva entre bancos de datos pensados para administrar versus para planificar. En general dan buena respuesta a la dimensión de regulación y administración de las funciones de la universidad, pero no son tan “amables” al momento de requerir información con capacidad prospectiva o para planificar.

4. La participación

“El proceso debe ser participativo”, “la autoevaluación debe contar con la participación de todos los actores”, “no hay proceso sin participación”. Estas son usuales afirmaciones en la literatura sobre la temática, así como en la declaración de académicos y operadores de la evaluación. Aún estando de acuerdo con lo que implícitamente expresan, analicemos con más profundidad cómo se expresan en la práctica.

En el contexto de la Universidad, en particular latinoamericana y en especial en la actualidad, es necesario plantearse ¿cuál es una participación que valida la autoevaluación?, y destacamos “cuál” y no necesariamente “cuánta”. Si bien implicar la máxima cantidad de actores es un objetivo siempre deseable, no es un tema de cantidad, la participación no se valida necesariamente por el conteo de participantes. Si se tomara literalmente que “la autoevaluación debe contar con la participación de todos los actores”, entonces se podría afirmar que no existe ningún proceso de autoevaluación válido.

La respuesta a esta cuestión es contextual, a la institución, a la sociedad en que está inserta y al tiempo histórico concreto. Algunas claves sobre las que reflexionar serían:

- Participación en cantidad pero también en cualidad.
- Abandonar la construcción del asambleísmo masivo. Componer la participación por diversidad y cruces.
- Concebir la participación como componente de un proceso de investigación.
- Pensar, construir, e inventar formas de participación. No hay una forma válida.

Todo diseño de un proceso de evaluación que pretende ser participativo se enfrenta a una serie de obstáculos intrínsecos, no importa cuanto se formule y difunda lo contrario, es necesario tener en cuenta que se producen de todas formas:

- Temor punitivo de cualquier proceso de evaluación
- Divergencias en torno al concepto de calidad
- Intereses competitivos
- Ausencia de cultura de la evaluación
- Miedo a la pérdida de autonomía versus fortalecimiento de la autonomía por el desarrollo de este proceso

“...diversos sujetos que deberán acordar sus respectivos espacios de trabajo, sus modos de articulación y sus derechos y responsabilidades. Esto requiere algo más que una simple división de tareas dado que supone la consideración de la participación en un espacio donde se juegan, no sin conflictos, las cuestiones del saber – poder. Los sujetos sociales colectivos (equipos de gestión, docentes, alumnos, egresados) que participen en la selección, re-

corte y construcción de los saberes, deben asumirse para tal tarea, como sujetos epistémicos plenos, es decir, con capacidad para decidir y participar en el trabajo de constitución del conocimiento. Creemos que una condición de posibilidad para que esto ocurra es que, a su vez, se los reconozca institucionalmente como sujetos sociales con categoría ciudadana, es decir con potencialidad y disposición para pensar, cuestionar e intervenir en lo público.

Esta condición no se consigue tranquila y gratuitamente, pues las universidades están atravesadas, en mayor o menor medida, por las marcas de la sociedad en la que se inscriben. En épocas de fuerte retracción de la participación ciudadana y de desconfianza fundada en las instituciones más tradicionales, si se desea realmente invertir la tendencia, será necesario no solo abrir el espacio desde el diseño del proyecto de autoevaluación, sino también en no pocas oportunidades, la tarea pasará por convencer a los sujetos de la importancia y valor de su palabra, así como garantizar con hechos concretos el respeto a sus ideas e interpretaciones....

...el punto de partida fue definir al interior de los grupos universitarios, que el proyecto era de ellos, y que por lo tanto, eran ellos quienes debían tener el poder de las decisiones” (Celman, S.)

Varios de los servicios de la UdelaR experimentaron el siguiente camino:

- Conformación de una Comisión de Evaluación Institucional co-gobernada
- Amplia difusión de todo el material producido
- Apertura y contraste de los criterios e indicadores definidos con grupos académicos representativos
- Realización de Talleres u otras instancias de debate
- Redacción de los borradores por dimensión a partir de grupos o personas “especializados” en la temática (comisiones, gremios, etc.)
- Redacción de informe final

Es importante que se preste especial atención al momento de la redacción de los informes. En algunos casos se realizaron Informes borradores previos, los mismos generaron reacción que quebró el proceso. Cualquiera fuera el motivo, los informes se alejaban del consenso institucional. Algunos encomendaron a docentes con amplio conocimiento de la institución que produjeran un documento que se acercara al consenso, en algunos casos con éxito, pero obtuvo como resultado documentos menos comprometidos, en aras del imaginario acuerdo. En otros casos esos borradores se redactaron posteriormente a alguna instancia de debate por integrantes de organismos

vinculados a la temática, lo que los acercó a conclusiones derivadas de una reflexión colectiva.

5. El equipo técnico

¿Es la autoevaluación un trabajo de especialistas y técnicos? Indudablemente no, pero es un trabajo con un conocimiento específico, metodologías, buenas prácticas y técnicas necesarias, por lo que se hace indispensable contar con un equipo técnico que colabore con el proceso. El mismo podrá no pertenecer a la institución o en el mejor de los casos sí. Para que la autoevaluación se haga con solidez es necesario contar con recursos humanos con un cierto saber teórico o experimental en la temática. La experiencia demuestra que este es uno de los puntos débiles de nuestro país, en virtud de lo nuevo de la temática. Es en este campo donde la institución deberá invertir en un proceso de formación.

¿Deberá la institución destinar recursos humanos específicamente para esto? Esto es una condición ineludible, podrán coincidir con los técnicos, pero su rol será que trabajen como “sujetos políticos” para construir un ambiente que garantice la habilitación de prácticas democráticas. Asimismo se deberá proveer de personal técnico – administrativo especializado (manejo informático, planillas, que conozca y tenga acceso a la institución).

¿Son necesarios asesoramientos especializados? De acuerdo a los instrumentos que se utilicen para recabar información, procesar datos, etc., es de gran utilidad acceder a asesoramientos informáticos, estadísticos o sociológicos.

¿Quién coordina el proceso de evaluación? La institución deberá estructurar alguna instancia de carácter político, o político – técnico que dirija los contenidos, las etapas, etc. En general se traduce en Comisiones de Evaluación Institucional integrada por delegados de los órdenes.

La operativa de los trabajos muestra la necesidad de un coordinador, que en general debe conocer la temática y su instrumentación. Para desempeñar este rol se ha optado por algunas modalidades a veces contrapuestas:

1) coordinador político o coordinador técnico: en el primer caso se privilegia el contacto con la institución, la capacidad operativa en función de su autoridad, la representatividad, etc., en muchos casos se ha asignado a un asistente académico del Decano, o a un delegado del mismo. Como contraparte no siempre tienen formación en la temática, el proceso puede quedar demasiado identificado con el decanato, etc. En la segunda opción se opta por una coordinación con fuerte conocimiento y experiencia en procesos similares, que ayude metodológicamente y en la construcción de instrumentos que validen técnicamente la evaluación.

2) de la institución o externo a la misma: cuando es de la institución tiene la ventaja del conocimiento de la misma, del conocimiento personal que se tienen los profesores del coordinador, de estar compenetrado de una cultura y hacer de esa institución. En caso de ser externo se apuesta por una mirada

“descontaminada”, una validación de su rol por su saber y su propia externalidad, una generación de respeto frente a las obligaciones y derechos.

El lugar del coordinador implica “explicitar el marco general a partir del cual he construido un modo de comprender y proponer el trabajo en este campo. Entiendo que no se trata de un saber y una acción de carácter técnico. Es más bien una forma de asumir una praxis profesional.... procesos de construcción colegiada, con resguardo de la transparencia, consulta a fuentes diversas y comunicación de la información a los diferentes grupos” (Celman, S.).

Es posible agregar que es necesaria la búsqueda de una actitud provocativa y transformadora.

La figura del coordinador corre el riesgo de trabajar imponiendo su marco teórico metodológico (aunque descentralice o participe su instrumentación): esto puede darle mayor racionalidad y coherencia, pero es propia del coordinador y no de la comunidad

6. El informe de autoevaluación

“El informe de autoevaluación es una presentación cuantitativa y cualitativa que expone las actividades, la organización y el funcionamiento de la institución, así como sus objetivos, políticas y estrategias. Constituye un análisis de los procesos, y de los resultados obtenidos, así como también una apreciación sobre su realidad actual a partir de su sociogénesis. Se desarrolla sobre una lógica emergente de la institución, de su proyecto institucional y quienes la realizan son los propios protagonistas de la misma.” (Lineamientos para la Evaluación Institucional – Coneau, 1999)

Incluirá la información y fuentes suficientes como para permitir la interpretación y opinión sobre la realidad descripta.

Los datos cuantitativos y los aportes cualitativos se deben encontrar analizados e identificadas las valoraciones que la institución realiza. Incorpora las sugerencias de mejora detectadas.

Es buena la búsqueda de la unidad estilística, claridad, precisión, ser directo y conciso. La UdelaR manejó una extensión máxima de 100 páginas, además de los posibles anexos de datos e información.

Las características del informe de autoevaluación serán: técnico, representativo, analítico, equilibrado, realista. El informe asume distintos niveles de formalización, dependerá de la cultura de la institución, del nivel de formación de la coordinación, etc.

Los distintos abordajes y metodologías de abordaje del informe tendrán resultado sobre la formalización del mismo. En general procesos más controlados, con participación de menos redactores dará como resultado un informe con un grado de coherencia estilística, estructural y de contenidos mayor. Por otra parte mayor apertura en la formulación del mismo podrá ir en desmedro de esto, pero fortalecerá e incluso será expresión de mayor participación y diversidad.

Coherencia vs. participación y diversidad

Los distintos enfoques del proceso, y la mirada que la institución tenga sobre si misma, ha producido muchas veces desviaciones: el síndrome de querer mostrar lo buenos que somos, o por el contrario una mirada hipercrítica que es incapaz de rescatar las fortalezas que se tienen. Ninguno de estos extremos refleja nunca la realidad de una institución, y en todo caso muestra debilidades del propio informe.

Autocomplacencia vs. victimización

Por último podremos definir un informe que expresa un proceso correctamente realizado, aquél que demuestra producción de conocimiento. Se ha profundizado y conocido más intensamente la institución, no como un objeto inanimado, sino en sus problemas, hipótesis de explicación y proyección a futuro. Asimismo este conocimiento es intersubjetivamente acordado, es una afirmación colectiva.

“La evaluación es un instrumento no solo de análisis, sino también de producción de una institución que también está en proceso de construcción, por lo tanto, en permanente transformación. Por eso, dado su carácter pedagógico, la evaluación institucional tiene que ver no solo con el pasado, sino sobre todo con el futuro” (Días Sobrinho, J. 1997)

Producción de conocimiento vs. Relevamiento

7. Comparabilidad

El intento de comparabilidad de los resultados de una evaluación debe ser tomado con mucho cuidado. Llevar esto a su extremo sería contrario al sustento conceptual de la evaluación institucional de acuerdo a lo planteado.

En función de esto es más adecuado plantearse que la evaluación debe ser “contextualizada”.

En una evaluación se deberá determinar que se puede adjudicar a las políticas o acciones de la institución, y que depende de otros factores. No para eximir a la institución de sus responsabilidades, sino para contextualizar los resultados. No se contrasta contra un modelo ideal, se debe adecuar a la especificidad de la institución, pero también a las condiciones socioeconómicas imperantes. Asimismo se debe considerar el contexto disciplinar, en tanto los niveles de calidad existentes en la disciplina a nivel internacional. Esto produce una tensión contexto local – calidad disciplinar, que es necesario considerar y manejar con equilibrio.

