

**Centro Interuniversitario de Desarrollo
CINDA**

**CALIDAD, EVALUACION INSTITUCIONAL Y ACREDITACION EN LA
EDUCACION SUPERIOR EN LA REGION LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE**

**Documento preparado para la Conferencia Regional de
CRESALC/UNESCO sobre Políticas y Estrategias para la
Transformación de la Educación Superior en
América Latina y el Caribe.**

Luis Eduardo González F.

Hernán Ayarza E.

**La Habana, Cuba
18 al 22 de noviembre de 1996**

PRESENTACION

Acorde con el objetivo de la Conferencia Regional el presente documento está orientado a detectar los problemas en la calidad de la educación superior y a proponer soluciones y estrategias para resolverlos, de modo que se constituya en protagonista proactiva de la nueva sociedad que se está configurando en los países latinoamericanos, cuyo principal factor de desarrollo será el conocimiento.

Como es sabido, la calidad de la educación superior está directamente vinculada al desarrollo, en especial en la actual sociedad del conocimiento. En tal sentido, y tomando como referente los planteamientos de UNESCO/CEPAL, se pueden considerar tres ejes principales que vinculan el conocimiento con la transformación productiva con equidad¹. El primero de ellos es el incremento de los niveles educativos de la población, invirtiendo los recursos necesarios tanto para mejorar las tasas de cobertura así como la calidad de la enseñanza², el segundo la revitalización de los esfuerzos para disminuir la pobreza y lograr una mayor equidad social³, el tercero, el uso adecuado de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente para lograr un desarrollo sustentable.

La educación en general y la educación superior en particular se presenta, en este contexto, como una opción que puede romper la estricta lógica de medios a fines y la reintroducción de la persona como eje central del desarrollo, al cual deben estar subordinados medios y fines. Aparece así la importancia de la creatividad y la comprensión inteligente de principios y fenómenos. De ello surgen cuatro aspectos fundamentales asociados a la calidad de la educación superior, que son:

- ♦ El fomento al desarrollo de cada persona, a su integridad y diversidad;
- ♦ El fortalecimiento de una actitud crítica frente a lo dogmático y absoluto;
- ♦ El rechazo al conocimiento memorístico y la valoración de la creatividad y de la

¹ Ver CELADE Población, Equidad y Transformación Productiva, Santiago, Chile, marzo de 1993.

² Cabe señalar que los países que han tenido un avance significativo en cuanto al cambio y la innovación tecnológica aplicada en los procesos productivos, como son Singapur, Taiwan o Corea del Sur, han realizado grandes inversiones en educación. Estos y otros ejemplos confirman además que los países se hace competitivos en los mercados internacionales está fuertemente condicionada por la capacidad de innovación tecnológica que permita reducir costos de producción aún con materias primas importadas.

³ Al respecto cabe señalar una tendencia regresiva en América Latina, donde a comienzos de esta década había 196 millones de personas bajo la línea de pobreza, lo que representaba un 46% de la población total, lo cual significaba un 3% más que en 1986. CELADE, Población, Equidad y Transformación Productiva, op. cit. pág 41.

capacidad para adecuarse a situaciones nuevas y para innovar utilizando la información disponible.

- ♦ Una nueva actitud y conceptualización de los espacios y de los tiempos y por ende, de las formas de organización de la vida cotidiana.

A diferencia de otros niveles educativos, la educación superior no comprende tan sólo la formación de las personas, sino también la generación de nuevos conocimientos, su difusión y, en general, el intercambio cultural con la sociedad toda. Incluso en la docencia propiamente tal se trasciende al aula y al proceso de enseñanza aprendizaje. En esta perspectiva CINDA ha desarrollado un concepto más amplio de la función docente, que comprende toda acción tendiente a lograr un cambio cultural en las personas, cuyo aprendizaje debe ser debidamente evaluado y acreditado por medio de algún sistema bien establecido, que resguarde la fe pública en cuanto a la calidad de las instituciones y sus programas educativos. Este enfoque considera como componentes de la función docente: la concepción educativa y curricular prevalente en la institución, las políticas docentes, los criterios de selección de profesores y estudiantes, la fijación de jornadas y horarios destinados a poblaciones estudiantiles diferentes, la escogencia de contenidos y de asignaturas correspondientes a los grados o títulos profesionales ofrecidos, y todo lo referente a los métodos de enseñanza y a las técnicas y medios empleados en el proceso de enseñanza-aprendizaje, a las interrelaciones que se establecen entre profesores y estudiantes, y el clima educativo que impera en la institución.

De ahí que toda estrategia orientada a la innovación y el mejoramiento de la calidad de la educación universitaria debe incluir un conjunto de acciones con la finalidad de estimular, facilitar y considerar adecuadamente los cambios institucionales y de actitudes en todos los actores involucrados para lograr dicho mejoramiento. Esto es válido tanto para la función docente como para las funciones de investigación y extensión, así como también para las funciones de apoyo tales como las de perfeccionamiento académico y, en especial, la de gestión universitaria.

En efecto, gestionar el cambio tendiente a mejorar la calidad de modo que se ajuste a las demandas de la sociedad actual, no resulta tarea fácil para las autoridades y los especialistas, ya que una de las grandes dificultades y desafíos que enfrenta la educación universitaria es cómo introducir innovaciones y vencer la resistencia al cambio.

Una de las formas para sensibilizar al mundo académico y facilitar la innovación es justamente la evaluación. Determinar carencias y debilidades ha sido, de hecho, un mecanismo eficaz para retroalimentar los sistemas y establecer estrategias de desarrollo institucional.

De ahí que la importancia de la evaluación no esté sólo confinada a una cuestión de recursos y determinada por las relaciones entre el Estado y la universidad o a las garantías que

se debe dar al público sobre la seriedad de las instituciones en las cuales se puede estudiar o al respaldo que requieren los empleadores sobre las cualidades de los egresados. Es todo eso, pero también es una estrategia que el propio mundo académico ha generado para promover su actualización y fortalecer el desarrollo institucional.

Con este marco referencial es que se abordan en el presente documento los temas de la calidad de la educación superior y de la evaluación como un mecanismo para mejorarla.

El documento se ha organizado en tres partes: En la primera se analizan diversas concepciones sobre calidad de la docencia culminando la concepción acuñada por CINDA y los parámetros que considera este modelo desarrollado por el Centro. La segunda, sobre la base del modelo CINDA, identifica los principales problemas que afectan la calidad en la educación superior latinoamericana y se hacen propuestas para enfrentarlas, así como también algunas estrategias para implementar dichas propuestas. La tercera parte se refiere a la evaluación y acreditación universitaria consideradas como parte del concepto más amplio de regulación de los sistemas de educación superior, los problemas que la afectan, proponiendo algunas acciones para superarlos, concluyendo con una relación sobre las experiencias desarrolladas últimamente en los países de América Latina, en cuanto a la acreditación como uno de los principales mecanismos de regulación de la educación universitaria.

I CONCEPTUALIZACION DE LA CALIDAD EN LA EDUCACION SUPERIOR

1.1 Consideraciones preliminares

La educación superior en América Latina está referida a un conjunto complejo de instituciones y procesos que incluso trascienden lo propiamente educativo, ya que, además de educar, dichas instituciones generan nuevos conocimientos, y prestan servicios no educativos incluyendo la asistencia técnica al sector productivo y la ejecución de otras actividades productivas como son las empresas universitarias.

