

Los sistemas de aseguramiento de la calidad en la educación superior en América Latina

Óscar Espinoza Díaz (*)

Resumen

A partir del análisis documental, el presente artículo se ha planteado por objetivo caracterizar los principales rasgos de los sistemas de aseguramiento de la calidad en la educación superior implementados en las últimas dos décadas en América Latina, junto con delimitar los logros obtenidos a la fecha y los desafíos que están enfrentado dichos sistemas. Concluye con algunas lecciones de interés que podrían ser replicadas en el futuro inmediato.

Palabras clave: aseguramiento, calidad, sistemas de aseguramiento

Quality assurance systems of the university level in Latin American

Abstract

Based on documental analysis, the purpose of this article is to characterize the main traits of quality assurance systems of the university level implemented over the last two decades in Latin America. It is also intended to demarcate the achievements so far and the challenges these systems are currently facing. It concludes with some interesting lessons that could be reproduced in the near future.

Key words: assurance, quality, assurance systems

(*) Oscar Espinoza Díaz: Doctor en Política, Planificación y Evaluación en Educación, University of Pittsburgh. Director del Centro de Investigación en Educación (CIE) de la Ucinf, investigador del Programa Anillo en Políticas de Educación Superior de la U. Diego Portales e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Correo electrónico: oespinoza@ucinf.cl

Introducción

La universidad actual se encuentra frente al desafío de insertarse en un mundo complejo, con nuevas exigencias de profesionalismo y competencias emergentes asociadas a la sociedad del conocimiento. A ello se suman las nuevas tareas pedagógicas, y los requerimientos de rendir cuentas y ser eficientes en la gestión institucional. Se trata de construir una universidad que tenga buenas relaciones con la comunidad académica e incorpore valor agregado a la experiencia de sus estudiantes; por otra parte, que disponga de los ambientes adecuados, tenga un currículo apropiado y se implemente una investigación relevante; también que realice una evaluación pertinente, genere una gestión de la calidad de la educación superior y que responda a los requerimientos sociales y productivos del entorno.

La evolución social y económica de los países, así como la mayor valoración del conocimiento, ha implicado un crecimiento sustantivo de la cobertura de la educación superior en el mundo. En el caso de América Latina, se pasó de menos de 300.000 estudiantes en 1950 a alrededor de 20 millones en la actualidad. De esa matrícula total, la mitad se concentra en el sector privado. Por otra parte, se pasó de 75 universidades en 1950 a 3.000 instituciones en la época presente, de las cuales dos tercios son privadas (Espinoza, González, et. al, 2006).

En consonancia con lo anterior, en las últimas dos décadas se ha incrementado la necesidad por incorporar mecanismos

y herramientas para el mejoramiento y aseguramiento de la calidad de las instituciones, de las carreras y los programas de posgrado, de modo tal que se den garantías a la sociedad del cumplimiento de estándares mínimos de la oferta educativa y de un adecuado desempeño laboral de los egresados. En ese contexto, se ha dado una intensa discusión en relación al concepto de calidad y sus alcances, en forma paralela, se han generado modelos de evaluación de la calidad y de la gestión, que se enmarcan en el desarrollo reciente de los sistemas de aseguramiento de la calidad (Espinoza & González, 2010; González & Espinoza, 2007).

Con frecuencia se afirma que calidad en educación es un concepto relativo, por varias razones. Es relativo para quien usa el término y es relativo dependiendo de las circunstancias en las cuales se le invoca. Del mismo modo, el relativismo tiene otra perspectiva, ya que la calidad es de naturaleza similar a la verdad y la belleza, y representa un ideal difícil de comprometer.

De ahí que en la literatura especializada se encuentren diversas concepciones de calidad, que trasminan los procesos de evaluación que se llevan a cabo en las instituciones de educación superior. Entre las más tradicionales está la conceptualización del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) que postula que “el concepto de calidad en la educación superior no existe como tal, sino como un término de referencia de carácter comparativo en el cual algo puede ser mejor o peor que otro, dentro de un conjunto de elementos homologables, o en compara-

ción con cierto patrón de referencia -real o utópico- previamente determinado” (González & Espinoza, 2008: 252-253). Por tanto, en rigor sólo se puede establecer que una institución es mejor que otra cuando son homólogas en sus fines, concordantes en su misión y se encuentran en un contexto similar (ver González & Espinoza, 2007).