Esta contextualización se apoya en la referencia a las condiciones de cada institución, asumiendo e impulsando la diversidad. En tal sentido se

trabaja sobre la comparación de los logros propios, comparaciones más generales no serían útiles al objetivo del mejoramiento de la calidad.

Lo anterior es necesario relativizarlo respecto a la contrastación con “el estado del arte” disciplinar, tarea fundamental de los evaluadores externos, si no se podría llegar al extremo de premiar a una institución que ha mejorado, pero no cumple con los mínimos consensos de calidad para la disciplina. En algunos casos se utiliza el fijar algunos parámetros comunes para las evaluaciones. En la acreditación esto es un elemento intrínseco.

A nivel internacional ha aparecido cierta tendencia a la construcción de rankings de universidades, que han sido impulsados a partir de empresas o medios periodísticos, donde los parámetros usados no siempre son conocidos, y en general descontextualizan la actividad de las instituciones.³⁹ Teniendo en cuenta lo que se ha establecido sobre la contextualización y la filosofía de mejora de la evaluación, la construcción de rankings sería un contrasentido, no dando respuesta a conceptos de calidad, salvo que se creyera en el establecimiento de criterios de calidad de nivel universal, invariantes para cualquier institución, región o sociedad.

7+1. Final

La experiencia del Programa de Evaluación Institucional de la Universidad de la República, ha transitado un ciclo completo, la casi totalidad de sus servicios han realizado la autoevaluación y la evaluación externa. Esto ha dejado muchos aprendizajes y perspectivas de futuro. Algunas líneas de reflexión que como operadores del mismo intentamos construir:

Respecto al Programa en general:

- ¿Puede transformarse la evaluación institucional en la base de un sistema de aseguramiento de la calidad?, ¿De un nuevo “contrato Estado – Udelar” (Álvarez, M.J. 2001)?
- Es necesario la construcción de una cultura de la evaluación, o trascenderla y plantearse una “cultura de una gestión responsable y eficiente” (Fernández Lamarra, N. 2004).
- Se debe evitar evaluaciones autocomplacientes o victimizadas, deben expresar la realidad.
- Deben evitarse comparaciones simplistas, cada institución es única y debe compararse consigo misma.
- El proceso debe dejar claro para toda la comunidad, y para los evaluadores, el proyecto académico de la institución.
- La evaluación debe tener un efecto transformador, por eso es necesario su secuencia periódica.
- ¿Es posible un proceso sin incentivos (aunque sin castigos)(Follari, 1999)?

³⁹ En Europa se encuentra en debate este punto, empezando a construirse “rankings” a partir de indicadores cuyo objetivo principal sea el proporcionar información relevante al estudiante y a la sociedad en general. De todas formas no es consenso el de generar una lista ordenada de instituciones.

Respecto a la instrumentación:

- La evaluación es un patrimonio de las universidades, pero ¿hasta dónde es voluntaria?
- Es necesario reflexionar sobre la incorporación de estamentos sociales y productivos a la evaluación.
- ¿Alcanza con el proceso para garantizar calidad? Es necesario avanzar en la medida de indicadores de resultado o de impacto.
- Evaluar las consecuencias de la evaluación. Evaluar la efectividad en los objetivos propuestos, y no solo el cumplimiento de los procesos.
- La participación adquiere distintas acepciones si hablamos de informes para autorización o reconocimiento, para acreditación o para mejora, y en función de esto es necesario repensarla.
- Un problema a reflexionar es el establecimiento de parámetros o criterios comunes para los distintos servicios.
- La capacitación de recursos humanos, en diversos niveles de “especialización” es un punto estratégico para la continuidad del programa.
- Como contraparte a lo anterior será fundamental el desarrollo de bancos de datos e instrumentos de manejo de la información (cuantitativa y cualitativa) que sean adecuados a los fines de la evaluación y la mejora.

“En el conjunto de la Universidad el primer balance es positivo. Es una cuestión positiva que se haya iniciado dicho proceso, a destiempo, en relación a la región y al mundo.... En el caso de nuestra Universidad, lo único que llevó adelante el inicio del proceso fue nuestro propio interés y ello lo vuelve doblemente valioso...En algún momento tiene que evaluarse la Udelar,(como un conjunto), con pocas dimensiones, con un proceso amplio, extendido, con elementos de rigor que nos permitan no repartir culpas, sino resolver problemas...”

Alvaro Maglia, Decano Facultad de Odontología, Vicerrector Udelar, 2008

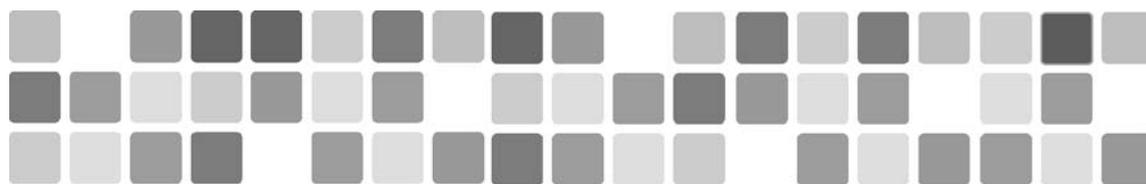
Referencias bibliográficas

- Álvarez, M.J. (2001). **Evaluación Institucional Universitaria: El Caso de la Udelar**. Publicación Evaluación. Udelar
- Bentancur, N. (2001). **Apuntes sobre la evaluación institucional como instrumento de políticas públicas de educación superior**, en "Evaluación" Programa de Evaluación Institucional N° 1. Universidad de la República, Uruguay.
- Casas, M. (2009). **El Problema del Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior**. Maestría en Enseñanza Universitaria. Udelar.
- Celman, S. (s/f) **Sujetos y Objetos en la Evaluación Universitaria**.
- Comisión Sectorial del MERCOSUR. (2007). **MERCOSUR Educativo: El Proceso de Acreditación Universitaria**. Udelar.
- CONEAU. (1997). **Lineamientos para la Evaluación Institucional**. Argentina.
- CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA EDUCACION SUPERIOR UNESCO. (1998). **La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción**. París.
- De Camilloni, A. W. (2000). **La Evaluación de un Instituto de Formación. Algunos Problemas y Modelos**. Trabajo presentado en 22 International Course on Vocational Education and Teaching in Agriculture, Grangeneuve, Suiza
- Días Sobrinho, J. (1996). **Evaluación Institucional: La Experiencia del Paiub**. Conferencia en Udelar. Montevideo. Uruguay
- Días Sobrinho, J. (1997). Editorial. **Revista Avaliação año 2 n°3**. Unicamp, Brasil.
- Fernández Lamarra, N. (2004). **La Educación Superior en América Latina y el Caribe y la Evaluación y Acreditación de su Calidad. Situación, Problemas y Perspectivas**. IESALC/UNESCO – Universidad Nacional Tres de Febrero. Argentina.
- Figaredo, F. y Davyt, A. (1997). Calidad y Evaluación de la Educación Superior en los documentos de la UNESCO. **Revista Avaliação. Año 2 n°3**. Unicamp. Campinas. Brasil.
- Follari, R. (1999). **Aspectos Teóricos y Metodológicos sobre Evaluación de la Función Investigación en las Universidades**. Documento para Coneau. Argentina.

Landinelli, J; Eulacio, N; Cavada, L; Carnaza, A. (2000). **Documentos de Evaluación Institucional No.2**. UdeLaR

Marquina, M. (2005). **Tendencias Recientes de los Sistemas de Evaluación de la Educación Superior en el Actual Escenario Internacional. Un Nuevo "Round" del Estado Evaluador.**

Ruiz, R. (1999). Evaluación Académica y Educación Superior en **Yarzabal, L; Vila A; Ruiz R. (Editores) Evaluar para Transformar** IESALC/UNESCO Venezuela



LOS PLANES DE MEJORA

Fernando Martínez Sandres⁴⁰

En la actualidad, la mejora y la sostenibilidad de la calidad en la educación se ha convertido en una cuestión prioritaria alcanzando a los respectivos sistemas, a las instituciones, a sus participantes directos y a la Sociedad en general. Podemos acordar con facilidad que muchas de las actitudes que antes predominaban han sido superadas por renovadas formas y estilos de interpretar la realidad educativa en un lugar y momento dado. Así, la pasividad, el reactivismo, la neutralidad directiva, el determinismo, etc., han dejado paso a nuevas lógicas que intentan influir en la orientación, direccionamiento y evolución futura de las Instituciones de Educación Superior (IES).

El esfuerzo por hacer bien las cosas ya no alcanza. La dimensión operativa – con toda la importancia que implica sobre el accionar cotidiano – requiere saber hacia donde irá la política educativa y las entidades prestadoras de este servicio. Por ello, cada vez más se recurre a la utilización de planes para orientar el rumbo de la organización o para efectuar intervenciones en sectores considerados claves.

La práctica de planificar comienza a ser utilizada por las IES luego de haber tenido un período de auge y aplicación generalizada en otros ámbitos como en los operativos bélicos, la industria, los proyectos espaciales o el sector gubernamental. Al planear se pretende reducir la posibilidad de que contingencias impidan o retrasen el alcanzar los logros que se han trazado. Debido al tipo de diseño de las estructuras y a muchos de los procesos internos en las organizaciones hace que muchas de sus actividades dependan de la verificación de otras que son previas. Tal dependencia y vinculación mutua entre actividades es lo que justifica el uso de la planificación.

⁴⁰ Fernando Miguel Martínez Sandres. Doctor en Ciencias de la Educación Universidad de La Habana. Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior. CEPES. Cuba. Maestría en Administración y Gerencia Pública. Universidad de Alcalá de Henares. INAP. España. Programa Internacional en Administración y Gestión de IES Univ. de La Habana. CEPES. Cuba. Doctor en Derecho y Cs Sociales Universidad de la República. Facultad de Derecho y Cs Sociales. Sub Director de la Escuela de Posgrado de la Fac. de Derecho de la Univ. de la República. Miembro del Comité Académico del Posgrado en Gestión de Instituciones Educativas. Asistente Académico de Decanos de la Fac. de Derecho de la Univ. de la República. Investigador. Programa de Apoyo a la Iniciación a la Investigación y Formación de Postgrado. Consultor. IESALC-UNESCO. "Observatorio de la Educ. Superior en América Latina y el Caribe". Presidente de la Com. sobre Capacidad de Consultoría Nacional. Delegado del Poder Ejecutivo. Asesor. Dirección General del Ministerio de Educación y Cultura. Consultor. Estudio sobre "Movilidad de Investigadores, Docentes y Estudiantes de Posgrado". Coordinador del Área Social de la UR. Proceso de Eval. Institucional de la Univ. de la República. Miembro del Grupo de Evaluación Institucional de la Fac. de Derecho de la Univ. de la República. Integrante de la nómina de evaluadores institucionales del MEC.