En la segunda mitad del siglo XX el espectro de instituciones de educación superior en la región se ha expandido no tan sólo en la cantidad de estudiantes sino también en la diversificación del tipo de instituciones educativas post secundarias. Hasta los años setenta la educación postsecundaria se realizaba básicamente en las universidades cuya docencia radicaba principalmente en la formación de profesionales en las denominadas profesiones liberales⁴. Las universidades eran en su mayoría estatales y las privadas, vinculadas en muchos

⁴ El número de graduados anualmente en la educación superior de la región en los años 50 era de 25.000, concentrada principalmente en las profesiones liberales de derecho, medicina y educación. En los años 90 esta

casos a la Iglesia Católica, recibían también recursos del Estado, que a su vez era el principal empleador de los profesionales.

Esta situación cambió radicalmente a partir de los años setenta, debido a la creciente demanda por matrícula, derivada del incremento del nivel educativo de los países y del surgimiento del modelo neoliberal que introduce la lógica del libre mercado en la educación superior. Además, se ha congelado el crecimiento del empleo público y ha surgido una demanda creciente de profesionales en el sector privado, cuyas características de ocupabilidad son diferentes.

Aparece también con fuerza la educación privada y surgen en la oferta educacional de nivel terciario una diversidad de instituciones con características variadas⁵, tales como los centros e institutos que imparten carreras cortas, destinados principalmente a absorber la demanda educativa de los sectores de menores ingresos; las universidades de fácil acceso que absorben la demanda de los sectores medios; y un grupo menor de instituciones de elite destinadas a la formación de cuadros directivos.

Por otra parte, en lo metodológico se incrementa la importancia de las universidades a distancia y se produce un cambio en el ofrecimiento de postgrados y postítulos de las universidades convencionales basados en los principios de la educación permanente que, en su conjunto, acogen a un gran volumen de estudiantes de un público distinto al joven egresado de la educación media.

Todas estas instituciones entran en competencia con las universidades tradicionales por reclutar estudiantes de los diversos sectores. Ello conlleva a la segmentación de la educación postsecundaria definiéndose circuitos de ocupabilidad diferente según el tipo de institución donde se forman los graduados. Es decir, circuitos que refuerzan la desigualdad social, lo que es contradictorio con las políticas sociales explícitas de la mayoría de los países de la región.

Paralelamente se produce una restricción del gasto fiscal en educación superior y acorde al modelo neoliberal surge la preocupación del Estado por lograr la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos, frente a instituciones autónomas en cuanto a su quehacer académico, pero no autárquicas en cuanto a su financiamiento.

Esta situación ha hecho cambiar las funciones universitarias tradicionales. En primer lugar, se le ha asignado más importancia a la docencia por ser la que consume mayores

cifra es de 700.000 con mayor dispersión de áreas de estudio.

⁵ A mediados de siglo había en América Latina solo 75 universidades, casi todas de carácter público estatal. según datos de 1995 en la región hay más de 300 universidades públicas, 400 privadas y alrededor de 3.000 instituciones no universitarias. (Arrien, Juan Bautista. Calidad y Acreditación Exigencias a la Universidad. Mimeo Managua Nicaragua, 1996 pág. 3.

recursos y la fuente más constante en la generación de ingresos. También esta función se ha diversificado, en especial mediante los programas de educación continua. Los investigadores por su parte han debido salir a la búsqueda de financiamiento externo. La extensión se ha transformado, por una parte, con la preocupación por establecer actividades de difusión rentables y, por otra, ha surgido el área de prestación de servicios y producción de bienes no educativos (asesorías, controles de laboratorios, actividades productivas etc.) como actividades paralelas con más autonomía y fuertemente orientadas a la generación de nuevos ingresos.

En síntesis la preocupación por la evaluación de las instituciones de educación postsecundarias en la región ha tenido tres elementos generatrices centrales. Por una parte, el surgimiento de instituciones privadas que requieren de una autorización oficial para iniciar sus funciones educativas y la necesidad de disponer de sistemas de acreditación que den fe pública de su calidad y que orienten al postulante para tomar una decisión adecuada en cuanto a la prosecución de sus estudios. En segundo término, por la preocupación de los gobiernos por lograr mayor eficiencia y asegurar el buen uso social de los fondos públicos destinados a la educación superior en el contexto de una tendencia a modernizar y disminuir el aparato del Estado y, en tercer lugar, por la preocupación de los propios académicos y administradores de las instituciones de educación superior por optimizar los recursos y mejorar la calidad del servicio que prestan a la sociedad a través de las distintas funciones académicas.

En estas condiciones, conocer los resultados de la evaluación y la acreditación con la participación de agentes externos a la propia institución se ha considerado de suma importancia por los beneficiarios, por el Estado y por los propios académicos de las entidades más prestigiosas. Estos desean mostrar sus atributos y sus ventajas comparativas y se muestran interesados por mejorar en los aspectos que puedan aparecer como débiles en una evaluación. Se debe reconocer, sin embargo, que no siempre la evaluación es bien acogida por los docentes que se sienten, a veces, amenazados en su autonomía y su libertad de cátedra.

Existe en los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y en países europeos una sólida y probada experiencia en cuanto a evaluación y acreditación universitaria. La experiencia en América Latina es limitada y reciente, aunque se aprecia un creciente interés por incorporar esta metodología a los sistemas nacionales de educación. Esto se aprecia por el gran número de seminarios y publicaciones habidos sobre el tema durante los últimos cinco años⁶.

⁶ Ver las publicaciones de CINDA "Acreditación Universitaria en América Latina y el Caribe, Santiago CINDA, 1992, reeditada por la ANUIES en 1993. Esta publicación incorpora información sobre casi todos los países de mayor población post secundaria en la Región.

Brunner, José Joaquín, Evaluación de la Calidad Académica en la Perspectiva Internacional Comparada, Santiago Flacso 1992.

En la misma línea están los documentos de trabajo de CPU (números 57, 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de 1991) que dan cuenta de la situación en distintos países de la región como el caso de Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana y el Caribe de habla inglesa.

1.2. Conceptualización de la Calidad de la Educación Superior

En la literatura especializada⁷, se encuentran diversas concepciones de calidad que se han aplicado en la educación superior en especial en los países que tienen mayor tradición en evaluación y acreditación. Tomando la clasificación de Harvey y Green⁸ estas concepciones se pueden organizar en cinco enfoques: calidad vista como excepción, como perfección, como aptitud para un propósito prefijado, como valor agregado y como transformativa. Estos enfoques, ligados en gran medida a la lógica del mercado que prevalece en la mayoría de los países de la región, permite visualizar las distintas concepciones de calidad que trasminan los procesos de evaluación en las instituciones de educación superior.

La *calidad vista como excepción* es una concepción tradicional que da por hecho que ésta es algo especial. En esta conceptualización se presentan tres variantes.

La primera considera la calidad como algo diferente de clase superior y le otorga un sentido elitista y de exclusividad. La segunda entiende calidad como equivalente a excelencia, o el logro de un estándar muy alto, es elitista ya que la concibe como algo alcanzable, pero en circunstancias muy limitadas. En esta concepción Astin⁹ señala que la excelencia, es a menudo juzgada por la reputación de la institución y el nivel de sus recursos. La tercera noción de calidad implica alcanzar estándares mínimos. Este ha sido un enfoque bastante utilizado en educación superior, donde la calidad se ha visto como el mantenimiento y mejoramiento de estándares en el diseño y contenido de los programas de docencia y en los procedimientos de validación de los mismos.

La *calidad como perfección o consistencia* está basada en dos premisas: la de "cero defectos", y la de "hacer las cosas bien".

En la premisa de cero defectos la excelencia se define en términos de especificaciones particulares. La especificación misma no es un estándar ni tampoco es evaluada a contra ningún estándar. El producto es juzgado por su conformidad con la especificación, la cual es predefinida y medible. La perfección consiste en asegurar que todo está correcto, carente de errores. Aún más, este enfoque exige que dicha perfección sea entregada de manera consistente. El enfoque "cero

⁷ Para mayores detalles sobre estos enfoques ver: Espinoza O, González L.E., Poblete A., Ramírez S., Silva M, Zúñiga M. Manual de Autoevaluación para Instituciones de Educación Superior. Pautas y Procedimientos. Santiago, CINDA 1994. págs 15 a 22.