El concepto de calidad en educación superior es asociable a dos enfoques: el primero se inspira en el concepto de aseguramiento de la calidad, entendido como el cumplimiento de ciertos estándares mínimos que garanticen que el egresado tiene las competencias para desempeñarse, adecuadamente, en sus funciones en el mundo laboral. El segundo, se sustenta en el concepto de mejoramiento de calidad, en el cual las instituciones o los programas, en forma voluntaria, se plantean metas de superación continua y están dispuestas a que personas externas les ayuden en este proceso. Ambos procesos pueden combinarse, para lo cual se requiere haber superado los estándares mínimos de carácter obligatorio, y luego incorporarse a procesos voluntarios de mejoramiento permanente (González & Espinoza, 2007).

¿En qué consisten los sistemas de aseguramiento de la calidad y para qué sirven?

El aseguramiento de la calidad a nivel de sistema, conlleva la acción colaborativa y permanente que realiza el Estado

y las propias instituciones de educación superior (IES), tendiente a lograr un desarrollo óptimo y armónico del sistema y de cada una de las instituciones que lo componen, en función de dar un adecuado cumplimiento a la misión que la sociedad les ha encomendado. Esto es, el desarrollo cultural del país, el desarrollo científico tecnológico y la formación de los cuadros científicos, profesionales y técnicos que requiere la sociedad. En definitiva, a través del aseguramiento de la calidad se pretende satisfacer, adecuadamente, las necesidades del país, ser más eficientes en el uso de los recursos disponibles y entregar un servicio satisfactorio, que dé garantías a la ciudadanía toda (Espinoza & González, 2010).

Dentro de esta función le compete al Estado, entre otros aspectos: apoyar el desarrollo de estas instituciones, de modo tal de lograr el macro equilibrio del sistema, con una visión integradora de largo plazo; velar por el bien común, por sobre los intereses de los particulares, además de ser garante del cumplimiento de todas aquellas acciones que propendan a este fin. Le compete a las instituciones de la educación superior estar en permanente proceso de evaluación de su quehacer, tanto en docencia, investigación y extensión. Para tal efecto, es imprescindible que generen opciones creativas, innovadoras y de calidad en el marco de la normativa vigente.

Tres son los propósitos que usualmente persiguen los sistemas de aseguramiento de la calidad: control de calidad, garantía de calidad y mejoramiento permanente.

No se trata de categorías excluyentes, y en la mayoría de los casos, en cada sistema se encuentran elementos de todas.

El control de calidad se refiere a la responsabilidad de los gobiernos de asegurar que la provisión de educación superior cumple con exigencias mínimas de ese servicio. Surge como respuesta a los profundos cambios estructurales experimentados por los sistemas de educación superior en todo el mundo, tales como el crecimiento en el número y/o diversidad de las IES; la diversificación de la oferta educacional, y la necesidad de introducir mecanismos de protección a los usuarios. En general, los mecanismos de control de calidad suelen ser de carácter obligatorio y pueden corresponder, por una parte, a la aprobación o licenciamiento, referida a la autorización inicial para la operación de las instituciones o sus programas, y por otra, a la acreditación que certifica que se cumplen con los estándares mínimos, definidos por las instancias pertinentes (Van Vught & Westerheijden, 1994).

La garantía de la calidad consiste en un proceso de evaluación que conduce a una decisión formal de aceptación, rechazo o en algunos casos, de condicionalidad, respecto del grado en que una institución o programa satisface las exigencias planteadas (Stephenson, 2004; Van Vught & Westerheijden, 1994). Todo ello se refiere al régimen de acreditación. El foco es comprehensivo, dado que examina la misión, los recursos y los procedimientos con los que cuenta una IES. El objetivo principal es la provisión de información confiable acerca del grado en que las ins-

tituciones o sus programas cumplen con lo que ofrecen, y satisfacen las expectativas asociadas a un determinado grupo de referencia, sea este disciplinario, profesional o laboral. La acreditación institucional y de programas se lleva a cabo a través de distintas instancias, incluyendo la autoevaluación o evaluación interna y la evaluación externa. Puede ser obligatoria o voluntaria y tiene una vigencia limitada en el tiempo, definida formalmente por la agencia responsable, que puede ser estatal o privada.

El mejoramiento permanente se realiza mediante la auditoría académica (quality audit), en la que el foco de atención está puesto en las políticas y mecanismos institucionales destinados a velar por la calidad de la institución, sus funciones y programas. Al estar centrada en el mejoramiento continuo, la responsabilidad de la calidad recae en la capacidad de las propias IES para desarrollar y aplicar políticas y mecanismos adecuados de autorregulación. La auditoría puede ser voluntaria u obligatoria; se basa esencialmente en los propósitos y fines institucionales, y si existen estándares, estos se refieren principalmente a aspectos relativos a los procedimientos de autorregulación. La evaluación interna o autoevaluación tiene un rol central, y la evaluación externa suele limitarse a la validación de los resultados de la evaluación interna (CINDA, 2009; Stensaker, 2003).