En el sector gubernamental, principalmente a la hora de diseñar políticas públicas, el planeamiento se ha desarrollado como un instrumento adecuado para contribuir a adoptar definiciones que involucran intentos por alcanzar una situación deseada en el futuro. Los especialistas en el tema señalan que en las últimas décadas la planificación ha pasado por distintas fases evolutivas: (a) el plan como herramienta financiera (eminentemente finalista, aplicado a un presupuesto anual, etc.); (b) el plan como previsión (considera plazos más cortos y comienza a tomar en cuenta el análisis del entorno de la organización); (c) el plan orientado hacia el exterior (implica el completo análisis interno y externo, evalúa distintas alternativas, orienta la asignación dinámica de recursos, etc.) y por último, (d) la incorporación de metodologías basadas en la dirección estratégica (estimula el pensamiento estratégico, la actitud preactiva, actúa sobre la cultura organizacional, se intenta “crear” el futuro, etc.).

También en el ámbito de la educación se ha operado cierta evolución en la utilización de la planificación. En un principio (durante los años 60) se recurrió a ella como instrumento de apoyo a los planes financieros, fundamentalmente relacionados con grandes obras de infraestructura como por ejemplo la edificación de un campus o su ampliación. A partir de la década del 70, se concibió a la planificación como una herramienta de apoyo a la toma de decisiones racionales y para elevar la calidad de las mismas. La siguiente etapa (años 80) tiene dos características básicas: predomina el enfoque estratégico y a su vez es el período de declive o desilusión de la planificación en razón de la crisis producida por su aplicación y resultados negativos obtenidos por el sector empresarial. En la última etapa, por la cual aún transitamos y que se inicia en la última década del siglo anterior, la planificación termina consolidándose como una herramienta a disposición de los distintos ámbitos educativos (IES, Estados, Agencias, Centros Escolares, etc.).

En el campo de la evaluación institucional es posible apreciar la fuerte conexión entre el conjunto de acciones que implica el intento por producir una mejora en la calidad y los planes de mejora. Una forma simplificada de entender este ciclo comienza desde (a) el primario objetivo institucional de cumplir de mejor forma con las metas y los fines que se han establecido, para pasar a (b) una fase dedicada a obtener un conocimiento más preciso de la realidad de la organización, lo que a su vez permite (c) la adopción de decisiones traducidas en (d) medidas que conduzcan a elevar la calidad. Esto último deriva en el diseño de planes de mejora.

En esta perspectiva los planes de mejora constituyen una de las resultantes de un proceso racionalmente diseñado tras la mejora continua que transita desde la generación de información significativa pasando por la confección de análisis diagnósticos, una elaboración de juicios valorativos y la redacción de un cuerpo de recomendaciones y medidas para la superación académica. Acontece algo similar en el campo de la acreditación y los procesos de garantía de la calidad educativa. Veremos más adelante que muchos

sistemas incluyen la consideración de los planes de mejora a la hora de llevar adelante la acreditación.

Es notorio entonces que la planificación se ha integrado a nuestro accionar cotidiano. Alcanza apreciar en los documentos y páginas Web de casi todas las IES la referencia a cierto Plan de Desarrollo Institucional, a la aprobación de un Plan Estratégico, la promoción de Planes de Mejora en determinados sectores y otras tantas denominaciones y proyectos por el estilo. Ahora bien, cabe la posibilidad de interrogarse si no son demasiados planes coexistiendo en simultáneo.

Como no es necesario que haya una relación formal ni vínculos estructurados ni una conexión metodológica específica o normada entre los diferentes planes puede interpretarse que termina siendo un área por momentos inabarcables y contradictoria. En añadidura, los organismos o núcleos responsables del diseño suelen ser distintos dentro de una misma institución. En ocasiones los planes de mejora terminan siendo planes operativos o acciones específicas que se han incorporado a un plan estratégico de la organización. Generalmente la forma de articulación más común se concreta en realizar una serie de previsiones financieras que se incluyen a su vez dentro de otro plan más general. En definitiva, deseo significar con esto que lo que a simple vista puede parecer un excesivo afán planificador, no es otra cosa que un amplio menú de herramientas a disposición de los gestores y autoridades de la educación. El ejemplo del taller es un buen recurso para una mejor comprensión. No necesariamente la profusión de herramientas asegura que el taller logre solucionar un problema, pero la disponibilidad de una diversidad importante de las mismas contribuye a elevar las posibilidades de éxito si se las elige y utiliza de manera apropiada.

Cabe entonces adentrarnos en el concepto de Plan de Mejora. Según lo define el Glosario RIACES, es un modelo sistemático que se elabora para dirigir y encauzar un conjunto de acciones. Para Keller (1998) constituye una *"...guía para la marcha que no se agota en un documento"*, advirtiendo con ello que no se los debe entender como un mero instrumento formal.

Una definición interesante los describe como la Interfase entre la evaluación y la mejora, siendo la etapa donde se registran las transacciones entre los diversos actores que conduce a elevar la calidad de una institución, de una parte o de un programa de ella. Por último recorro a lo expresado por la Conserjería de Educación y Cultura de la Comunidad de Castilla y León, en España, que establece al Plan de Mejora como *"... un instrumento de contrastada validez y eficacia, mediante el cual los centros educativos y los servicios de apoyo y asesoramiento a los mismos, planifican y desarrollan acciones encaminadas a conseguir mejoras continuas de la calidad de sus servicios"*.

Los Planes de Mejora son un fenómeno reciente. Sus primeras manifestaciones pueden ubicarse entre los años 1996-97 en Europa. Aún tienen una conceptualización teórica poco desarrollada y suponen experiencias innovadoras y muy diversas. Sin embargo, han adquirido una importancia progresiva y no puede subestimarse la atención que la comunidad educativa viene prestando a los mismos. Para tener una idea de esta relevancia que va en aumento se puede realizar el siguiente ejercicio: si se analizan los datos de la CONEAU (Argentina), durante su primera década de actividad (1995 a 2005), de sus resultados globales se desprende que el 79 % de los casos tratados corresponde a la categoría de Acreditados con **Planes de Mejora**, frente a 10 % Acreditados y 11 % no Acreditados.

Veamos un ejemplo a nivel de las instituciones. La resolución N° 706/06 de ese mismo organismo del año 2006, expresa:

“La carrera se encuentra afianzada, con un fuerte compromiso de quienes la integran. Las principales limitaciones se vinculan con la infraestructura edilicia y el tamaño de la biblioteca, cuya expansión está contemplada en los **planes de mejora propuestos**. También se destaca la propuesta de intensificar la articulación de la carrera con otros posgrados y fortalecer el seguimiento de alumnos y graduados. Los órganos de gestión realizan un seguimiento adecuado e identifican con claridad los aspectos a subsanar o mejorar”.⁴¹

En el sentido que venimos exponiendo, no hay que confundir el carácter de flexibles, diversos e innovadores que demuestran tener los planes de mejora, con la confección y redacción de documentos institucionales livianos y hasta voluntaristas. Si el plan es una guía de acción escasamente definido y que trae consigo algunas “lagunas” en el trayecto propuesto, se está elevando la probabilidad de no alcanzar el estado futuro deseado. Asimismo, al momento de ser revisado por terceros, la falta de precisión puede dar como resultado el ejemplo incluido a continuación:

Observación de los pares: “La carrera presenta un **plan de mejoras** referido al cuerpo académico que prevé la incorporación de nuevos docentes y auxiliares y el aumento de las dedicaciones en la planta actual. Si bien, respecto de las nuevas designaciones, se indica la definición del perfil de los docentes, no se especifica cuántos serán ni en qué cátedras serán incorporados. De la misma manera, en relación al aumento de las dedicaciones no se especifica la cantidad de docentes involucrados, las áreas curriculares ni la dedicación horaria que les será asignada. Por lo tanto, el plan presentado no permite apreciar el impacto que tendrá en la carrera el incremento en las dedicaciones de algunos docentes y la designación de docentes nuevos” (CONEAU, Área de Grado).

41 Acreditación de la carrera de Doctorado en Biología de la Universidad Nacional del Comahue, Centro Regional Universitario Bariloche, que se dicta en la ciudad de Bariloche, Prov. de Río Negro. Argentina.

Por lo general, este tipo de planes transcurre en un ciclo compuesto por cinco pasos: (a) se parte de identificar una debilidad o un problema, (b) se profundiza la actividad diagnóstica ahondando en las causas que lo provocan, en sus características, sobre los efectos que está produciendo, etc., (c) se definen y articulan los objetivos particulares a alcanzar mediante estas acciones con el resto de los aspectos institucionales, (d) se identifican y diseñan las acciones que deberán llevarse adelante y finalmente, (e) se las planifica, así como se instrumentan las medidas que permitirán su seguimiento y evaluación.

Aún considerando la diversidad que caracteriza a este tipo de planeamiento, hay algunos contenidos básicos que siempre están presentes:

- A) Necesidad o debilidad detectada: se refiere a las causas de esos problemas o insatisfacciones, las características que tienen, las formas en cómo se manifiestan, los problemas latentes o conexos, la población alcanzada, etc.
- B) Objetivo: es la meta sobre el nivel de satisfacción o superación de la debilidad o problema al que se desea brindar solución.
- C) Acciones: se trata de un listado de las tareas factibles conducentes a alcanzar el objetivo establecido.
- D) Indicadores: expresados en resultados concretos, evidencias, etc. que avalan el grado de avance hacia la obtención del objetivo propuesto.
- E) Fechas e hitos: consiste en el cronograma de actividades, programación de tareas, definición de las distintas etapas, etc.
- F) Responsable/s: identificación de los individuos que tendrán a su cargo las tareas o las unidades involucradas, los equipos técnicos de apoyo, etc.
- G) Recursos asignados: que dotarán de los medios materiales y humanos necesarios para que la tarea se cumpla.

Como fuera expresado antes, no existen por el momento grandes elaboraciones teóricas en este campo. Pese a ello, dada la profusión de ejemplos de su utilización en las IES, es posible realizar una tipología de las actividades que resultan de los planes de mejora. En directa vinculación con el objetivo al que están dirigidas, las actividades que involucran estos planes, admiten ser agrupadas en las siguientes categorías: (a) elaboración de normas, diseños curriculares o procedimientos, (b) obtención de recursos físicos o financieros, (c) obtención y asignación de recursos humanos (d) capacitación del personal y (e) decisiones a adoptar por diferentes actores involucrados.

Es importante no olvidar que la necesidad de llevar adelante acciones tendientes a establecer procesos de mejora continua en las instituciones no transcurre en un medio inerte y mucho menos neutro. Es prudente considerar la existencia o la disponibilidad de algunos factores que viabilizan los logros planteados por un plan de este tipo.

Entre los más relevantes podemos citar: (1) el liderazgo y la visibilidad del equipo responsable; (2) el nivel de compromiso de los involucrados (autoridades, académicos, etc.); (3) la convicción generalizada de que se alcanzó un nivel aceptable de inclusión y de participación; (4) prever procedimientos que proporcionen información sobre sus avances en tiempos lo más corto posible; (5) diseñado de manera realista (con aspiraciones factibles); (6) apoyado con los recursos que realmente se requieren; (7) flexible (ser capaz de modificarse debido a variaciones no previstas); (8) ser posible de realizar en el tiempo establecido, y (9) en alineamiento con las metas institucionales (articulación entre el plan de mejoramiento con el plan de desarrollo institucional).

No puede pasar desapercibido que concomitantemente con el desarrollo de un plan siempre se plantea el seguimiento de sus acciones. El objetivo aquí es el de evaluar y reconducir el proceso mismo de ir mejorando la calidad, analizando críticamente en qué medida las acciones de mejora planificadas eran pertinentes, están siendo ejecutadas según lo planificado y alcanzan los resultados esperados. Al respecto muchas IES recurren a un cuadro de mando que gestiona el conjunto de indicadores seleccionados (información vinculada a bases de datos gestionadas por diversas unidades). La práctica más habitual es la utilización de la fórmula que valora el nivel de logro de cada indicador en un mismo período. O sea, Valoración de un Indicador = resultado obtenido/objetivo planteado.