⁸ Harvey, Lee; Green Diana. Defining Quality. Assesment and Evaluation in Higher Education, Vol 18 #1 Bath U.K.1993.

⁹ Astin Alexander. Assesment as a tool for institutional Renewal and Reform. En AAHE Assesment Forum, Assesment 1990: Acreditación and Renewal. Washigton DC. AAHE 1990

defectos" está, en opinión de Peters y Waterman¹⁰ intrínsecamente ligado a la noción de "cultura de calidad". Una cultura de calidad implica que todos en la organización son igualmente responsables del producto final, y no solamente quienes están encargados de controlar la calidad¹¹.

El hacer las cosas bien implica que no hay errores en ninguna etapa del proceso y que la calidad es responsabilidad de todos, lo cual incorporado a productos y procesos se acerca al concepto de calidad total.

La calidad como aptitud para el logro de un propósito implica la relación con la forma como cierto producto o servicio se ajusta a un propósito. Así, si algo realiza el trabajo para el cual fue diseñado, entonces se dice que es de calidad. La perspectiva del usuario identifica calidad en la medida que un producto se ajusta a las especificaciones del cliente. En el contexto de la educación superior, la utilización del concepto de calidad, según los requerimientos del cliente, genera varias interrogantes. Primero, ¿quién es el cliente de la educación superior?; ¿los estudiantes o las agencias que aportan recursos?; ¿los empleadores o los padres que pagan por la educación de sus hijos? ¿Y qué son los alumnos? ¿Clientes, productos o ambos? O quizás se debería hablar de los estudiantes como "consumidores" de la educación, ya que son ellos los que ingresan al sistema, "sufren" el proceso y emergen "educados". La otra pregunta que surge es, en caso de ser los estudiantes los clientes, ¿están ellos en posición de especificar los requerimientos del servicio? ¿Cómo son determinados estos requerimientos? La realidad muestra que tradicionalmente los alumnos optan por aquello que está disponible para ellos, y a veces -debido a requisitos de entrada- las opciones pueden ser muy limitadas. Esta visión de calidad es la misma que se utiliza en términos de los deseos del gobierno de asegurarse que la asignación de recursos para la enseñanza debería estar vinculada a lo mejor de las distintas misiones de las instituciones de manera individual¹². Así una institución de alta calidad es una que señala claramente su misión o propósito y es eficiente y efectiva en el logro de los objetivos que se ha propuesto. Pero ¿cómo se sabe que la institución está cumpliendo la misión que se propuso? Los especialistas señalan que ese es el papel de la autorregulación.

En la autorregulación no se trata de especificar estándares o especificaciones contra los cuales medir el desempeño. Se trata de cerciorarse de que existan mecanismos, procedimientos y procesos que permitan asegurar que la calidad deseada, como sea que se defina y se mida, es efectivamente entregada. Esta es la forma en que trabaja en Inglaterra la Unidad de Auditoría Académica del Committee for Vice Chancellors and Principals (CVCP), donde las universidades determinan sus propios estándares y la CVCP, a través de un proceso de auditoría, evalúa si el sistema de autorregulación que la institución ha establecido está logrando sus objetivos con éxito.

¹⁰ Peters y Waterman. In Search of Excellence: Leassons from Americas. Best Run Companies. New York, Harper and Row, 1982.

¹¹ Crosby, P.B. Running Things. The art of making things happen. Milwaukee, American Society for Quality Control, 1986.

¹² HM Government, Higher Education . A New Framework. White Paper. Londres, HMSO, 1991.

La concepción de *calidad como valor agregado* se ha estado usando desde mediados de los años ochenta en varios países. Especialmente en Inglaterra donde el gobierno ha establecido un estrecho vínculo entre calidad de la educación y costos, exigiendo al sector eficiencia y efectividad¹³. En este enfoque subyace el concepto de "accountability" (obligación de rendir cuentas). Bajo este esquema los servicios públicos son responsables ante los organismos que los financian y los clientes.

La *calidad como transformación* está basada en la noción de cambio cualitativo. La transformación no se refiere sólo a cambios físicos, sino que también implica trascendencia cognitiva. Esta idea de calidad como transformación cuestiona la relevancia del enfoque de calidad centrado en el producto y su aptitud para cierto propósito, al tiempo que surgen varios problemas, como se vio al tratar de adaptar los conceptos de calidad basada en el producto a la educación superior¹⁴. Una educación de calidad es aquella que efectúa cambios en el participante y por tanto presumiblemente lo enriquece. Esta noción de "valor agregado" otorga un sentido sumativo a este enriquecimiento¹⁵. El "valor agregado" es una medida de calidad en tanto la experiencia educacional incrementa el conocimiento, las habilidades y las destrezas de los estudiantes¹⁶. Así, una institución de alta calidad sería aquella que en gran medida enriquece a sus estudiantes¹⁷. El segundo elemento de la calidad transformativa es la entrega de poder al alumno para influir en su propia transformación¹⁸. Ello permite dos cosas: por una parte se involucra al estudiante con el proceso de toma de decisiones que afecta su propia transformación. Tal como señalan Müller y Funnell "en cierta medida el que aprenda debe apropiarse del proceso de aprendizaje y adquirir responsabilidad en la determinación del estilo y forma de entrega del aprendizaje"¹⁹. Por otra parte, el proceso de transformación mismo provee la oportunidad de autofortalecimiento con consecuencias positivas en el propio proceso de toma de decisiones²⁰, lo cual es avalado también por Chickering²¹.

¹³ Cave, Kogan y Smith, (Editores), *Output and Performance Measurement in Government*, Londres, J. Kingsley, 1990.

¹⁴ Elton, *University Teaching: A Professional Model for Quality and Excellence*. Ponencia en la Conferencia *Quality by Degrees*, efectuada en Aston University, 1992.

¹⁵ Astin, *Achieving Educational Excellence: A Critical Assessment of Priorities and Practices in Higher Education*. San Francisco, Jossey Bass, 1985.

¹⁶ HM Government, *Higher Education . A new Framework*. White Paper. Londres, HMSO, 1991.

¹⁷ Astin, op cit 1990

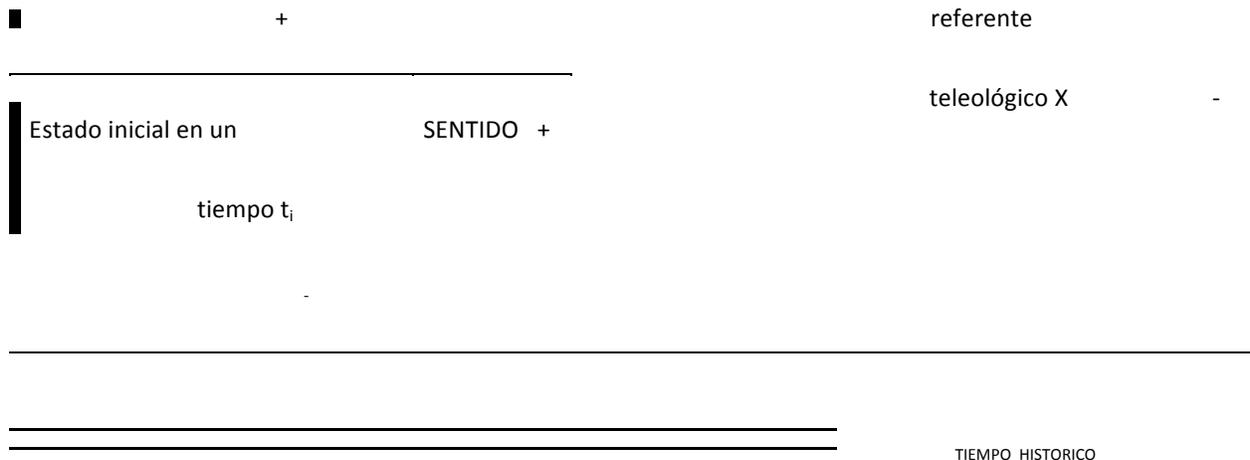
¹⁸ Harvey y Burrows, *A Empowering Students*. *New Academic*, Vol 1 N°3, 1992

¹⁹ Müller y Funnell. *Exploring Learners Perceptions of Quality*. Ponencia presentada en la Conferencia *Quality in Educatiob*, Universidad de York, 1992.