Factores que inciden en el origen de los sistemas de aseguramiento de la calidad

Diversos estudios muestran que existen un conjunto de factores comunes que han afectado significativamente el desarrollo de los sistemas de educación terciario, tales como: el crecimiento y diversificación de la educación superior, la introducción de elementos de competencia, la lógica del mercado en el sector y la necesidad de responder a los requerimientos de la globalización (Billing, 2004; Brennan & Shah, 2000; El Khawas et.al., 1998; Harvey, 2000; Middlehurst y Woodhouse, 1995).

El aumento de la matrícula en la educación terciaria ha redundado en la participación de una población amplia y heterogénea, que plantea nuevas demandas a la educación superior. En efecto, antes de la masificación del sistema, los estudiantes provenían de una elite de sectores sociales privilegiados, con altos niveles de capital social. Esta población se expandió a sectores de diversos niveles sociales, conformada por personas de distintas edades, conductas de entrada, dedicación, intereses y aspiraciones.

El incremento de la demanda, asimismo, diversificó también la formación de los cuerpos docentes, obligando en muchos casos a recurrir a académicos con menos experiencia, distintos grados de dedicación y una variedad de calificaciones.

Por otro lado, surgieron nuevos tipos de instituciones (entidades no universita-

rias) ofreciendo niveles diferenciados de formación, así como nuevos proveedores privados. Paralelamente, los recursos asignados a la educación superior se redujeron significativamente, obligando a las instituciones públicas y privadas a buscar nuevas fuentes de financiamiento; surgió así una fuerte demanda para que rindieran cuenta del uso de los recursos que recibían.

Dentro de este contexto, la organización del sistema operó con el supuesto de que la información y transparencia del mercado serían elementos necesarios y suficientes para la regulación de la oferta y la demanda académica y ocupacional. En ese marco, los usuarios (estudiantes y empleadores, principalmente), deberían contar con elementos de juicio apropiados para adoptar decisiones en un contexto caracterizado por asimetrías significativas en este respecto, lo cual demanda que se dé cuenta de la calidad de la formación en distintos programas e instituciones.

La preocupación por la calidad nace entonces desde distintos ámbitos: los gobiernos requieren información calificada para enfrentar las crisis financieras y económicas vividas por la región, de forma de distribuir los recursos públicos disponibles y velar por su utilización eficaz y eficiente. Las demandas de movilidad intra e internacional obligan a dar cuenta de la calidad de la formación, no sólo en el ámbito local, sino también de manera confiable, más allá de las fronteras nacionales.

A partir de la conjugación de estos factores, se ha ido haciendo evidente la ne-

cesidad de establecer mecanismos de aseguramiento de la calidad, que den garantía pública acerca del cumplimiento de los objetivos declarados; se entregue información pertinente y suficiente para la toma de decisiones; se satisfagan las demandas de los usuarios; por último, existan mecanismos para que las instituciones de educación superior rindan cuenta pública acerca de su quehacer.

En definitiva, la sociedad actual exige que se asegure que la oferta educacional sea pertinente, y propicie el desarrollo de las competencias requeridas para la formación de capital humano, capaz de integrarse en múltiples niveles a una sociedad denominada del conocimiento.

¿Cómo han evolucionado los sistemas de aseguramiento de la calidad en América Latina y Europa?

Tanto en América Latina como en Europa, los mecanismos de aseguramiento de la calidad se han desarrollado en vinculación con las necesidades y características específicas de los sistemas de educación superior, generando respuestas muy diversas. No obstante lo anterior, es posible identificar algunas características comunes que han ido determinando su aparición, desarrollo e implementación. Las diferencias están basadas principalmente en la función y propósitos que se le asignan, los marcos metodológicos asociados a su aplicación y el uso que se da a sus resultados.

A comienzos de la década del 90, había ocho países con procesos de aseguramiento de la calidad, mientras que en la actualidad más de 70 países conforman la red internacional de aseguramiento de la calidad (INQAHEE). En Estados Unidos, se inician los procesos de acreditación con medicina, luego con licenciamientos y acreditación institucional y de carreras. En Europa occidental, se puso énfasis en un primer momento en procesos de evaluación (Holanda, países escandinavos, Reino Unido), en tanto que en Europa oriental se iniciaron procesos de acreditación tras la caída del muro. Algunos años más tarde, la Unión Europea decide impulsar procesos de acreditación y encomienda a ENQA el diseño de estándares y orientaciones. En América Latina, se inicia el proceso con diversos modelos, lo que redundó en un alto grado de heterogeneidad, con países en los cuales existen sistemas consolidados, tales como Argentina, México, Costa Rica y El Salvador. En otros el sistema aún está en transición, como es el caso de Brasil, Colombia y Chile. En otras latitudes, hay un desarrollo incipiente, como acontece en Paraguay, Ecuador, Uruguay, Perú, Bolivia, Panamá y Nicaragua. Finalmente, otros países de la región como Venezuela y Honduras, no tienen todavía mecanismos de aseguramiento (Fernández, 2008).