Aún tomando en consideración los elementos que colaboran en mejorar las condiciones de éxito de un plan, siempre existen imprevistos, problemas y fuerzas contrarias a modificar el actual estado de cosas. La experiencia comparada señala como principales obstáculos - a la hora de llevar a la práctica un plan de mejora - las siguientes circunstancias:

Articulación – Se trata del grado de coordinación global y acople entre las distintas unidades y sectores académicos implicados en la meta a conseguir.

Alcance – Cuantos más sectores o áreas de la institución atraviese el plan de mejora más probable será hallar heterogeneidad en los intereses y motivaciones divergentes de los participantes.

Límites – El plan no es algo mágico, ni algo que siempre funcionará según lo pensado. No se deben descartar las incertidumbres ni los acontecimientos imprevistos.

Apoyos - En ocasiones se plantean dificultades debido a que los sistemas o procedimientos de información no han previsto la necesidad de suministrar datos para el correcto seguimiento de la marcha de un plan.

Realismo – Surge al constatar que los objetivos trazados se demuestran difíciles de medir sobre la marcha o se ha tenido un excesivo optimismo en su identificación.

Implicancia – Muchas veces se planifican actuaciones en áreas donde los responsables no han sido vinculados por el plan o son otros actores institucionales, obteniéndose un apoyo marginal en las tareas programadas.

Derivaciones – Aparecen con la ejecución de las acciones como efectos colaterales que a su vez generan situaciones no deseadas ni previstas.

Tomando en consideración lo anterior, es imprescindible añadir que los planes son instrumentos racionales dirigidos a hacer que sucedan cosas en el entendido que difícilmente una situación cambie por casualidad o por generación espontánea. En el centro del concepto de plan se ubica la intención de producir un cambio y éste es el resultado de cierta alteración o una modificación pero no a partir de interpretar al plan como un “catálogo de instrucciones” o de simples pasos a seguir que deberá guiarnos a un resultado ineluctable.

En ese tránsito que implica una actuación premeditada encaminado hacia una nueva situación deseada, es relevante considerar aquellas circunstancias que pueden significar obstáculos con el fin de evitarlas o minimizarlas. Desde las experiencias desarrolladas en muchas IES se consignan asiduamente estas circunstancias: (a) los procesos excesivamente lentos que en las etapas iniciales no producen variaciones tangibles pudiendo incidir en el ánimo del colectivo implicado; (b) el tiempo de la mejora de la calidad no es el mismo que el tiempo de las urgencias cotidianas, hay una contradicción permanente entre ambos y suelen predominar las últimas en detrimento de la calidad; (c) los defectos en la comunicación institucional pueden provocar actitudes de formalismo burocrático frente a la realización y ejecución de los planes de mejora y hasta mecanismos de auto complacencia que desvirtúan totalmente su finalidad y (d) una exagerada condescendencia con la diversidad de visiones a la hora de planificar puede dar como resultado una lluvia de ideas aunque no un plan en realidad.

Al analizar otras experiencias es posible observar algunos resultados y beneficios que se repiten en los informes producidos por las instituciones educativas. Al respecto, merece mención:

- La resultante capital de las actividades derivadas del planeamiento y de las acciones comprendidas en los planes de mejora radica en el aprendizaje institucional. El desarrollo de estas experiencias acumula un capital relevante sobre las capacidades internas y las formas de comportamiento de los involucrados.
- Se adquiere (a) una práctica más proclive hacia la acción planificadora derribando mitos y tabúes en relación al cambio institucional y (b) permite afianzar una costumbre tendiente a la mejora de la calidad de las acciones, lo que constituye la fase inicial hacia la promoción de la calidad dentro de la organización.
- Como consecuencia derivada, la realización de estas experiencias significa un medio añadido a la profesionalización progresiva de los niveles directivos de las instituciones.
- Corresponsabilidad de todos o de varios niveles de la organización en relación a un esfuerzo común plasmado en un plan, lo que contribuye a elevar la coherencia y complementariedad entre las distintas unidades estructurales.
- Dentro de los principales resultados tangibles puede señalarse la realización de un diagnóstico de la institución o de un programa, la confección de un plan de desarrollo, la identificación de una nueva orientación, etc.
- En cuanto a los resultados intangibles, suele señalarse la implicación de un número mayor de participantes en la gestión de la organización, un mejor conocimiento en cuanto al diseño y construcción de planes, la toma de conciencia sobre la incidencia de factores externos e internos, etc.

Para terminar considero pertinente plantear algunas interrogantes o compartir ciertos puntos de vista, cuestiones que exceden el marco más acotado sobre los planes de mejora. Lo creo oportuno en momentos en que se está reflexionando sobre los medios para el aseguramiento de la calidad, la implementación de la evaluación y la acreditación y la nueva institucionalidad en nuestro medio.

El primer tema lo identifico en el conflicto sobre la eventual relación entre la evaluación de la calidad y el financiamiento. ¿Es apropiado o no la existencia de un vínculo entre la calidad y la asignación de recursos?

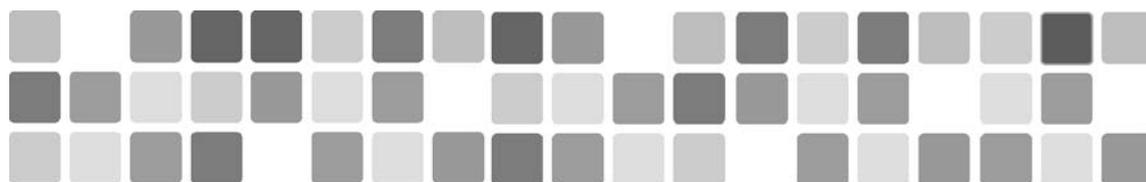
Una mirada global nos indica una gran diversidad en el tratamiento del tema en los distintos sistemas de educación superior. En la literatura, las posiciones varían de un punto al otro aunque en la realidad los vínculos directos han tenido efectos ambiguos y solo se han aplicado en modelos estatales

muy centralizados. Existe toda otra corriente contraria a una conexión directa (Van Vught; 1991), pronosticando que - de haber ese vínculo - solo se estaría creando una cultura de la sumisión. Por su parte, Follari (1999) consigna que si bien hay que descartar la idea de castigo, ello no excluye la posibilidad de generar premios o estímulos, lo que significa una nueva vuelta de tuerca ante el dilema planteado.

Personalmente considero más productivo encauzar la disyuntiva hacia la conveniencia de instaurar - a nivel ministerial - programas de apoyo a la realización de planes de mejora institucionales, mediante algún fondo que prevea contrapartidas financieras de parte de las IES participantes.

Por último, el segundo punto de una agenda que podría ser más extendida en virtud del escenario que tenemos por delante, consiste en considerar a los procesos de evaluación y de acreditación como integrantes de un conjunto de mecanismos de política que no debería llevar a verlos como elementos separados de ese conjunto más amplio sino más bien como componentes capaces de crear sinergias al entenderlo de manera integrada. O sea, es posible recrear interacciones muy interesantes entre esta tendencia estatal orientada a promover procesos de mejora continua de la calidad en las IES y otros instrumentos disponibles (o a poner en funcionamiento), como puede ser la información (del tipo estadístico, resultados sobre desempeños, acreditaciones, etc.), el financiamiento (proyectos especiales para el desarrollo o la consolidación, programas de promoción a planes de mejora, etc.) y la regulación del subsistema más allá de las fronteras que implica la autonomía de las instituciones.

Este es un campo muy poco explorado en nuestro país desde la función tradicionalmente asignada al Ministerio de Educación y Cultura, pero que la realidad de todos los días nos va haciendo pensar en modelos alternativos. La intención de crear una agencia de evaluación y acreditación puede significar la oportunidad para comenzar a transitar hacia un nuevo rumbo.



LA EVALUACIÓN, LA ACREDITACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE CALIDAD EN LA EDUCACIÓN TERCIARIA

Ernesto Domínguez⁴²

“Una Universidad al realizar un proceso de evaluación negociado, democrático y formativo se va transformando en la medida que sus agentes también se transforman, por fuerza del sentido pedagógico de las relaciones sociales, especialmente de aquellas que intencional y programáticamente se asumen y se producen como educativas y transformadoras” (Días Sobrinho, J. 1997 p29)

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se inserta en la particular coyuntura que nuestro país está viviendo en el marco del impulso de reformas de la educación en todos sus niveles.

En particular en la educación terciaria, la necesaria articulación de un sistema, la búsqueda y garantía de la calidad, así como la inserción internacional, enmarcan un escenario de importantes cambios. En ese contexto se ha aprobado una nueva Ley de Educación, se está elaborando un proyecto de ley de creación de una agencia de promoción y aseguramiento de la calidad de la educación terciaria, así como la Universidad de la República se encuentra inserta en el debate de profundas transformaciones. Sin importar la forma institucional que finalmente este proceso asuma, una nueva dinámica se instala en el sistema educativo de la enseñanza terciaria. Si en los últimos veinte años se han producido importantes transformaciones en la educación superior, es posible avizorar que difícilmente reconozcamos a la misma dentro de veinte más.

La integración de las Universidades y toda la serie de instituciones de educación terciaria, es vital en el objetivo de la construcción de una cultura de la evaluación a los efectos de establecer mecanismos permanentes de mejora de la calidad.

42 Idem p.143

En este contexto se desarrolla el proyecto de Formación de Equipos Técnicos para la Elaboración de Políticas Educativas. El estado de la temática en nuestro país, nos llevó a que en el mismo, no se pretendiera incorporar elementos significativamente nuevos, sino transitar por los espacios de acuerdos, organizarlos y presentarlos sintéticamente, intentando premeditadamente eludir la profundización especializada o los lugares polémicos.

Los objetivos fundamentales giraron en torno a la instalación del tema, la formación de recursos humanos derivados de distintas inserciones y con una heterogénea experiencia previa, y la construcción de reflexiones colectivas.

En este artículo presentaremos primero los acuerdos en cuanto a los conceptos básicos de la educación, en segunda instancia analizaremos sintéticamente los procesos y motivos de implantación de sistemas de aseguramiento de la calidad en el contexto internacional, en particular Latinoamérica y la región MERCOSUR, por último nos referiremos al camino y antecedentes en nuestro país, y las perspectivas y desafíos de la educación superior en el marco de la implantación de una Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad y más en general de una “cultura de la evaluación”.

I. CONCEPTO DE EDUCACIÓN: BIEN PÚBLICO Y DERECHO DE LA SOCIEDAD

Desde mediados del siglo XX, los procesos conocidos como la sociedad del conocimiento, la revolución tecnológica, la masificación de la educación⁴³, entre otros factores, han otorgado a la educación superior, un papel fundamental para el desarrollo sociocultural y económico de las sociedades. No es objeto de este trabajo profundizar en estos fenómenos ampliamente conocidos, estudiados y difundidos.

Citemos solamente a manera de ilustración un extracto de la DECLARACIÓN DE LA CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Cartagena, 2008)

“En un mundo donde el conocimiento, la ciencia y la tecnología juegan un papel de primer orden, el desarrollo y el fortalecimiento de la Educación Superior constituyen un elemento insustituible para el avance social, la generación de riqueza, el fortalecimiento de las identidades culturales, la cohesión social, la lucha contra la pobreza y el hambre, la prevención del cambio climático y la crisis energética, así como para la promoción de una cultura de paz.”