²⁰ Roper, *Quality in Course Design: Empowering Students through Course Structures and Processes*. Ponencia presentada a la Conferencia *Quality in Education*, Universidad de York, 1992.

²¹ Chickering, Arthur *Education and Identity* San Francisco, USA, Jossey Bass 1978 y en Chickering, Arthur y Gamson *Z Applying the seven principles for Good Practice in Undergraduate Eduation* *New Directions for Teaching and Learning* San Francisco, USA, Jossey Bass 1982

M



Como todo vector, este tendría una dirección, una magnitud y un sentido. La dirección estaría dada por la orientación teleológica y la concepción educativa de la institución, la magnitud la daría la dimensión del cambio que se realice, y el sentido quedaría definido por el grado de avance o retroceso hacia la orientación teleológica previamente definida, con respecto a un estado inicial también determinado. El sincronismo estaría dado por los plazos en que se realizan los cambios. Este vector que representa un cambio en la calidad en la educación superior es, en definitiva, la resultante de un conjunto de fuerzas impelentes, retardantes, estabilizadoras, e impidentes, que tienen su origen en los diferentes grupos y posturas educativas que siempre coexisten en toda institución.

El mejoramiento de la calidad de la docencia superior, concebida de esta manera, deja de ser un proceso unilineal que puede ser simplemente evaluado por un conjunto de indicadores estáticos y cuantitativos. Por el contrario, aparece como un proceso omnidireccional cuyos resultados difieren dependiendo de los patrones de referencia. Es decir, de las perspectivas valóricas con las cuales se analicen. Todo ello redundaría en que los resultados de un cambio en la calidad de la educación pueden ser considerados muy positivos para aquéllos que comparten ciertos valores y muy negativos para quienes sustentan valores antagónicos. El arco de posibilidades de orientaciones para los procesos educativos es infinito, sin embargo, se puede trabajar con algunas tendencias centrales referidas a distintas concepciones curriculares, como pueden ser por ejemplo las de eficiencia adaptativa, reconstruccionismo social, participación social, y currículo centrado en la persona²⁴.

Además de las orientaciones valóricas, es necesario responder a las necesidades específicas de cada área que se diferencian según: la naturaleza de disciplina; las expectativas de docentes y alumnos; el campo de acción profesional; y la realidad concreta de cada unidad

²⁴ Ver, CINDA Pedagogía Universitaria Tercera Parte. Santiago, 1988.

académica.

En consecuencia, toda estrategia para incrementar la calidad de la educación superior depende de la capacidad para integrar armónica y diferencialmente los distintos componentes involucrados en toda acción educativa, incluyendo los aspectos éticos. De esta manera todo intento para mejorar la calidad de la docencia debe considerar las orientaciones, los procesos y los resultados.

A pesar de la dificultad para formular estándares de comportamiento comunes, existe un criterio pragmático y consensuado en cuanto a cuales son los parámetros y componentes de la calidad, dejando a cada institución la opción para definir sus propios patrones en base a referentes valóricos y a las orientaciones que la determinan en función de su proyecto y su axiología. Se ha logrado establecer así una conceptualización de la calidad que comprende seis componentes, los cuales se insertan como dimensiones de un modelo de evaluación. Los componentes mencionados son: relevancia, efectividad, disponibilidad de recursos, eficiencia, eficacia y procesos. Esta forma de conceptualizar la calidad permite medirla e incorporar dentro de un sólo contexto global diversos aspectos como la pertinencia y la eficiencia interna, que muchos autores consideran en forma separada. Además, genera una opción que es altamente significativa al evitar la competencia absurda entre instituciones, permitiendo por el contrario que cada institución compita con consigo misma para estar en constante proceso de mejoramiento.

1.3 Modelos para la evaluación de la calidad en educación superior

Un modelo es una representación simplificada de una realidad, que, con fines de facilitar su análisis, privilegia o considera sólo algunos de sus atributos o características, según la finalidad del estudio o al tipo de modelo utilizado.

Existe un gran número de modelos que consideran diversos elementos que pueden incidir en la calidad de la educación superior, en términos institucionales o funcionales, adecuados para su evaluación.

En primer lugar el modelo sistémico que ha sido trabajado por varios los autores como Stufflebeam²⁵, Astin²⁶ y Kuh²⁷. Algunos se basan en las fórmulas más convencionales de la teoría de sistemas, considerando entradas, transferencias y salidas. Otros con una perspectiva más

²⁵ Stufflebeam, D. y otros, "Educational Evaluation and Decision Making". Itaska, Peacock, 1971

²⁶ Astin, A.W. "Measuring the Outcomes of Higher Education" en: Evaluating Institutions for Accountability. Editado por Howard R. Bowen. San Francisco, Jossey Bass, 1974.

²⁷ Kuh, G.D. "Indices of Quality in the Undergraduate Experience". AAHE Research Report N°4, Washington D.C., 1981.

economicista utilizan la matriz insumo-proceso-producto. En el modelo sistémico la entrada o insumos estarían constituidas por las inversiones, tanto en recursos materiales como humanos. En otras palabras, salas, talleres, bibliotecas y laboratorios con todos sus implementos; además de estudiantes, profesores y personal no académico. El proceso estaría compuesto justamente por todas las interacciones que tienen lugar en la institución y que permiten que ésta pueda cumplir los compromisos adquiridos con la sociedad, en cuanto a conocimiento creado, profesionales formados y servicios entregados a la comunidad. Esto incluye todos los procedimientos de administración universitaria y gestión financiera de la organización. La salida o producto corresponde a los logros organizacionales en docencia, investigación y extensión. Serían aspectos del resultado, la cantidad de graduados por cohorte, los proyectos de investigación realizados, las publicaciones de los mismos, el número de académicos perfeccionados en un período de tiempo determinado, etc.

En síntesis, el modelo sistémico presenta para estos propósitos una gran ventaja, ya que ayuda a agrupar de manera ordenada los componentes institucionales y facilita la comprensión de la relación que existe entre los mismos.

Un segundo tipo de modelo corresponde a los modelos globalizados, en especial el de Robert Stake, que comprende los siete aspectos sustantivos siguientes:

La descripción institucional y de los componentes o personas involucradas en la evaluación; la evaluación del esfuerzo, concebida como la relación entre la energía puesta y los resultados obtenidos; la evaluación de la efectividad, entendida como la relación entre los resultados y los objetivos planteados inicialmente; la evaluación de la eficiencia, concebida como la optimización de los costos y plazos para obtener resultados similares; la evaluación de los procesos, que consiste en desentrañar las fuerzas impelentes, oponentes y retardantes y del conjunto de otros factores que interactúan afectando los resultados obtenidos; y la evaluación de la relevancia²⁸.