Los sistemas de aseguramiento de la calidad, en general, en América Latina tienden a ser complejos e incluyen licenciamiento, evaluación, y acreditación de nuevas IES, carreras y programas de posgrado. De igual forma, los procesos

de aseguramiento de la calidad son conducidos en algunos países por agencias de distinta dependencia. Por ejemplo, de carácter público (Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Puerto Rico); de gobierno (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, República Dominicana y Uruguay); de carácter privado (Chile y Puerto Rico); y organismos de las propias IES (Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay).

De igual manera, los propósitos pueden ser diferentes. Para el licenciamiento que implica reunir las condiciones mínimas de elegibilidad en la acreditación (Chile, Colombia). Para la acreditación de carreras o programas, donde el proceso puede ser voluntario (Costa Rica, Chile, Colombia y Paraguay) u obligatorio (Colombia y Argentina). Para la acreditación de acreditadores (México, Argentina y Chile), la evaluación y acreditación de instituciones (Argentina y Chile), la evaluación del aprendizaje (Brasil y Colombia).

En la última década se han establecido redes de apoyo interinstitucionales en América Latina, entre ellas la del Mercosur, que ha generado criterios compartidos por seis países para la evaluación de carreras en Medicina, Ingeniería, Agronomía, extensibles a otras. Asimismo, se han establecido procedimientos de evaluación y acreditación consensuados, aplicados por agencias nacionales. De igual forma, se ha reconocido la validez académica de los grados otorgados por carreras acreditadas. Desde el año 2003 se constituye la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior

(RIACES), con integrantes de dieciocho países, a veces varios por país, más algunos organismos regionales.

En Europa existe un acuerdo político para facilitar el reconocimiento y la movilidad. Se han generado agencias de acreditación en los distintos países y se han diseñado estándares y orientaciones para la evaluación de agencias (ESG - ENQA). Finalmente, en el año 2007 se concreta el Acuerdo para crear un Registro Europeo de agencias de acreditación. Actualmente, Europa transita desde la evaluación sin acreditación hacia la acreditación de carreras y de instituciones, presionada en gran medida por la movilidad.

Principales organismos de aseguramiento de la calidad en América Latina

En América Latina, durante la década del 90, se formaron distintas agencias y organismos para conducir procesos de aseguramiento de la calidad. En México, el año 1989 se creó la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), en el seno de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES). En Chile, en 1990, se creó el Consejo Superior de Educación (CSE) destinado a acreditar las instituciones privadas no autónomas (nuevas universidades privadas); en Colombia, en 1992, se originó el Consejo Nacional de Acreditación (CNA); en Brasil, en 1993, se puso en marcha el Programa de Evaluación Institucional de las

Universidades Brasileñas (PAIUB) por iniciativa de las propias universidades con acuerdo con el Ministerio de Educación; en El Salvador se creó la Comisión Nacional de Acreditación (CdA); en Argentina, en 1995/96, se constituyó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y en Costa Rica, en 1999, se creó el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES). Paralelamente, se establecieron entidades de evaluación y acreditación en otros países, tales como Uruguay, Bolivia y Panamá.

En la presente década, en el año 2002, nació en Ecuador el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA). En Paraguay, en el año 2003, se creó la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES). En el año 2004, se implementó en Brasil -por ley federal- el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), creándose la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES). En el año 2006, se instituyeron el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación del Sistema Educativo Nacional (CNAE), en Nicaragua, y el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) en Chile, que reemplazan a los organismos anteriores; en Perú se puso en vigencia el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE).

En el plano de la colaboración internacional, se han establecido diversos acuerdos transfronterizos orientados a la acreditación institucional y de programas, tales

como el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES), el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), y varias redes de facultades en las áreas de ingeniería, medicina y agronomía. En el MERCOSUR, se organizó el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario (MEXA), aprobado en 1998. En el Caribe anglófono se pueden mencionar los proyectos que se realizan con el apoyo del CARICOM desde 1999, y la constitución de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS). En México, en el marco del NAFTA, se establecieron procesos de acreditación de carreras, con procedimientos y criterios similares a los vigentes en EE.UU. y Canadá.