43 La matrícula postsecundaria en el espacio iberoamericano se cuadruplicó entre los años 1975 y 2005, superando los 16 millones de estudiantes. A mediados del siglo pasado existían 75 universidades en Latinoamérica, 330 en 1975, 450 en 1985, 850 en el año 1995, más de 1500 en 2003; y 4600 instituciones no universitarias de educación superior en 1995 de las que aprox 2200 eran públicas y 2400 privadas. Actualmente en Iberoamérica funcionan cerca de 10000 instituciones de educación superior, y aproximadamente un tercio son universidades (Brunner, J.J)

La tasa de bruta de escolarización terciaria se multiplicó casi por diez en la segunda mitad del s XX. En 1950 fue del 2%, en 1970 del 6.3%, en 1980 del 13.8%, en 1990 del 17.1% y en 2000 del 19.0%. A pesar de este importante crecimiento está muy por debajo de la de los países desarrollados que fue del 51.6% en 1997. (Fernández Lamarra, N. 2005)

La educación asume un papel fundamental en las sociedades contemporáneas. En la región se concibe a la educación como una política pública trascendente, es un derecho de la población y una responsabilidad del Estado, dejando márgenes menores a la responsabilidad comunitaria o privada.

Una política pública se puede expresar en reglamentos o programas gubernamentales, incluso en acuerdos no escritos (Aguilar Villanueva, 1994), pero debe tener efectos para erigirse como tal, por lo tanto será necesario que el conjunto de decisiones sean efectivamente implementadas.

Las tendencias internacionales de transformación de la educación se inscriben en procesos más generales de la organización socio-política de las sociedades. En tal sentido se encuentran las corrientes de pensamiento que, en las últimas décadas, han promovido el “necesario achique del estado”, la desregulación de las actividades y la concepción de todos los fines del mismo como una mercancía. Acompañando esto se formula la incapacidad de gestionar actividades y por lo tanto el avance del campo privado en todas las áreas de las políticas públicas, y del mercado como organizador y regulador de las relaciones.

La educación no ha escapado a esta coyuntura.

A manera de ejemplo se puede citar la inclusión de la educación en el grupo de bienes y servicios, y la posición de algunos países de pretender negociar rebajas arancelarias de materias primas por permisos para ofrecer servicios educativos.

Sintéticamente, se presentan por lo menos dos disyuntivas al posicionarse ante la definición de educación:

- derecho o consumo
- producto social o mercancía

En este contexto es importante la definición que se realiza de la educación. En el Uruguay, en el marco de las actuales transformaciones, se establece en la Ley General de Educación recientemente votada:

“Artículo 1º.- (De la educación como derecho humano fundamental)

Declárase de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa.

Artículo 2º.- (De la educación como bien público)

Reconócese el goce y el ejercicio del derecho a la educación, como un bien público y social que tiene como fin el pleno desarrollo – físico, psíquico, ético, intelectual y social – de todas las personas sin discriminación alguna.

Artículo 17.- (Tratados Internacionales y cooperación internacional)

...No se suscribirá acuerdo o tratado alguno, bilateral o multilateral, con Estados u Organismos Internacionales, que directa o indirectamente signifiquen considerar a la educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización.”

A modo de ejemplo de los acuerdos internacionales, citemos lo emanado en la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (Cartagena de Indias, 2008):

“B - La Educación Superior como derecho humano y bien público social

- 1 - La Educación Superior es un derecho humano y un bien público social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definen los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de los ciudadanos y ciudadanas, velando por que ella sea pertinente y de calidad.
- 2 - El carácter de bien público social de la Educación Superior se reafirma en la medida que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos y ciudadanas. Las políticas educacionales nacionales constituyen la condición necesaria para favorecer el acceso a una Educación Superior de calidad, mediante estrategias y acciones consecuentes.
- 3 - Considerando la inmensa tarea de expandir la cobertura que se presenta para los países de América Latina y el Caribe, tanto el sector público como el privado están obligados a otorgar una Educación Superior con calidad y pertinencia, por lo que los gobiernos deben fortalecer los mecanismos de acreditación que garanticen la transparencia y la condición de servicio público.

II. EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Todo sistema educativo y las instituciones del mismo integran, orgánica o inorgánicamente, mecanismos que crean, recrean y aseguran la calidad y la pertinencia de dicho sistema.

Las instituciones universitarias y los sistemas educativos se regularon, fueron estables y cumplieron con sus funciones y exigencias durante décadas, incluso siglos, a partir de elementos autorregulados o centralmente determinados.

Tradicionalmente la regulación de la calidad de la educación superior no ha sido un objeto de política pública. Ella se dilucidaba exclusivamente en los resguardos autonómicos de las instituciones y se legitimaba en los intereses corporativos de los estamentos universitarios y profesionales. Los términos del problema han cambiado. En los actuales paradigmas civilizatorios de las sociedades del conocimiento y el aprendizaje, como nunca antes, la afirmación de la calidad educativa es un asunto de interés público y contralor ciudadano que requiere de un pacto de concertación entre las instituciones, las comunidades académicas, el Estado y la sociedad civil. (Landinelli, 2009)

La evaluación y acreditación universitaria es un mecanismo que surge vinculado a situaciones determinadas, y se desarrolla con matices vinculados a los sistemas educativos y sociales específicos.

En general responde, desde distintos enfoques, a sistemas de garantía pública y de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

En India y China, los estándares que determinaban quién podía practicar la medicina datan del primer siglo A.C. A partir de 1140, Italia emprende esfuerzos para licenciar a todos los médicos, y esto dio lugar posteriormente a estándares educativos uniformes, exámenes estatales y licenciamiento en el siglo XIX.

En Estados Unidos⁴⁴ y Canadá⁴⁵, en la época moderna, estos sistemas se desarrollan y consolidan inicialmente como una solución adoptada a fines del siglo XIX y principios del XX, en momentos en que ingresa a estos países el modelo de universidad de investigación alemana y se relaciona con los colleges, colocando en crisis la estabilidad y los mecanismos de garantía existentes, al enfrentarse a un nuevo modelo de institución, así como a la síntesis entre éstas y las preexistentes. El modelo se estructura a partir de evaluaciones y acreditaciones periódicas tanto de universidades como de programas profesionales a partir de instituciones como las mencionadas, vinculadas a organizaciones de la sociedad, e incluso en términos de organización privada.

El modelo europeo, ofrecía garantía de calidad a partir de la regulación estatal, lo “público” y lo “estatal” eran casi sinónimos, se caracterizaban por la exigencia de reconocimiento para la apertura de universidades o carreras. La misma era de carácter indefinido pero se debían aplicar contenidos uniformes definidos a nivel nacional, asimismo la estructura presupuestaria y funcional era de carácter público.

A partir de la crisis francesa de fines de los años 60, (mayo 68), se pone en cuestión la figura y organización del Estado, se promueve la descentralización, la diversidad y el fortalecimiento de la sociedad civil.

La situación en Latinoamérica

La Universidad latinoamericana, en general se estructura a partir del modelo europeo, de fuerte organización y garantía pública de las mismas. A partir de 1918, las diversas transformaciones y reformas de la educación superior, incluyeron las características de autonomía, cogobierno y compromiso que caracterizaron la construcción de estas instituciones, pero básicamente manteniéndose en modelos públicos y permanentes de garantía de la calidad. La cantidad de instituciones universitarias (particularmente estatales) fue creciendo y los niveles de calidad se mantuvieron relativamente homogéneos.

44 En USA, el movimiento moderno de garantía de calidad en el campo de la salud se inició en 1917, el American College of Surgeons (Colegio Estadounidense de Cirujanos) compiló el primer conjunto de estándares mínimos para que los hospitales estadounidenses identificaran y prescindieran de los servicios de salud deficientes.

45 Por ejemplo, el Consejo Canadiense de Acreditación de Servicios de Salud, CCHSA, realiza este proceso desde 1959.

A partir de la década del 70 se introduce el tema de la calidad en varias propuestas de reforma de la educación terciaria en países de América Latina, aunque la temática de la evaluación empieza a considerarse más directamente en los años 90. En las décadas anteriores predominaban los enfoques que ponían énfasis en los aspectos cuantitativos y en la vinculación con lo económico y lo social.

La incorporación de la evaluación y la acreditación en América se encuentra enmarcada en procesos generales de la educación y de las sociedades en general. En las décadas del 80 y 90, en el marco de las dictaduras y de estrategias económicas neoliberales, se desplazaron las políticas de Estado benefactor y se impusieron concepciones de mercado, privatización y achique del Estado. Se restringieron fuertemente los financiamientos públicos en diversos sectores, entre ellos la educación.

A partir de esto se desarrollaron dos fenómenos complementarios, que a futuro darían sustento a la aparición de los mecanismos de aseguramiento de la calidad:

a) el incremento de la demanda por educación superior, asociado a la expansión de la educación primaria y secundaria, así como la complejización del sector productivo,

b) el desarrollo de un fuerte sector privado. Estos fenómenos cuestionan por un lado el modelo elitista de la educación superior latinoamericana, y por otro la legitimidad y calidad de parte de la oferta educativa principalmente la asociada a los nuevos proveedores privados. (Pires, S. Lemaitre, M.J., 2008).

Deben agregarse procesos de regionalización y de internacionalización. Los primeros vinculados a esfuerzos de relacionamiento de los sistemas bajo escenarios de movilidad de los recursos humanos, y los segundos proveniente de presión del sector productivo o directamente de expansión de instituciones educativas con lógicas multinacionales.

“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*” (Fernández Lamarra, N., 2004).

Todo esto puso en cuestión la confianza en las instituciones de educación superior, o por lo menos en los mecanismos para asegurar su calidad y pertinencia. Estos conceptos se asumen como prioritarios en la agenda de debate de la educación de las últimas décadas.

Frente a esto y siguiendo el planteo de Bentancur (2004) se formula uno de los dilemas que ocupan este trabajo: “¿cuál es el mecanismo que debería asegurar determinados estándares de calidad de las instituciones y programas de enseñanza universitarios, y niveles razonables de articulación entre los distintos centros público y privados?”

Como ya se ha expuesto la respuesta puede ser una mayor o menor ingerencia del Estado, por la autorregulación de las propias instituciones o por la privatización en particular en asociaciones profesionales, académicas o comunitarias. En cualquier caso o existen controles estatales o son “elementos de mercado” (Bentancur, N. 2004 p.88) los que comandan estos procesos.

Latinoamérica ha desarrollado modelos nacionales de aseguramiento de la calidad, con variantes y con importantes colaboraciones regionales. En general la evaluación y la acreditación se separan conceptualmente, en tanto la evaluación es un mecanismo educativo de mejoramiento, con lógica institucional y académica, por otra parte la acreditación cumple un papel de validación y habilitación en la búsqueda de aseguramiento de la calidad. En general se organiza el sistema sin separar los organismos para la evaluación y la acreditación.

La incidencia del Estado en nuestros países ha sido importante, salvo en Chile en que se ha resuelto a partir de un modelo más cercano al anglosajón. En varios países las realidades se complejizan ya que los sistemas educativos son caracterizados por la presencia de instituciones públicas cuyo tamaño e importancia las convierten en actores centrales y patrones referentes. A esto se debe agregar la tradición de fuerte autonomía de estas universidades; a manera de ejemplo podemos citar, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Autónoma de México, la Universidad de la República, y en otra escala la Universidad de San Pablo.