Un tercer tipo son los modelos etnográficos. Si bien la investigación etnográfica se aplica comúnmente en la antropología, donde una etnografía es la descripción analítica y profunda de una situación cultural específica, en el sentido más amplio de cultura; esto puede trasladarse al contexto educativo y, por ende, el estudio etnográfico en sistemas educativos podría definirse como el proceso de proveer una descripción científica de sistemas educacionales, procesos y fenómenos dentro de sus contextos específicos.²⁹

Este tipo de estudios se conduce en el ambiente natural: sala de clase, escuela o

²⁸ González, Luis Eduardo "Calidad de la Docencia en América Latina", en; La Calidad de la Docencia Universitaria en América Latina y el Caribe. Colección Gestión Universitaria, CINDA, 1990.

²⁹ Ibid

universidad. El investigador observa lo que está ocurriendo de manera natural. No hay manipulación de variables, simulación o imposición externa de estructuras. Por otra parte, muy relacionada con el concepto de estudio etnográfico, está la característica de contextualización, que requiere que toda la información sea interpretada solamente en el contexto de la situación o medio en que fue recopilada. De aquí que los investigadores etnográficos no se preocupen de generalizar. Para ellos una descripción fidedigna y detallada de la situación bajo estudio es lo más importante. Sin duda, la generalización de los resultados depende de la correspondencia entre el contexto estudiado y otras situaciones.

En cuanto a la confiabilidad de los resultados obtenidos, Goetz y Le Compte³⁰ distinguen entre dos tipos de confiabilidad. La externa que corresponde a la medida en que otro investigador independiente, trabajando en igual o similar contexto obtendría resultados consistentes, y la interna, que depende de la medida en que dos o más investigadores estén de acuerdo en lo que encontraron u observaron y en la forma de interpretarlo. Para ello es útil cruzar dos o más técnicas o fuentes de recolección de datos comparando información y verificando si existe o no corroboración de la misma.³¹

Uno de los modelos utilizados para los estudios etnográficos es el de Spradley, que si bien esta destinado a la observación etnográfica de escenas culturales puede ser utilizado en forma general para fines evaluativos. Para ello es necesario asociar un acto educativo a una escena cultural en un determinado momento social. Este modelo utiliza nueve componentes para describir y analizar una escena cultural: Los actores involucrados; los espacios o lugares donde ocurren los fenómenos sociales; las actividades o acciones acaecidas; los eventos o procesos; los tiempos o plazos; los objetivos que aparecen; los sentimientos que se detectan; las metas que se establecen; y los distintos papeles que juegan los actores en diferentes circunstancias.

Para el análisis de las escenas culturales existen diferentes opciones. Una de ellas que resulta útil para la evaluación, es la de las relaciones semánticas que, a su vez, incluye también nueve categorías: Inclusión, para determinar los distintos tipos de objeto de análisis que se conocen; parcialidad, para diferenciar partes o componentes del objeto de análisis; causa-efecto, para establecer qué intervenciones llevan a distintos resultados; racionalidad, para averiguar por qué se explica el objeto de análisis; localización, para establecer dónde se da aquel; función, la que permite detectar para qué se usa el objeto de análisis; medios a fines, para determinar cómo se logran las metas; secuencia, para establecer cuáles son las etapas diferenciables; atribuciones, para definir cuáles son las características del objeto de análisis³².

Este modelo se aplica muy bien a la investigación etnográfica descrita anteriormente,

³⁰ Goetz J.P., y Le Compte M.D. *Ethnography and Qualitative Design in Educational Research*, N.York Academic Press, 1984

³¹ Wiersma, William "Research Methods in Education", Boston, Allyn and Bacon, 1991.

³² Gonzáles, Luis Eduardo, "Calidad de la Docencia Superior en América Latina" en: *La Calidad de la Docencia Universitaria en América Latina y el Caribe*. Colección Gestión Universitaria, CINDA, 1990.

donde el objeto a estudiar sería una institución de educación superior o un programa dado, los actores serían principalmente profesores y estudiantes, los espacios estarían constituidos por el contexto interno y las atribuciones serían las características que presenta en cada caso según una pauta dada.

El modelo de evaluación de la calidad de CINDA

Sobre la base que la calidad es un concepto relativo asociado al proyecto institucional, CINDA ha elaborado un modelo de evaluación flexible para medir la calidad, que puede ser aplicado a instituciones de muy diversa naturaleza, con proyectos distintos y que se desenvuelven en contextos diferentes.

Este modelo coherente y comprensivo tiene la virtud de haber sido elaborado a partir de referentes teóricos de la evaluación educacional y sobre la base de elementos empíricos. Desde la perspectiva teórica el modelo se sustenta en las propuestas sobre evaluación realizadas por Stake, las pautas de observación de Spradley y la Teoría de Sistemas. Con esta base se establecieron seis dimensiones de calidad que son las contempladas por el diseño³³. En lo empírico, el modelo se sustenta en un sistematización del trabajo de campo derivada de la experiencia de pares evaluadores y en una revisión exhaustiva de materiales aplicados en Europa, Estados Unidos y diversos países de América Latina³⁴.

El modelo de CINDA comprende las seis dimensiones que se han anticipado en la conceptualización de calidad: Relevancia, Efectividad, Disponibilidad de Recursos, Eficiencia, Eficacia, y Procesos. Cada una de ellas contiene criterios por medio de los cuales es posible aproximarse a las dimensiones. Para cada uno de los criterios se han identificado indicadores de calidad. A su vez, para cada indicador se han establecido una o mas variables que lo conforman y para cada variable los datos que la operacionalizan.

El modelo identifica: los indicadores, la función universitaria que involucran, esto es: docencia; investigación; extensión; general académica; y gestión, la que a su vez incluye administración, organización y estructura. Comprende además el nivel al cual se aplica

³³ El modelo fue diseñado originalmente presentado por el autor en el V Seminario Técnico Internacional sobre Calidad de la Docencia Superior en América Latina, Valparaíso, Chile, Octubre de 1989 y posteriormente publicado como: González Luis Eduardo, Calidad de la Docencia Superior en América Latina. En CINDA, Pedagogía Universitaria en América Latina, IV parte, Calidad de la Docencia y la Gestión Universitaria, Santiago, CINDA, 1991.

³⁴ La primera versión que avanzaba con criterios e indicadores del modelo fueron elaborados por la Dra. Soledad Ramírez con aportes de colaboradores, con el apoyo de un proyecto interinstitucional de FONDECYT, y posteriormente publicado en. Ramírez Soledad, Ayarza Hernán, Char Roberto, González Luis Eduardo y Silva Moisés, Calidad de la Enseñanza Universitaria, Criterios de Verificación. Santiago, CPU 1993.

(institucional o unidad académica); la fuente donde se recoge la información o los actores que proveen la información (alumnos, profesores, administradores). Esto último se asocia a un ítem de un cuestionario.

Por cuanto la mayor parte de la actividad institucional está referida a la información de profesionales, el modelo privilegia en forma especial la función docencia, concebida en la forma más amplia posible y no sólo como la relación profesor-alumno dentro de la sala de clase. Lo cual no significa que se deje totalmente de lado la investigación, extensión y administración.

A continuación se explicita la definición de cada una de las seis dimensiones y de los principales criterios utilizados.

Dimensión Relevancia:

Esta dimensión se refiere a una perspectiva teleológica, al “para que se educa”, a los grandes fines educativos de la institución y su concordancia con las demandas del medio en el cual se inserta. En general, la relevancia se expresa a través de las orientaciones curriculares, los perfiles profesionales de los egresados, la definición de las políticas de docencia, investigación extensión y servicios. La evaluación de esta dimensión requiere realizar un seguimiento de los egresados y entrevistas a empleadores y agentes del sector productivo y de la comunidad. La Relevancia se refleja en cuatro criterios:

Pertinencia que indica el grado de correspondencia que existe entre los fines y objetivos perseguidos por la institución y los requerimientos de la sociedad en la cual está inserta.