A modo de síntesis, en el Cuadro N°1 se presenta información -actualizada hasta el año 2006-, acerca de las funciones de la evaluación y/o acreditación de instituciones, programas de grado y posgrado que se desarrollan en cada país analizado.

Como puede observarse, casi la totalidad de los países tienen -con distintas modalidades y alcances- funciones de evaluación y acreditación de instituciones, y en un número significativo de países, se desarrollan tareas de evaluación y/o acreditación -según los casos-, de programas de grado y posgrado.

Funciones de los organismos de aseguramiento de la calidad en América Latina

Países	Evaluación		Acreditación		
	Instituciones	Programas de Grado	Instituciones	Grado	Posgrado
Argentina	X		X	X	X
Brasil	X	X			X
Bolivia	X		X	X	X
Colombia	X		X	X	
Chile			X	X	X
Cuba	X			X	X
Ecuador			X	X	X
México	X	X	X		X
Paraguay			X	X	X
Perú	X		X	X	X
Rep. Dominicana			X	X	
Uruguay*			X	X	
Venezuela	X		X	X	X
Costa Rica	X	X	X	X	X
El Salvador	X		X	X	
Honduras	X		X		
Panamá	X		X		
Guatemala	X		X		
Nicaragua	X		X		
Jamaica			X	X	
Saint Kitts			X	X	
Trinidad y Tobago	X			X	

Fuente: Elaboración a partir de los informes nacionales de UNESCO-IESALC, actualizado al año 2006.

Nota*: sólo para instituciones privadas

Impacto producido por los sistemas de aseguramiento de la calidad

Los sistemas de aseguramiento de la calidad han tenido impacto en ámbitos diversos, tales como la gestión institucional, los recursos humanos, los aprendizajes institucionales, y en la movilidad de académicos, profesionales y estudiantes.

En lo que concierne a la gestión institucional, se ha producido un avance significativo en el desarrollo de sistemas de información y de análisis institucional. Tanto es así que se han creado en los últimos años numerosas oficinas de análisis institucional en las universidades. De igual forma, se observan avances en la definición de los perfiles de egreso de las carreras que han considerado los aportes y sugerencias entregadas por el medio externo (empleadores). A su vez, las evaluaciones (autoevaluaciones) que se han venido desarrollando al interior de las instituciones, han permitido introducir mejoras y correcciones, tanto a nivel de procesos como de mecanismos, lo que ha redundado en una gestión más eficiente.

En el plano de los recursos humanos, en los distintos países en que se han creado sistemas de aseguramiento de la calidad, se ha formado un núcleo de especialistas valorados y reconocidos, capacitados en evaluación externa en distintas áreas del conocimiento y en gestión académica. Paralelamente, se han conformado equipos de profesionales altamente calificados, para organizar y administrar procesos de licenciamiento y acreditación, y para evaluar y gestionar recursos de distinta naturaleza, lo

que facilita la autorregulación y la consolidación de numerosas instituciones de nivel terciario.

En el terreno de los aprendizajes institucionales, se corrobora que ha habido una valoración creciente de los procesos evaluativos y de las múltiples ventajas de la acreditación de instituciones, carreras y programas de posgrado, un mayor reconocimiento de los factores que inciden en la calidad, una creciente apertura a la evaluación externa, una importante valoración de los beneficios respecto de los costos que involucra todo proceso de aseguramiento de la calidad y, por último, un reconocimiento creciente de que la garantía pública de calidad es útil en un contexto competitivo.

Otros efectos observables se asocian a la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales. En ese sentido, es importante recalcar que el conocimiento y compatibilización de sistemas de aseguramiento de la calidad se ha transformado en un mecanismo eficaz para promover la movilidad, entre IES en un país, y entre países. Gradualmente, la acreditación se ha ido constituyendo en una “vía rápida” para el reconocimiento de títulos, así como también en un mecanismo reconocido y aceptado en negociaciones comerciales.

Principales logros alcanzados

En pocos años ha habido un significativo avance de la “cultura de la evaluación”, a pesar de la concepción fuertemente predominante de autonomía universitaria. De

hecho, la gran autonomía de que gozan las universidades ha dado lugar, en muchos casos, a iniciativas endógenas provenientes de la propia comunidad universitaria. Cuando los procesos en los que la evaluación -en especial la institucional- proviene en mayor medida de iniciativas de las propias comunidades universitarias (por ejemplo, en su momento, el PAIUB en Brasil), se contribuye a un mejoramiento endógeno real de la calidad de la educación superior.