En los años 90 los gobiernos comienzan a tener iniciativa en términos de regulación del sistema⁴⁶, expresándose de diversas formas, sea a través de crear agencias, orientando el financiamiento, impulsando las políticas de vínculo universidad – empresa, realizando reformas educativas o a nivel de las profesiones, etc. (Bentancur, N., 2004, p. 89).

Todo esto genera conflicto con las tradiciones de autonomía de las Universidades.⁴⁷

En este panorama también surgen movimientos de impulso o aceptación de la evaluación desde las propias comunidades académicas de las universidades públicas.

En tal sentido en Brasil después de un complejo proceso se ha ido construyendo un sistema a partir de la iniciativa de las instituciones y del gobierno.

“..... la prensa, los gobiernos de manera general y sectores de la sociedad también quieren hacer una evaluación de la Universi-

46 En México, en 1989, se creó la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA); en Chile, en 1990, se creó el Consejo Superior de Educación; en Colombia, en 1992, se creó el Consejo Nacional de Acreditación (CNA); en Brasil, en 1993, se puso en marcha el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB); en Argentina, en 1995/96, se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); en Centroamérica, en 1998, se crea el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de Educación Superior (SICEVAES); en Paraguay, en 2003, se creó la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

47 Por ejemplo en Brasil las primeras ediciones del Probaio fueron boicoteadas por la Confederación de Estudiantes. En Argentina la acción de la Coneau fue resistida por algunas universidades entre ellas la UBA.

dad, para comprobar que es una institución demasiado pesada, demasiado cara, dispendiosa y que no produce. La evaluación surge en ese caso para comprobar que esa idea es falsa y para poder contestar a esas afirmaciones porque nosotros tampoco conocemos, cuánto producimos y cuánto gastamos en la Universidad. Entonces existe una necesidad de hacer evaluaciones por una razón muy importante, para responder con elementos claros y efectivos y contestar acusaciones, muchas veces injustas que vienen de otros sectores”. (Días Sobrinho, J., 1996, p. 7)

La evaluación institucional como sistema, incorporó algunos elementos del modelo estadounidense, pero asocia nuevos con características específicas, buscando construir un padrón más adecuado a las realidades latinoamericanas. Estos primeros intentos serán paradigmáticos, influenciando fuertemente el proceso en América Latina. La discusión en Brasil se produce a nivel de las instituciones de enseñanza superior, en las asociaciones, en foros académicos y también en el marco del Ministerio de Educación, en particular la Secretaría de Educación Superior, lo que permitió que las primeras experiencias se realizaran en algunas Universidades con buen grado de aceptación, lo que produjo práctica y producción teórica importante. El Ministerio de Educación y Cultura creó en julio de 1993 la Comisión Nacional de Evaluación y un comité asesor, que junto con integrantes de la comunidad científica implementaron el inicial programa denominado PAIUB (Projeto de Avaliação Institucional nas Universidades do Brasil). Posteriormente se estructura el SINAES.

Establece una división entre la evaluación y el control, basándose en procesos de autoevaluación comunitarios y libres.

Como ejemplo de proceso de evaluación autorregulada por las instituciones y por iniciativa de las mismas, citaremos la experiencia de la Universidad de la República (Uruguay). En la misma se desarrolla desde 1998 el proyecto “Evaluación Institucional de la Universidad de la República”. En el mismo se establece que “La evaluación de la educación superior es un proceso continuo, integral y participativo que permite identificar una problemática, analizarla y explicarla mediante información relevante. Como resultado proporciona juicios de valor que sustentan la consecuente toma de decisiones.

Permite describir a la evaluación institucional universitaria como un “proceso de investigación analítica encaminado a determinar objetivamente en qué medida la relevancia de las metas definidas, los medios humanos y materiales disponibles, las actividades realizadas y los resultados obtenidos por la Universidad se encuentran en correspondencia con los fines y objetivos que se ha planteado en el contexto de su capacidad autonómica...”

A partir de este proyecto se realiza un proceso autónomo de evaluación institucional de la Universidad. El mismo es voluntario y se desarrolla en la mayoría de sus Facultades, Escuelas e Institutos, así como órganos centrales como las Comisiones Sectoriales de Enseñanza, Investigación, Extensión y Gestión, así como la evaluación del Plan Estratégico II de la Universidad.

El proceso se estructuró a partir de informes de autoevaluación y evaluación externa por pares externos.

La Región (sistema sin fronteras)

La educación superior en el MERCOSUR presenta una serie de características comunes que se pueden identificar en las últimas décadas, en particular: (Landinelli, 2009)

- Ampliación de la matrícula y del número de instituciones.
- Emergencia de formatos organizativos inconexos y recursos de legitimación disímiles que expresan divergentes finalidades de especialización social y funcional.
- La idea de Universidad antes comúnmente aceptada ha pasado a ser una referencia conceptual imprecisa, de acepciones inconstantes y frecuentemente confusas.
- Crecimiento estratificado: diversificación organizativa, diferenciación de las misiones institucionales y segmentación social.
- Dispersión de los sistemas: instituciones de magnitudes y propósitos contrastantes, débilmente integradas, a veces en pugna y en general carentes de disposición a la sinergia.

El desarrollo del proceso de integración, con sus heterogeneidades, éxitos y fracasos, reserva un papel trascendente a la educación superior. El Sector Educativo del MERCOSUR ha logrado un crecimiento y avance en su temática, quizá lenta pero cierta y con bases sólidas. En tal sentido la educación superior juega un papel en el proceso de integración que se basa en (Landinelli, 2009):

- potenciar la disponibilidad de conocimiento ligado a los imperativos de mejorar las condiciones del desarrollo económico y social;
- reducir el déficit de recursos humanos en condiciones de adaptarse a los nuevos contextos productivos y de promover la creatividad y la innovación;
- aportar el mejoramiento de las condiciones de existencia de las sociedades, al desenvolvimiento de la herencia cultural común y a la revalorización de las identidades nacionales;
- propender a la movilidad académica y profesional transfronteriza, poniendo en consonancia los perfiles de las titulaciones;
- estructurar un espacio académico común donde se promueva la asociación, la complementariedad, el conocimiento recíproco y la cooperación solidaria.

En tal sentido desde el año 1998 se empieza a diseñar un sistema de acreditación de carreras de nivel regional, en el marco del Sector Educativo del MERCOSUR.

Se conforma un Grupo de Expertos en Evaluación y Acreditación con delegados de los países del MERCOSUR. Este grupo delinea lo que sería el Mecanismo de Acreditación MERCOSUR, también se conforman Comisiones de Especialistas por disciplina (Comisiones Consultivas), para cada una de las titulaciones seleccionadas como módulo experimental (Agronomía, Ingeniería y Medicina). Estas Comisiones tuvieron a su cargo elaborar las dimensiones, los criterios, los indicadores y las fuentes de información, que sirvieron de base para los procesos de autoevaluación institucional y las posteriores visitas de verificación.

El sistema es aprobado en el “Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, firmado por la Reunión de Ministros de Educación en junio de 1998 y revisado en junio de 2002.

Los procesos de evaluación de las carreras se desarrollaron entre los años 2004 y 2006, a través de llamados consecutivos, comenzando por Agronomía, siguiendo por Ingeniería⁴⁸, y concluyendo con Medicina.

Los países participantes fueron Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile⁴⁹, con un total de 62 carreras acreditadas: 19 de Agronomía, 29 de Ingeniería y 14 de Medicina.

En noviembre del año 2006, en la ciudad de Gramado, Brasil, se dio conclusión al proceso de evaluación de la aplicación del MEXA, en una actividad en la que participaron representantes de las Agencias de Acreditación, instituciones acreditadas, pares evaluadores e integrantes de las Comisiones de Especialistas.

La Reunión de Ministros de Educación suscribe en San Miguel de Tucumán, Argentina, el 30 de junio de 2008, el “ACUERDO SOBRE LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE ACREDITACIÓN DE CARRERAS UNIVERSITARIAS PARA EL RECONOCIMIENTO REGIONAL DE LA CALIDAD ACADÉMICA DE SUS RESPECTIVAS TITULACIONES EN EL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS”, fijando definitivamente las características del ARCU-SUR.

III. LA ORGANIZACIÓN DE SISTEMAS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN. CAUSAS Y MOTIVOS

Se distinguen distintas situaciones a partir de las que los países incorporan algún tipo de mecanismo de evaluación y acreditación. Cada proceso depende de las realidades sociales, de su sistema de educación, de la cultura académica, etc. De todas formas es posible encontrar algunas causas y motivos en común que llevan a la organización de este tipo de mecanismo, se pueden resumir en:

- Disminución de los recursos públicos, aumento del sector privado, y demanda de dar cuenta pública de los recursos.

48 En las especialidades de Ingeniería Civil, Química, Industrial, Electrónica y Mecánica

49 En este caso, no se incluyeron las carreras de Ingeniería

- Necesidad de organizar un marco estructural que es la “necesidad de poner orden, de organizar una suerte de mapa que permita definir...hacia dónde va y en qué consiste este mundo... de la educación superior.” (Lemaitre, M. J., 2005)
- Problemas de control y calidad en función del crecimiento del sistema (Instituciones, programas, carreras, etc.), en muchos casos rápido y desordenado.
- Problemas de garantía de calidad debido a la diversificación del sistema (tipo de institución, público-privado, etc.).
- Rigidez de la administración tradicional, necesidad de flexibilidad.
- Acompañar o favorecer proyectos de integración internacional.
- Impulsos universitarios de autosuperación.⁵⁰

IV. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

Estos modelos han logrado diversos y desparejos desarrollos y consolidación de acuerdo a los países, y aún no se puede considerar establecida una fuerte tradición de evaluación y acreditación.⁵¹

“En términos del desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de enseñanza superior, la importancia de los procesos y prácticas de evaluación y acreditación se presenta como instrumento estratégico para fortalecer: a) la formulación e implementación de políticas públicas en educación superior (ES), a nivel nacional y regional; b) la creciente calidad de los sistemas nacionales de ES y su reconocimiento por sus comunidades internas pero también por otros países; c) las políticas comprometidas con el incremento de la calidad de la producción científica, considerando que en la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC) el grueso de tal producción se concentra en las instituciones de enseñanza superior e investigación, sobre todo de forma asociada a los programas de posgrado; d) la posibilidad de crear parámetros de legibilidad mutua entre los sistemas nacionales y, en consecuencia, establecer bases de comparabilidad que permitan discutir de manera segura y transparente cuestiones como reconocimiento de títulos y acreditación; e) la puesta en marcha de programas de movilidad docente, de estudiantes y de profesionales.” (Pires, S. Lemaitre, M.J.,2008, p 2).

50 “A partir del año 1980, en la medida que disminuyen las inversiones del Estado en las políticas sociales, particularmente la educación, las Universidades del Brasil sienten gran presión de origen exógeno por la evaluación. La demanda externa se suma a la idea generalmente aceptada en el interior de las Universidades, de que la evaluación es necesaria como mecanismo de defensa y fortalecimiento de las instituciones públicas ante permanentes amenazas”. J.D. Sobrinho, 1996

51 La reciente y rápida expansión de los procesos y mecanismos de acreditación puede ser ilustrada con el dato de que de seis a ocho países con procesos de aseguramiento de la calidad en 1991, se pasó a más de 120 agencias miembros de INQAAHE (International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education), en más de 70 países.