Impacto que da cuenta del grado de influencia que posee la institución ya sea por la presencia de sus egresados o en general por los aportes y transformaciones que hace en su entorno.

Adecuación que refleja la capacidad de respuesta que tiene la institución frente a situaciones emergentes o coyunturales, que no estaban planificadas.

Oportunidad se refiere a la capacidad institucional para responder con presteza a las necesidades de un momento histórico dado, ya sea con la creación o reformulación de programas docentes o con la generación de nuevos

conocimientos o con la prestación de servicios a la comunidad.

Efectividad:

Se refiere a la congruencia que existe entre lo planificado y los logros obtenidos, es decir el cumplimiento de los objetivos, pero sin cuestionar si dichos objetivos eran adecuados o no, en referencia al contexto o al medio en el cual está inserta la acción institucional. Para verificar la efectividad, es necesario considerar tres tipos de criterios:

Formulación de metas explícitas, la existencia de metas cualitativas y cuantitativas a nivel institucional es condición básica para determinar si éstas se están alcanzando o no. Este criterio orienta las acciones y la toma de decisiones en la institución, a la vez que tiene un impacto a nivel curricular.

Cumplimiento de las metas, que se refleja en el logro de lo planificado en los distintos aspectos del quehacer institucional, sea en docencia, investigación, perfeccionamiento de profesores, crecimiento de la matrícula, etc.

Logros de aprendizajes, por su importancia se suele separar el cumplimiento de las metas propuestas con respecto al grado de aprendizaje de sus estudiantes.

Dimensión Disponibilidad de Recursos:

En esta dimensión lo que interesa es saber con qué recursos cuenta la institución para cumplir sus compromisos en el corto y mediano plazo. Los criterios se refieren la disponibilidad de tres tipos de recursos básicos:

Disponibilidad de recursos humanos, se refiere tanto a la cantidad como calidad de los recursos humanos que la institución necesita para llevar a cabo su cometido.

Disponibilidad de recursos materiales, se refiere tanto a infraestructura física como a equipamiento disponible para efectuar las actividades necesarias en la institución. También involucra la disponibilidad de recursos financieros para implementar los planes de corto y mediano plazo.

Disponibilidad de recursos de información, este criterio involucra todas las fuentes de información que se encuentran disponibles para que profesores, alumnos y administradores lleven a cabo sus tareas en la mejor forma posible.

Dimensión Eficiencia:

Esta dimensión está destinada a analizar cómo se usan los recursos institucionales en beneficio del producto que en este caso puede un profesional idóneo, una investigación apropiada o un servicio a la comunidad. Para aproximarse a esta dimensión se utilizarán dos criterios:

Eficiencia administrativa, se refiere al óptimo uso de recursos en beneficio del logro de los objetivos planificados. Los recursos a que se refiere este criterio involucran especialmente recursos financieros y recursos humanos.

Eficiencia pedagógica, se refiere a la mejor utilización de medios pedagógicos para el logro de resultados planificados. Involucra aspectos de administración curricular como reglamentos, secuencialidad de asignaturas, flexibilidad curricular, posibilidad del estudiantes de obtener el título en los plazos señalados por la institución.

Dimensión Eficacia:

Esta dimensión permite establecer las relaciones de congruencia de medios a fines. Es decir, si la selección, distribución y organización de recursos utilizados fue apropiada para los resultados obtenidos. La eficacia puede estar referida a factores financieros como el análisis de prioridad para distribuir los recursos externos provenientes del Estado o de otras agencias o a aspectos de administración curricular. Los criterios que se proponen para evaluar esta dimensión son los siguientes:

Adecuación de recursos utilizados, se refiere a la relación que se produce entre el servicio que se obtiene y el grado de adecuación de los recursos para el logro de las metas versus otros recursos alternativos.

Relación de costo-efectividad, relativo al costo de los logros en comparación con otras instituciones y a la estimación de costos adicionales para cumplir las metas planificadas.

Costo-beneficio, que involucra comparar costos y retornos en distintas carreras y/o proyectos. También implica la exploración de costos alternativos.

Limitantes de recursos, que se refiere a limitaciones que presentan los recursos utilizados para el logro de metas planificadas y a la eventual toma de decisiones por recursos alternativos.

Dimensión Procesos:

Esta dimensión considera cómo se logran los resultados, es decir cómo se manejó el conjunto de factores y fuerzas impelentes, estabilizadoras, impidientes y retardantes para obtener los resultados planificados. En esta dimensión el análisis está referido a lo administrativo-organizacional, a lo administrativo-docente y a lo pedagógico. Los criterios que reflejan esta dimensión son los siguientes:

Interacción de factores de tipo administrativo institucional, que se refiere a la interacción de diversos elementos y fuerzas que intervienen en la marcha y desarrollo de la institución; por ejemplo, características del clima organizacional o de los elementos que lo conforman, tales como normas o procedimientos que regulan el quehacer institucional.

Interacción de factores de tipo pedagógico, que se refiere a la caracterización de los elementos que integran los aspectos relacionados a la docencia como son los perfiles profesionales, mallas curriculares, procesos de evaluación de rendimiento y de administración del currículo, el cual incluye elementos como las normativas de asistencia a clases.

II PROBLEMAS, PROPUESTAS, Y ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR

En esta parte del trabajo, para sistematizar la información se utilizarán las seis dimensiones del modelo de CINDA que como se ha dicho permite hacer una revisión bastante completa y coherente en los aspectos: académicos en general; en la función docente; de investigación y creación; de extensión y servicios, y de gestión administrativa. De acuerdo a ello se ha planteado una matriz de información (Fig. 2) para cada uno de los tres aspectos propuestos por UNESCO/ CRESALC, que incluye los problemas de calidad a resolver, las propuestas de solución y las sugerencias estratégicas.

DIMENSIONES	PROBLEMAS DE CALIDAD A RESOLVER	PROPUESTAS DE SOLUCION	SUGERENCIAS ESTRATEGICAS
RELEVANCIA			
EFFECTIVIDAD			
RECURSOS			
EFICIENCIA			
EFICACIA			
PROCESOS			

Figura 2

La información para completar los casilleros de la matriz se extrajo tanto de los informes enviados por especialistas regionales a UNESCO/CRESALC³⁵, como los que han sido detectados en las actividades de CINDA en la región.

2.1 Aspectos generales académicos

PROBLEMAS DE CALIDAD A RESOLVER	PROPUESTAS DE SOLUCION	SUGERENCIAS ESTRATEGICAS
RELEVANCIA		
Falta de continuidad en las políticas educativas	Fomentar la creación de una masa crítica de académicos con capacidad de generar proyectos estables y que puedan ser contestatarios frente a las presiones de los intereses particulares	-Generación de academias nacionales y consejos interinstitucionales con académicos de prestigio y trayectoria, capaces de implementar y sostener proyectos nacionales de envergadura y largo plazo para el desarrollo de la educación superior
Heterogeneidad y segmentación del sistema de educación superior	Obedece a problemas estructurales de la sociedad y es de difícil solución, con excepción de países como Cuba que han optado por un sistema de educación más regulado. Sin duda los procedimientos de regulación de los sistemas pueden contribuir a acelerar el cambio y tender a	-Establecer en cada país un sistema de regulación que incorpore la evaluación, la acreditación y la información al público.