La participación de un alto número de pares académicos en los procesos de evaluación y acreditación, ha generado una importante transmisión de la concepción de la "cultura de la gestión responsable y de la evaluación", hacia autoridades universitarias y los colegas de sus propias instituciones y de otras, lo que redundará en un aporte positivo para el conjunto del sistema universitario. En fecha más reciente, se han establecido espacios más adecuados para realizar una discusión sobre la evaluación, los que deben ser fortalecidos promoviendo el diálogo, la convergencia, la cooperación y la confianza mutua entre actores clave: autoridades y docentes universitarios, colegios profesionales, estudiantes, empleadores, representantes sociales, etc. Este proceso ha permitido mejorar los vínculos entre las comunidades académicas locales, regionales e internacionales, coadyuvando a su vez a una posible convergencia entre sistemas universitarios diferentes.

La legislación específica sobre educación superior, evaluación y acreditación, dictada en la última década, se ha constituido en una base significativa para la reforma y mejoramiento de este nivel en la región. Ha

brindado la oportunidad de establecer parámetros comunes de calidad para la integración de los sistemas de educación superior, y las posibilidades de generar acciones que tiendan hacia la convergencia en un espacio común regional.

Si bien no hay estudios específicos, parecería que los procesos de evaluación y acreditación repercuten favorablemente al interior de las instituciones de educación superior, tendiendo a su mejoramiento y a asumir en forma más responsable y eficiente los procesos de gobierno y de gestión institucional. La evaluación y acreditación de carácter institucional ha permitido, en algunos países, fijar límites a la creación indiscriminada de universidades y poner en marcha criterios de autolimitación, en especial con los proyectos de nuevas universidades privadas, pues ayudó a regular y contener su excesiva expansión. Esto ha sido notorio especialmente en Argentina, Colombia y Chile.

Se ha estimulado la generación de mecanismos sistemáticos de autoevaluación, porque a partir de los procesos de evaluación y acreditación, ha sido posible brindar una mayor transparencia a un mercado fuertemente competitivo y en expansión.

Gradualmente, se han constituido agencias privadas o mixtas de evaluación, que funcionan con autorización y control estatal, en las cuales se delega la tarea de evaluar instituciones y/o programas, como es el caso de Chile, según la reciente legislación sancionada en ese país. Esta situación se registra, también, en Argentina y en otros países de la región, en especial de Centro-

américa. El Estado les provee de los marcos referenciales de evaluación, de pares evaluadores registrados en los bancos de datos y, en muchos casos, subsidios provenientes de fondos públicos (OCDE, 2009).

Los procesos de aseguramiento de la calidad han contribuido a un replanteo de los criterios de gobierno, toma de decisiones, planificación y administración -incluyendo el seguimiento y la autoevaluación permanente-, que favorecerán a generar, es de esperar, un modelo de gestión estratégico y pertinente, y de autonomía responsable y eficiente de las instituciones y de los sistemas universitarios.

En cuanto a la evaluación de programas, se ha promovido la organización y el fortalecimiento de los sistemas de información académica, de adecuación y de renovación de recursos y la utilización de soportes tecnológicos para el seguimiento, tanto de estudiantes como de graduados.

El desarrollo casi simultáneo de los procesos de evaluación y acreditación en la región, ha favorecido la integración subregional, a partir de intercambios que promueven la creación y cooperación de asociaciones de rectores de universidades y de decanos de facultades a nivel nacional y entre países.

Desafíos que enfrentan los sistemas de aseguramiento de la calidad actualmente

Debido a la carencia de profesionales formados para tareas de evaluación, es ne-

cesario fortalecer la formación de pares evaluadores. En esa perspectiva, se debe mejorar la preparación de los pares para evitar actitudes autocomplacientes, auto-laudatorias, reivindicativas o defensivas, así como los comportamientos de carácter corporativo, que conllevan a problemas de tipo ético en los procesos de evaluación y acreditación.

El tema de la ética es muy relevante, en especial en algunos países en los que algunas de las principales universidades privadas pertenecen -en propiedad- a personajes importantes de la política y del empresariado nacional. Si bien la mayor parte de las agencias de evaluación y acreditación han sancionado códigos de ética, no hay información disponible de su aplicación. Esta cuestión debería ser considerada con mayor relevancia en un futuro inmediato, para que la credibilidad de estos procesos no se resienta.