En América Latina, el desarrollo se inició en 1990 y a la fecha existen sistemas razonablemente consolidados en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Cuba, México, El Salvador, Jamaica y República Dominicana....A su vez, los siguientes países han iniciado la instalación de estos mecanismos, con distintos grados de implementación: Paraguay, Ecuador, Uruguay, Perú, Bolivia, Panamá, Nicaragua, Trinidad y Tobago.” Pires, S. Lemaitre, M.J 2008, op.cit. p. 7

Como plantea Stubrin (2005), se pueden sostener por lo menos 5 argumentos por los que se justifica la aplicación de la evaluación y acreditación:

- La evaluación y acreditación, en tanto está basado en la intervención de pares disciplinares, es posible de ser compatible con la autonomía universitaria y la libertad académica.
- El control estatal debe mantener su función de tutela y validez jurídica.
- La evaluación y acreditación y el control estatal deben retroalimentarse.
- La evaluación y acreditación es clave en las articulaciones entre países.
- Estimula el cosmopolitismo de las comunidades y facilita los acuerdos sobre la calidad.

La respuesta estructurada a partir de mecanismos de aseguramiento de la calidad, necesita ineludiblemente generar confianza, legitimación social y académica, y demostrar solvencia técnica. Estos elementos se han basado en:

- Procesos participativos
- Visión académica
- Independencia
- Compromiso de las instituciones educativas
- Perspectiva amplia

V. EL CAMINO EN URUGUAY

En Uruguay entre 1839 y 1985⁵² existió una única Universidad, pública, encargada de la educación superior según lo establece la Constitución de la República. En 1985 se comienza a delinear el sistema de otra manera, a partir de la creación de la primer universidad privada. Desde los años 50 el país vive un aumento gradual de la matrícula universitaria, y a partir de los años 70, al igual que las tendencias internacionales, se produce en forma explosiva. Proceso congruente con las tendencias de incremento de la escolarización y la presión por mayores niveles de educación, en especial a partir del aumento de la cobertura de la educación secundaria.⁵³ Entre 1958 y 2000 la población del país en su tramo etario de 20 a 24 años, creció en un entorno del 26%; la matrícula de la Universidad de la República en igual período creció más de un 420%.

La apertura al campo privado de este nivel de enseñanza, es relativamente nuevo, con una evolución moderada en cuanto a sus cantidades y

52 El decreto ley nº 15661 posibilitó la creación de universidades privadas, creándose la Universidad Católica del Uruguay "Dámaso Antonio Larrañaga"

53 "La mediana de años de escolarización pasa de quinto año de educación primaria en 1963, a tercer año (incompleto) de enseñanza secundaria en 2001". La Acreditación de la Educación Superior en el Uruguay. (Lemez, R., 2005)

complejidades, respecto a otras realidades regionales⁵⁴. De todas formas vale anotar que el crecimiento de la demanda por educación superior en nuestro país se ha centrado en la educación universitaria privada, y en la educación terciaria no universitaria, en particular pública⁵⁵; aunque porcentualmente aún en rangos menores (aprox. 15% de la educación universitaria).

La regulación de esta oferta educativa privada ha sido llevada adelante a partir del decreto 308/995 y posteriores que estableció el “Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada”, por el Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) en el que se ha acumulado una experiencia en este campo. Al igual que en otros países se ha oscilado en la tensión entre estímulo y contralor, y a tales efectos en general en Latinoamérica se ha optado por figuras públicas para los organismos encargados de estas responsabilidades.⁵⁶

A nivel de la enseñanza superior pública, se comienzan esfuerzos en la misma línea, como ser el Programa de Evaluación Institucional de la Universidad de la República, creado en 1998, a partir del cual se han realizado informes de autoevaluación y evaluación externa de la mayoría de las facultades, de las Comisiones Sectoriales (de Enseñanza, de Investigación y de Extensión), así como la evaluación externa del Plan Estratégico de la Universidad de la República (PLEDUR).

Por último los acuerdos regionales respecto a los procesos de acreditación de carreras MERCOSUR, primero el Mexa (Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras) y actualmente el Arcusur (Sistema Permanente de Acreditación de Carreras del MERCOSUR), han necesitado de una respuesta institucional para responder a la del país inclusión en dichos procesos. Las instituciones (pública y privadas), han participado de estos mecanismos en todas las instancias correspondientes, manifestando expectativa y compromiso con este proceso regional. Esta participación ha permitido comparar el sistema educativo nacional con el de la región, incentivar los compromisos institucionales y gubernamentales con mecanismos de aseguramiento de calidad, la aparición del debate en torno a esta temática a nivel nacional, y por último constatar el atraso respecto a respuestas estructurales.

“Estos proyectos regionales e internacionales, a pesar de las limitaciones del contexto político de la región, abren una oportunidad única de promover cambios en la enseñanza y el aprendizaje universitarios de la región a partir de proyectos centrados

54 “Como expone Levy..., existieron tres grandes olas de expansión de las universidades privadas en América Latina: la primera, desde finales del siglo XIX, corresponde a la aparición de universidades católicas, con un objetivo prioritariamente espiritual; a partir de 1930, es la hora de los centros formadores de élites destinadas a la empresa privada o a los cargos de gobierno; y por último, desde la década de 1960 surgen universidades orientadas a cubrir la demanda masiva originada por los nuevos sectores sociales que reclaman formación superior....(Levy) da cuenta de una desaceleración en el crecimiento explosivo de los años setenta y ochenta, recayendo el crecimiento incremental en el subsector privado destinado a la absorción de la demanda” Bentancur, N. op.cit.

55 La matrícula de las universidades privadas pasó de 1500 estudiantes en 1990 a casi 15000 en 2001. La educación terciaria no universitaria pública pasa de 4400 estudiantes en 1990 a 16000 en 2001. Lemez, R., Op. Cit.

56 En Chile y México se ha privatizado parcialmente la función evaluadora. En Argentina, la legislación lo permite, aunque siempre deberán ser autorizadas por la Coneau, de todas formas no se ha practicado.

en la evaluación de las competencias de sus graduados. Dicha oportunidad, debiera subrayarse, se mueve desde las bases institucionales y de sus programas hacia arriba, generando las bases para un consenso entre los docentes y administradores de los programas. Aunque las agencias son solo uno de los actores involucrados, al organizarse en red y al prestar apoyo a los proyectos regionales e internacionales que cuentan con la cooperación espontánea de las instituciones derivan una nueva fuente de legitimidad que las autoriza a transformar los sistemas de aseguramiento de la calidad en un agente de cambio.” (Balán, J., 2009)

Básicamente los elementos descritos, en el marco de los procesos generales de la educación en Latinoamérica, así como de la construcción de un Sistema de Educación Superior en Uruguay, han pautado la necesidad de articular algún sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Uruguay.

En nuestro país los procesos de evaluación y aseguramiento de la calidad a nivel de la educación superior aparecen recientemente, incluso podría decirse que aún se encuentran en una etapa de validación y consolidación. Asimismo la regulación de la educación privada a partir de los decretos referidos ha dado muestras de serias dificultades e inadecuaciones.

Hasta el momento Uruguay se maneja con un doble sistema. A nivel público por derivación a un mecanismo de “comunidad autogobernada” (Van Vught, 1994; Cobban, 1988), en el que la Universidad de la República autogestiona una serie de mecanismos de establecimiento, promoción y aseguramiento de la calidad. A nivel privado, se reglamenta la presentación, autorización y reconocimiento, pero no se establece, y hay una muy limitada experiencia de seguimiento, contralor y promoción de la calidad de las instituciones o carreras presentadas.

A partir de la influencia del proceso regional y el reordenamiento del sistema de educación privada, se desemboca en la actual elaboración del Anteproyecto de Ley de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria, en la que a partir de la participación del Ministerio de Educación y Cultura, la Universidad de la República y las Universidades privadas, se ha logrado una importante base de consensos a tales efectos. En este panorama es posible suponer que se cuenta con una plataforma importante para construir garantías de calidad en el sistema de educación superior.

El asegurar la calidad de la educación es siempre un objetivo urgente, pero de largo plazo. Los mecanismos son generados por una conjunción de diversos motivos, entre otros, el controlar o limitar las propuestas de baja calidad, el ofrecer información clara y transparente sobre la calidad de las carreras a estudiantes, docentes, empleadores, etc., el impulso de la educación superior como motor de desarrollo, etc.

En el establecimiento de un sistema alternativo basado en la evaluación, en la autoevaluación y la evaluación por pares, se ha optado por un sistema de acreditación voluntario, con el fortalecimiento de los controles internos de calidad de las instituciones, donde la acreditación verifica los mismos y establece estándares.

Desde el punto de vista de cómo se regula el sistema, siguiendo a Clark (1983), puede ser autorregulado, de regulación por el estado o de regulación por el mercado. El proyecto descarta la regulación por el mercado, y se maneja un sistema híbrido de autorregulado y regulación por el Estado, donde aún para el sector privado, se otorga fuerte incidencia a la comunidad académica. Para disminuir el peso de las corporaciones, la responsabilidad personal y no institucional de los integrantes de la agencia, es un elemento fundamental.

VI. PUNTOS DE PARTIDA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

“entorpecen el posible emprendimiento de políticas de evaluación institucional un conjunto de circunstancias internas: la insuficiencia de medios e infraestructuras en condiciones de ser orientadas de manera idónea a la gradual incorporación de la evaluación como un ingrediente sostenido de la operativa universitaria; la escasez de personal especializado en las tareas, metodologías y técnicas de la evaluación; la carencia de un cuadro normativo destinado a regular y sustentar jurídicamente la autoridad de los organismos eventualmente responsables de los procedimientos evaluatorios; la segmentación de intereses competitivos que conviven respaldados en las prerrogativas de los distintos servicios universitarios; la ausencia en muchas zonas del quehacer universitario de una “cultura de la evaluación”, capaz de asegurar el necesario espíritu cooperativo de los actores responsables de suministrar información completa y confiable; la presencia de contextos de resistencia ideológica anclados en climas culturales tradicionales y sensibilidades rutinarias poco propensas a la renovación de la vida universitaria”. (Landinelli, 1996, citado por Casas, M. 2009)

Ante este muy primario estado de situación del país, de las instituciones y en general de la comunidad académica en el campo de la evaluación y acreditación institucional y de carreras, podemos rastrear algunos elementos donde es posible apoyar el inicio de estas experiencias:

1. **Un nivel de madurez y conciencia del proceso** en que se encuentra la educación superior, donde más allá de enfoques y

- discrepancias, se cuenta con acuerdos amplios y un cuerpo académico que trabaja hacia el mismo objetivo.
2. **Se ha instalado el tema en la agenda educativa.** En los últimos años se ha procesado un debate sobre la pertinencia, importancia y conveniencia del desarrollo de sistemas de evaluación y acreditación. Particularmente se han tomado decisiones en los principales órganos educativos, con una interesante participación de la comunidad académica.
 3. **A nivel institucional, se manifiesta interés y disposición** para incorporarse a los mecanismos de aseguramiento de la calidad. Así lo demuestra la incorporación de todas las instituciones universitarias al sistema Mexa y Arcusur, el tránsito relativamente fluido por los mecanismos del Decreto 308/98 y la integración de todos los actores al debate sobre la generación de una Agencia Nacional que entienda en estos temas.
 4. **Existe una red inorgánica de académicos y gestores** insertos en diversos ámbitos del sistema, que presenta disposición a colaborar activamente en la construcción de este enfoque de la educación superior. La experiencia del MERCOSUR, el Programa de Evaluación Institucional de la Udelar, la trayectoria del CCETP e impulsos académicos, han tenido como resultado un núcleo de académicos, en la esfera pública y privada, con conocimiento y experiencia. Asimismo se han producido encuentros, colaboraciones e intercambios transversales entre los mismos que han generado algunos acuerdos y un colectivo inorgánico.
 5. **Interés por la formación de recursos humanos.** La diversidad de formación de los equipos técnicos y en general de la expansión del conocimiento de referencia, es una característica asumida y con claras muestras de voluntad de superarla.
 6. **Fuertes vínculos internacionales** que posibilitan la cooperación, movilidad e intercambio. Se ha logrado construir un relacionamiento a nivel institucional y personal, entre los principales referentes. Asimismo existe una integración formal e informal, a los organismos y circuitos especializados en la temática.