³⁵ Los documentos utilizados son: **Bolivia:** Tellería Geiger José Luis, Respuesta del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana al cuestionario de CRESALC/UNESCO. La Paz 1996; **Chile:** González Luis Eduardo y Espinoza Oscar. Propuestas para la Modernización de la Educación Superior Chilena, Santiago, 1994. **Colombia:** Muñoz Uribe Luis Carlos, Respuestas del ICFES al cuestionario de CRESALC/UNESCO Bogotá 1996. **Guatemala:** Hernández Melendez Silva, Respuesta de la Universidad de San Carlos al cuestionario de CRESALC/UNESCO Guatemala 1996. **México:** Kent Rollin De Vries Wietse, Evaluación y Acreditación de la Educación Superior Latinoamericana, Razones, Logros, Desafíos y Propuestas, México 1996. **Nicaragua:** Arrien Juan, Calidad y Acreditación Exigencias a la Universidad, Managua, 1996. **Puerto Rico** Aponte Eduardo, Respuestas del Consejo Superior de Puerto Rico al cuestionario de CRESALC/UNESCO. San Juan 1996. **Venezuela:** Villarroel Cesar Calidad y Acreditación Universitarias Latinoamericanas para Latinoamérica Caracas 1996; Casa Amengol Miguel, La Educación a distancia como Factor de Calidad en la Educación Superior Latinoamericana, UNA, Venezuela, Caracas 1996. **CINDA:** Ayarza Hernán, Evaluación y Acreditación Universitaria, Santiago 1996. **CSUCA:** Alarcón Francisco, Respuesta del CSUCA al cuestionario de CRESALC/UNESCO, San José, Costa Rica 1996. **OUI:** Jacques L'Ecuyer, Evaluación en la Educación Superior Un instrumento para el Cambio y Revista universidades Numero 9 Enero/Junio 1995. **UDUAL:** Abelardo Villegas, Respuesta de la Union de Universidades de América Latina al cuestionario de CRESALC/UNESCO, México 1996. **UNAMAZ:** Asociación de Universidades Amazónicas, Respuestas al cuestionarios de CRESALC /UNESCO, Belén 1996.

	una mayor equidad	
Desvinculación de las entidades de educación superior con el sector productivo	Fomentar la interacción bidireccional con el sector productivo.	<ul style="list-style-type: none"> -Incorporar miembros del sector productivo en los consejos directivos institucionales -Establecer convenios de colaboración mutua. -Generar organismos de enlace (fundaciones universidad empresa, corporaciones de servicios, etc.) -Participar en incubadoras de empresas -Establecer organizaciones y sistemas de información de ex-alumnos -Celebración de alianzas estratégicas para articular procesos informativos y productivos. -Promover la interacción con el sector productivo mediante los programas de educación permanente.
Poca vinculación de las instituciones con los procesos de integración económica regional	Promover actividades académicas tales como foros y reuniones técnicas y generar proyectos de intercambio académico que faciliten la integración	-Generar grupos de trabajo vinculados a los convenios internacionales (NAFTA, MERCOSUR) y a los organismos internacionales vigentes en la región (UNESCO, FAO, OIT, OEA, OEI)
EFFECTIVIDAD		
Existencia de algunas instituciones masivas que atienden a sectores de menores ingresos y que no cumplen con entregar una formación adecuada	<ul style="list-style-type: none"> -Informar a los postulantes sobre las potencialidades ocupacionales de los egresados de diferentes carreras -Diversificación curricular -Sistematizar la aplicación de la autoevaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> -Estudiar las potencialidades ocupacionales de las carreras con mayor demanda e informar sobre los resultados -Hacer seguimiento de egresados e informar sobre los resultados -Propiciar la flexibilización y diversificación curricular ofreciendo salidas intermedias de menor costo
RECURSOS		

Disminución de los aportes del Estado en proporción al incremento de la matrícula	Incrementar la generación de recursos propios y optimizar los existentes, sin perturbar el normal desarrollo de las actividades académicas y la misión institucional	<ul style="list-style-type: none"> -Lograr que los estudiantes de mayores ingresos financien sus estudios, en especial en carreras de alta rentabilidad privada. -Incrementar el uso de infraestructura (turnos) y reducir la duración de las carreras de pregrado. -Generar centros de costos autofinanciados -Optimar las mallas curriculares -Generar nuevos recursos por la vía de prestación de servicios rentables. -Explorar opciones financieras de la cooperación internacional
EFICIENCIA		
Insuficiente eficiencia en el uso de recursos humanos y materiales	Optimización de los recursos disponibles	<ul style="list-style-type: none"> -Establecer sistemas de información y de indicadores que faciliten la autoevaluación. -Establecer metas de rendimientos mínimos aceptables. -Incrementar la asignación de fondos concursables y contra resultados
EFICACIA		
Surgimiento de instituciones privadas de baja calidad y que resultan engañosas para sus beneficiarios	Mejorar los sistemas nacionales de regulación	<ul style="list-style-type: none"> -Incorporar los procesos de regulación en sus diferentes etapas para las nuevas instituciones -Incorporar a la legislación las atribuciones para que los organismos acreditadores puedan controlar, sancionar e incluso clausurar las instituciones que no cumplen con los estándares mínimos. -Establecer formas de difusión pública de las evaluaciones -Establecer organismos de superintendencia que acojan reclamos de los usuarios -Homologar los parámetros y variables sobre los cuales se evalúa a las instituciones y programas
PROCESOS		
Insuficiente articulación entre las funciones de docencia, investigación, extensión y prestación de servicios	Mejorar la coordinación interna entre las distintas funciones universitarias	<ul style="list-style-type: none"> -Centralizar la información sobre programas, proyectos y asesorías, manteniendo descentralizada su ejecución. -Asignar tiempos del personal académico y para docente en función de resultados por actividad -Estimular el uso de la prestación de servicios como instancias de investigación y de aprendizaje. -Mejorar los sistemas de prácticas estudiantiles

2.2 Función docente

PROBLEMAS DE CALIDAD A RESOLVER	PROPUESTAS DE SOLUCION	SUGERENCIAS ESTRATEGICAS
RELEVANCIA		
Creación de carreras que obedecen a la moda y no a las demandas reales de cada país	Regular la creación de nuevas carreras, sin ser excluyentes	-Exigir un estudio de demanda para la creación de nuevas carreras y requerir que los resultados se entreguen a los postulantes en la promoción.
Contenidos poco significativos	-Dar gran importancia a la acreditación de programas y carreras -Establecer estructuras curriculares más flexibles y dar más fuerza a la educación permanente -Propiciar la colaboración interregional para acreditación de programas	-Promover la acreditación de carreras y programas incorporando pares externos y considerar la visión del sector productivo -Concentrarse en la formación básica de pregrado y promover los estudios de actualización y perfeccionamiento -Crear organismos interregionales, organizados por áreas del conocimiento, para la acreditación de programas y carreras -Establecer redes internacionales de instituciones que se reconozcan grados y títulos, lo cual adquiere especial significado en los convenios internacionales (NAFTA, MERCOSUR)
EFFECTIVIDAD		
Los perfiles profesionales no enfatizan la capacidad de liderazgo innovativo	Revisar los perfiles profesionales en función de las nuevas tendencias de un mercado productivo globalizado y altamente competitivo	-Establecer instancias de planificación estratégica para cada una de las carreras y programas. -Promover estudios de seguimiento de egresados
Carencias y desbalances en la formación integral de los educandos para enfrentar las demandas del siglo XXI	-Promover la formación integral de los educandos y desarrollarles capacidades para innovar y adaptarse al cambio permanente -Perfeccionar los programas de estudio para formar profesionales que equilibren lo valórico y lo tecnológico	-Establecer instancias interdisciplinarias para revisar los planes y programas de estudio con la perspectiva de la formación integral. -Promover formas innovativas de docencia, tales como desarrollo de proyectos, estudios de casos y resolución de problemas, en los cuales se incorporen situaciones reales donde se combina lo subjetivo y lo objetivo.
RECURSOS		
Carencias de docentes adecuados, que están recibiendo una menor remuneración real que antes.	Exigir que las instituciones dispongan de un cuerpo académico idóneo para las actividades que realizan -Propiciar la colaboración internacional para crear programas de excelencia, en especial en el postgrado	-Informar a los beneficiarios sobre la calidad de los docentes de cada institución. -Requerir en los proyectos institucionales los costos de programas de perfeccionamiento académico. -Establecer programas de perfeccionamiento pedagógicos presenciales y de autoformación -Dar mayor crédito a la docencia en la carrera académica. -Dar participación a los docentes en los proyectos en que participen
Estudiantes que llegan mal preparados a la educación superior	Propiciar la responsabilidad de la universidad en la preparación de sus postulantes	-Establecer programas de apoyo de las universidades a la educación media. -Generar cursos universitarios de perfeccionamiento y actualización de los profesores de secundaria. -Establecer programas propedéuticos, remediales para los estudiantes que no cumplan los requisitos mínimos de