Todavía existe una falta de adecuación de los estatutos, reglamentos y prácticas de las instituciones de educación superior, en relación con los procesos de aseguramiento de la calidad, lo cual implica el desafío de generar la normativa necesaria. En concordancia con lo anterior, se torna imprescindible dictar normas y leyes que no den lugar a dobles interpretaciones, para evitar así posibles conflictos de interés o la desacreditación del sistema de aseguramiento de la calidad.

Es necesario, igualmente, promover nuevos modelos de gestión de las instituciones de educación superior, que incluyan el aseguramiento de la calidad como componente permanente de desarrollo.

Existe actualmente un importante vacío de criterios y metodologías para la evaluación y acreditación de la educación a distancia y virtual, frente a la incidencia masiva de servicios de educación superior internacionalizados por vía presencial y/o virtual, que desplazan muchas veces a las instituciones nacionales. Es urgente, por lo tanto, disponer de regulaciones nacionales y regionales -en convergencia con los órganos de los países proveedores del servicio educativo-, para garantizar la calidad de los mismos.

Para lograr un mayor impacto, se debe fomentar la difusión, transparencia y accesibilidad de los resultados de evaluación y acreditación. Esto ya ha generado una mayor conciencia pública acerca de la importancia de la educación superior y su mejora, aunque hay una limitada articulación entre las dimensiones de política y de planeamiento con los procesos de evaluación y acreditación.

Es necesario disponer de trabajos conceptuales y metodológicos que contribuyan a facilitar la capacitación de las comunidades universitarias, en lo referido a los procesos de evaluación y acreditación y de cursos, seminarios y talleres.

La evaluación no es una panacea para la educación superior, ni tampoco el mecanismo para lograr por sí mismo el mejoramiento de la calidad de la educación. Sin embargo, es necesario promover los procesos de evaluación y acreditación y brindar mejores condiciones para realizarlos. Con ese fin, el fortalecimiento tanto a nivel político como institucional de la evaluación y acreditación de la calidad, será altamente contributivo a

los deseables -y cada vez más necesarios- proyectos de integración regional. Para ello, se hace imprescindible trabajar entre todos -gobiernos, universidades, gremios docentes, especialistas, profesores, estudiantes, organismos internacionales, consejos de rectores y de universidades y otras organizaciones-, en la creación de un Espacio Común de Educación Superior.

Los avances significativos realizados en la mayor parte de los países y en las subregiones (Mercosur, Nafta, Caricom y Centroamérica), en cuanto a evaluación de la calidad en la educación superior deberían consolidarse, perfeccionarse y extenderse al resto de los países de la región. Sería conveniente que las experiencias positivas sean aprovechadas por aquellos países donde no existen regulaciones claras y firmes, para la acreditación de nuevas instituciones universitarias.

Lecciones que pueden resultar de interés

La revisión exhaustiva de distintos sistemas de aseguramiento de la calidad en el mundo, principalmente en América Latina y Europa, permite extraer algunas lecciones que podrían ser relevantes.

Los sistemas y procesos de aseguramiento de la calidad, basan el éxito en su capacidad para generar confianza entre los distintos estamentos y para legitimarse social y académicamente. La experiencia muestra que el aseguramiento de calidad es un proceso sensible a los cambios y, por

ende, puede perder legitimidad con facilidad. En ese contexto, es válido recordar que la legitimidad de un sistema se asocia a diversos factores, incluyendo: participación amplia de los distintos estamentos involucrados, control académico, independencia de las agencias acreditadoras/evaluadoras respecto de los gobiernos, las instituciones de educación superior y otras entidades, énfasis en la autonomía y responsabilidad de las instituciones de educación superior, y apertura al medio internacional.

A su turno, las distintas experiencias observadas muestran que es altamente recomendable y necesario trabajar con definiciones flexibles y amplias del concepto calidad, pero no por eso menos rigurosas; falta una mayor profundización en los análisis de nuevos modelos institucionales; es necesario enfatizar en el ámbito de los resultados, sin olvidar insumos y procesos; resulta indispensable contar con pares evaluadores idóneos y con presencia de evaluadores extranjeros; es necesario vincular los procesos de aseguramiento de la calidad con instrumentos de política, pero no de manera lineal o directa.

Por último, si bien el impacto de la acreditación de programas de pre y posgrado es importante, los procedimientos empleados podrían perfeccionarse. Por ejemplo, mediante la autorización de agencias acreditadoras debidamente certificadas; distinguiendo entre carreras y programas regulados y no regulados; combinando la acreditación institucional con la de carreras y programas regulados, y acreditando unidades académicas (departamentos, facultades, escuelas).