VII. DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Con la participación en la acreditación regional, las experiencias de evaluación institucional y los pasos dados para la creación de la Agencia Nacional, se inicia una etapa, y se abre un campo de desarrollo y de desafíos a los efectos de la implantación del nuevo sistema. La larga y sólida tradición de la educación superior en Uruguay plantea una necesaria ponderación, cautela y moderación, acompañada de decididas acciones a los efectos de que los objetivos buscados se puedan lograr sin afectar las fundamentales fortalezas con las que cuenta nuestro país.

Se trata de la construcción de un sistema que integre esfuerzos de la agencia, pero también y principalmente de las propias instituciones de educación superior. Por una parte la existencia de los mecanismos de regulación y promoción de la calidad que se definan centralmente, pero por otra el impulso a las iniciativas de promoción de la calidad, autorreguladas por las instituciones. La relación y complementación de ambos ámbitos fortalecerá la construcción de una educación superior de calidad, transparente y rindiendo cuentas a la sociedad.

En tal sentido se pueden apuntar algunos de los principales desafíos a enfrentar en el corto plazo.

A nivel general:

1. **Aportar a la construcción de un sistema de educación superior**, evitando el peligro de su fragmentación a partir del accionar estratificado.
2. **Creación, e implantación de una Agencia Nacional**, basada en buenas prácticas internacionales, y sustentada en los consensos culturales existentes en nuestra comunidad académica.
3. **Ganar confianza, validación y prestigio frente a la comunidad académica y en general frente a la sociedad**. La misma se debe basar en claros principios de transparencia, equidad, profesionalismo, autonomía y calidad. Los procesos de autoevaluación generan una natural resistencia, que debe ser abordada por el convencimiento y con liderazgo. Se deberán vencer obstáculos como el temor punitivo, intereses competitivos, ausencia de cultura de la evaluación, miedo a la pérdida de autonomía. (Atria, R. 2006).
4. **Equilibrio y moderación**. El panorama educativo presenta urgencias varias, tanto en la verificación de la calidad como en el retraso de análisis de nuevas propuestas de carreras o instituciones. Es necesario manejar las urgencias y la sustentabilidad del proceso para que las mismas no atenten contra la seriedad y credibilidad a futuro de la agencia.
5. **Resolver la sustentabilidad del sistema, tanto económica como operativamente**. La evaluación debe tener un efecto transformador, por eso es necesaria su secuencia periódica, ser un sistema en permanencia.

A nivel del accionar de la agencia:

1. **Desarrollar experiencia y trayectoria** en procesos de autoevaluación y evaluación externa, tanto para la propia agencia como para las instituciones. El aseguramiento de la calidad no es un fin, es un medio, solo sirve si está al servicio de la educación, sus programas y sus estudiantes.
2. **La construcción de un concepto de calidad consensuado, aceptado y difundido en la comunidad académica**. Este objetivo es una necesidad para la operativa de la agencia, pero

trasciende sus fronteras, ya que es un objetivo de largo plazo y que debe implicar a todos los actores de la educación superior. La calidad es un tema en permanente discusión: los criterios de calidad adoptados por la agencia no pueden ser excesivamente formales, detallados o prescriptivos.

3. **Elaboración de criterios y estándares de calidad para instituciones y carreras.** En este punto nuestro país tiene una experiencia fragmentada, de mucha autorreferencia institucional y con muy poca elaboración colectiva. La construcción de los documentos sobre los que se basará la mirada evaluatoria, debe ser una tarea realizada con amplia participación y aceptación, técnicamente respaldada y políticamente viable.
4. **Desarrollar conceptos e instrumentos** propios a utilizarse en los procedimientos de autoevaluación, evaluación de pares, así como códigos de ética y protocolos para los diversos actores implicados.
5. **Elaborar un banco de evaluadores o pares externos.** La credibilidad y confiabilidad de la evaluación y acreditación se sustenta particularmente en los pares evaluadores externos, por lo que la construcción de un banco de evaluadores, su exigente selección y la formación específica de los mismos se tornan tareas estratégicas. No alcanza con ser expertos en su disciplina o materia, es necesaria una formación específica en los procedimientos y ética de la evaluación.
6. **Aportar a la capacitación de recursos humanos**, siendo una prioridad desarrollar un equipo técnico propio, con posibilidades de formación e intercambio, así como ayudar a radicar personal en las instituciones.
7. **Promover procesos de capacitación en las instituciones de educación superior**, siendo un agente de impulso de una cultura de la evaluación.

Los informes de autoevaluación de las instituciones se debaten entre algunas tensiones que en cualquier caso son desviaciones de enfoque. Para evitar esto es necesario contar con equipos técnicos sólidos, convencimiento y compromiso de las autoridades e instrumental adecuado y fiable. Dichas tensiones se pueden ilustrar como:

- Proceso comprometido vs. formal
- Con perspectiva vs. para cumplir o salvar
- Coherencia vs. participación y diversidad
- Autocomplacencia vs. victimización

En todo caso los informes asumen distintos niveles de formalización, pero si hubo producción de conocimiento en su generación, entonces esta es la prueba que refiere a un informe legitimado, es necesario evitar los procesos retóricos.

- 8. Construcción de información y bancos de datos fiables y útiles.** Un gran problema con el que se enfrentan las instituciones, y por lo tanto todo el proceso de evaluación, es la elaboración de datos pertinentes, útiles, suficientes y fiables. Los bancos de datos y la información que han construido las instituciones universitarias, no son siempre adecuadas para este tipo de procesos, además de no tener siempre fiabilidad metodológica. Es necesario invertir esfuerzos en la construcción de información para los procesos de aseguramiento de la calidad, con protocolos confiables y series permanentes.

Es imprescindible contar con información (cuantitativa y cualitativa), la falta de información, su imprecisión o el exceso, dificultan la percepción de lo relevante, o condenan a la evaluación al subjetivismo puro. El exceso de datos o instrumentos cuantitativos reduce a la evaluación a lo tecnocrático y al “reduccionismo del objetivismo”.

- 9. Respetar la diversidad.** Cada institución es única y debe compararse consigo misma. Deben evitarse comparaciones simplistas, “no debe haber un molde único en que todas las instituciones quepan igualmente. Cada institución universitaria debe buscar establecer, con toda claridad y con el máximo grado posible de acuerdo interno,.....cuál es la identidad que quiere construir y cuáles son los compromisos sociales que de una forma determinante quiere cumplir para justificar públicamente su existencia.

Esa construcción tiene que ver con la historia de cada institución, sus objetivos fundantes, su relación con la ciencia y las profesiones, su inserción en el entorno regional, los compromisos políticos de sus actores, las posibilidades concretas que van siendo construidas o dadas, las influencias generales de un cierto tiempo, las demandas objetivas de la comunidad...” (Días Sobrinho, J. 1997)

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (1994). **La hechura de las políticas**. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Madrid.
- Atria, R y Pugliese, J.C.(2006). **Informe de la Consultoría Orientada a la Identificación de las Posibilidades y Dificultades para Constituir una Agencia Nacional de Acreditación en Uruguay**. Riaces – Mec. Uruguay.
- Balán, J. (2009). **Agencias de Evaluación y Acreditación y Sistemas Nacionales de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior. Proyecto Formación de Equipos Técnicos para la Elaboración de Políticas Educativas**. UNESCO – Mec. Montevideo. Uruguay.
- Bentancur, N. (2004). **Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe**.
- Bentancur, N. (2004). Cinco dilemas universitarios de comienzos de siglo. **Revista Uruguay de Ciencia Política nº14. ICP**. Montevideo.
- Brunner, J.J. (2007). **Educación Superior en Iberoamérica**. CINDA, Chile.
- Casas, M. (2009). **El Problema del Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior. El Caso de la Evaluación Institucional en la Udelar. Una Mirada Prospectiva**. Curso Maestría en Enseñanza Universitaria. Udelar.
- Comisión Sectorial del MERCOSUR. (2007). **MERCOSUR Educativo: El Proceso de Acreditación Universitaria**. Udelar.
- CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2008). Cartagena. Colombia.
- Clarck, B. (1983). **El Sistema de Educación Superior**. Nueva Imagen, México.
- Días Sobrinho, J. (1996). **Evaluación Institucional: La experiencia del PAIUB**. Conferencia. Facultad de Ingeniería / Universidad de la República. Uruguay.
- Días Sobrinho, J. (1997). Editorial. **Revista Avaliação año 2 nº3**. Unicamp, Brasil.
- Fernández Lamarra, N. (2004). **La Educación Superior en América Latina y el Caribe y la Evaluación y Acreditación de su Calidad. Situación, Problemas y Perspectivas**. IESALC/UNESCO Univ. Nac. Tres de Febrero. Argentina.
- Ginés Mora, J. y Fernández Lamarra, N. (2005). **Educación Superior, Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de Evaluación y Acreditación de la Calidad**. Editorial de la Univ. Tres de Febrero. Argentina.
- Landinelli, J. (2009). **El Sentido de las Políticas de Acreditación Universitaria en el MERCOSUR**. Proyecto Formación de Equipos Técnicos para la Elaboración de Políticas Educativas. UNESCO – Mec. Montevideo. Uruguay.

- Lemaitre, M. J. (2005). **Redes de Agencias a Nivel Mundial y Regional en Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de Evaluación y Acreditación de la Calidad.** Edit. de la Univ. Tres de Febrero. Argentina.
- Lémez, R. (2005). **La Acreditación de la Educación Superior en el Uruguay. Educación Superior, convergencia entre América Latina y Europa. Coordinadores Mora, J.G y Fernández Lamarra, N.** Editorial de la Universidad Nacional Tres de Febrero. Argentina.
- Ministerio de Educación y Cultura. (2008). **Proyecto de Ley General de Educación.** Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales. Uruguay.
- Pires, S. Lemaitre, M.J. (2008). **Sistemas de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe.** UNESCO.
- Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR. (2008). **Acuerdo sobre la Creación e Implementación de un Sistema Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las Respectivas Titulaciones en el MERCOSUR Y Estados Asociados.** Argentina.
- Stubrin, A. (2005). **Papel de la Evaluación y la Acreditación en la Relación entre la Universidad y el Estado. Seminario Las Nuevas Tendencias de la Evaluación y la Acreditación en América Latina y el Caribe.** Buenos Aires.



Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Tradinco S.A.
Minas 1367 - Montevideo - Uruguay - Tel. 409 44 63. Setiembre de 2009
D.L. 350-548 / 09. Edición amparada en el decreto 218/996 (Comisión del Papel)

www.tradinco.com.uy 