A modo de conclusión

La evidencia entregada permite concluir que, en las últimas décadas, se han ido produciendo significativos avances en la conformación de sistemas de aseguramiento de la calidad. Con anterioridad a los años 90, era aún impensable contar con estos sistemas en América Latina. Sin embargo, los avances que se han ido registrando con distintos énfasis en los países de la región, dejan de manifiesto que el aseguramiento de la calidad de la docencia y de la gestión, tanto a nivel de instituciones como de carreras de pregrado y programas de posgrado en el nivel terciario, es una realidad.

En efecto, se han ido consolidando paulatinamente, al interior de las universidades, las unidades de análisis institucional y las direcciones de planificación estratégica, cuestión que era impensable veinte años atrás. En forma simultánea, se han ido instalando de manera progresiva mecanismos y procedimientos de control y seguimiento de procesos, que han permitido que las instituciones puedan autoevaluar su gestión en diferentes niveles: docencia, investigación, extensión, vinculación con el medio.

A su vez, se han ido consolidando las agencias de acreditación (tanto las estatales como las privadas), en un proceso que no ha estado exento de dificultades por todo lo que implica. Se está experimentando un proceso de aprendizaje y crecimiento continuo, tanto a nivel de agencias acreditadoras como de las propias instituciones de educación superior.

Ciertamente, hay diversos aspectos que mejorar, como la conformación de registros de pares evaluadores con profesionales idóneos, así como los criterios para la certificación de nuevas agencias acreditadoras,

pero todo indica que se va por el buen camino y que la cultura de la autoevaluación ya está siendo internalizada, con distintos matices y énfasis en las instituciones.

Bibliografía

- Billing, D. (2004). "International comparisons and trends in external quality assurance of higher education: Community or diversity?", Higher Education, Vol. 47.
- Brennan, J. and Shah, T. (2000). "Quality assessment and institutional change: Experiences from 14 countries", Higher Education, Vol. 40.
- CINDA (2009). "Marco de Referencia para el Proyecto sobre Aseguramiento de la Calidad". Proyecto ALFA N° DCI-ALA/2008/42 "Aseguramiento de la Calidad: políticas públicas y gestión universitaria". Santiago: Alfa-CINDA.
- El-Khawas, E., DePietro-Jurand, R. & Hola-Nielsen, L. (1998). "Quality Assurance in Higher Education: Recent Progress; challenges ahead". Working Paper. Washington, D.C.: World Bank.
- Espinoza, O. & González, L. E. (2010). "Impacto de la Acreditación en Instituciones y Actores: El Caso de Chile". En Alicia Servetto (Editora). Los Procesos, Prácticas de Evaluación y Acreditación Universitaria en América Latina: Su Repercusión en Actores y Contextos Institucionales (En imprenta). Córdoba, Argentina: Ediciones Universidad Nacional de Córdoba.
- Espinoza, O., González, L.E., et. al (2010). Informe de la Educación Superior en Iberoamérica: El Caso de Chile. Santiago: CINDA.
- Fernández Lamarra, N. (2008). "Modelos y sistemas de evaluación y acreditación de la Educación Superior. Situación y perspectivas para el mejoramiento de la calidad y la integración regional". En A. L. Gazzola & S. Pires (Coordinadoras). Hacia una Política Regional de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior para América Latina y el Caribe (pp.57-108). Caracas: UNESCO-IESALC.

- González, L.E. & Espinoza, O. (2008). "Calidad de la Educación Superior: Concepto y Modelos". En Revista Calidad en la Educación N° 28 (Julio), pp.247-276. Santiago: Consejo Superior de Educación.
- (2007). "Calidad de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: Concepto y Modelos". Caracas: IESALC/UNESCO. En CD ROM anexo a UNESCO/IESALC, Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Caracas: UNESCO/IESALC.
- Harvey, L. (2002). "The End of Quality?"; Quality in Higher Education, Vol. 8, N° 1.
- Middlehurst, R. and Woodhouse, D. (1995). "Coherent Systems for External Quality Assurance"; Quality in Higher Education, Vol. 1, N° 3
- OCDE (2008). "Assuring and Improving Quality" (Chapter 5). En OECD. Tertiary Education for the Knowledge Society. Volume 1 Special Features: Governance, Funding, Quality. (pp.259-317). Paris: OECD.
- Stensaker, B. (2003). "Trance, Transparency and Transformation: the impact of external quality monitoring on higher education"; Quality in Higher Education, Vol. 9, N° 2.
- Stephenson, S.L. (2004). "Saving quality from Quality Assurance", Perspectives, Vol. 8, N° 3.
- Van Vught, F. and Westerheijden D.F. (1994). "Towards a general model of quality assessment in higher education", Higher Education, Vol. 28.