		admisión
EFICIENCIA		
Alta repitencia y deserción en especial en ciertas áreas del conocimiento	Mejorar la atención personalizada al estudiante	<ul style="list-style-type: none"> -Capacitar pedagógicamente a los docentes. -Asegurar la adecuada dotación de recurso de aprendizaje que faciliten el trabajo personal. -Establecer sistemas remediales para compensar los desniveles existentes en la preparación que traen el ingresar a la educación post secundaria - Establecer sistemas de orientación vocacional. -Propiciar currículos más flexibles que permitan al estudiante adecuarse mejor a sus intereses y capacidades.
EFICACIA		
Uso inadecuado de métodos docentes para una población estudiantil en expansión.	Tender a una reducción de la clase expositiva e incremento del trabajo personal y de la diversificación de los recursos de aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> -Revisión y actualización curricular -Capacitar al los decentes para diversificar los métodos y utilizar los recursos de aprendizaje disponible. -Dotar a las instituciones de recursos adecuados -Explorar en el uso de la educación mediatizada y no presencial (menos interacción de aula, más elaboración personal y aprendizajes más vinculados a situaciones laborales reales) en la línea de la denominada convergencia entre instituciones convencionales y educación a distancia
PROCESOS		
Tradicionalismo en los procesos de enseñanza aprendizaje	Fomentar la innovación pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> -Establecer programas de capacitación pedagógica de docentes. -Establecer concursos para proyectos docentes innovativos. -Cambiar de un paradigma centrado en la enseñanza a uno centrado en el aprendizaje -Fomentar el trabajo personal del estudiantes disminuyendo las actividades presenciales -Estimular la preparación de material educativo -Incorporar los procesos de evaluación de la docencia por parte de pares y de los estudiantes

2.3 Función Investigación

PROBLEMAS DE CALIDAD A RESOLVER	PROPUESTAS DE SOLUCION	SUGERENCIAS ESTRATEGICAS
RELEVANCIA		
Deficiencias en las políticas para determinar prioridades de investigación	Fomentar la formulación de políticas institucionales de investigación	-Establecer patrones generales para la formulación de políticas de investigación -Establecer planes estratégicos para desarrollar la investigación
Ausencia de una agenda de investigación en la región que permita orientar la políticas públicas y las estrategias de la educación superior	Favorecer el desarrollo de la investigación sobre educación superior	Fortalecer las redes regionales existentes y promover en ellas el desarrollo de la investigación sobre la educación superior
EFFECTIVIDAD		
Mejorar el rendimiento de los tiempos asignados a investigación	Implementar la evaluación por resultados en investigación	-Establecer asignaciones de tiempo diferenciadas en los profesores de jornada completa en función de las actividades que realicen -Incrementar los fondos asignados vías concurso -Evaluar por resultados
RECURSOS		
Dificultades financieras para realizar investigación	Focalizar los recursos existentes en el tipo de investigación que sea viable dentro de las restricciones presupuestarias de los países	-Analizar lo ámbitos donde los países presentan ventajas comparativas para hacer investigación, en especial en aquellos rubros de mayor desarrollo productivo -Fomentar proyectos de investigación conjuntos con sectores productivos (por ejemplo vía educación de impuestos) -Apoyar programas de desarrollo científico-tecnológico en los cuales se integren el Estado, las empresas y la universidad
Problema de renovación de científicos a mediano plazo debido al decrecimiento de la matrícula en las carreras de ciencias básicas	Incentivar la formación de cuadros científicos	-Motivar el ingreso a carreras científicas mediante becas y programas especiales de apoyo. -Fortalecer las carreras científicas en las instituciones de educación superior -Mejorar las remuneraciones de los investigadores otorgándoles participación en los ingresos adicionales que generen
Dificultades de acceso a información actualizada	Facilitar el acceso de los investigadores y de los estudiantes de post grados a fuentes de información internacional	-Instalación de acceso a redes de información (INTER-NET) y facilitar la comunicación internacional de los académicos (Correo electrónico, boletines)
EFICIENCIA		
Deficiencias para una adecuada asignación de recursos para la investigación	Mejorar la asignación y control de los recursos para investigación	-Incrementar la asignación de fondos de investigación mediante concursos públicos y a abiertos sancionados por los mismos pares científicos que den posibilidades equitativas a todos los sectores.

EFICACIA		
Deficiencias en el uso de metodologías apropiadas para estudiar problemas complejos en especial en las ciencias humanas y sociales	Fomentar el trabajo interdisciplinario para el estudio de objetos de investigaciones complejos	-Establecer centros o grupos de trabajo interdisciplinario -Fomentar los enfoques cuanti-cualitativos en la investigación aplicada
PROCESOS		
Escasa investigación asociada a los programas de postgrado	Mejorar la relación de la investigación con los programas de postgrado.	-No aceptar programas de postgrado que no tengan un adecuado respaldo de investigación. -Establecer comisiones interinstitucionales para la revisión de tesis de grado que permitan homologar la seriedad de los proyectos

2.4 Función extensión y servicios

PROBLEMAS DE CALIDAD A RESOLVER	PROPUESTAS DE SOLUCION	SUGERENCIAS ESTRATEGICAS
RELEVANCIA		
Carencia de políticas adecuadas de extensión y servicios	Definir criterios institucionales para organizar la extensión y prestación de servicios	-Establecer prioridades de acuerdo a las ventajas comparativas de cada institución -Generar organismos internos que canalicen la prestación de servicios y la extensión
EFFECTIVIDAD		
Carencia de suficiente experiencia de los científicos para desenvolverse en el campo productivo	Mejorar las estructuras y procedimientos para la prestación de servicios	-Organizar pasantías de los docentes en el sector productivo -Contratar especialistas para gerenciar la venta de servicios. -Generar organismos desburocratizados para la prestación de servicios
RECURSOS		
Escasez de recursos para labores de extensión	Generar recursos externos para la extensión	-Fomentar programas de difusión científica y cultural rentables -Establecer convenios con entidades comunitarias -Obtener patrocinio de empresas
EFICIENCIA		
Dispersión de recursos en las labores de extensión	Optimizar el uso de los recursos en la extensión	-Fijar prioridades en programas de extensión que sean relevantes para la comunidad y de menor costo para al institución -Asociar tareas de extensión y de promoción de la imagen corporativa
EFICACIA		
Riesgo de alterar las funciones universitarias por exceso de prestaciones de servicios rentables	Equilibrar los criterios de autofinanciamiento con la excelencia en todas las funciones universitarias	-Normar la prestación de servicios para no perjudicar las actividades de docencia e investigación -Separar los financiamientos de las distintas funciones académicas - Mantener sistemas de control y evaluación interna -Seleccionar aquellos servicios que sean relevantes para la institución en su conjunto
PROCESOS		
Deficiencias en las interacciones con la comunidad	Mejorar la comunicación bidireccional con la comunidad Local	-Abrir espacios (foros paneles conferencias) para discutir problemas de la comunidad donde se inserta la institución. -Usar como material docente y temas de investigación casos reales de la comunidad local.

2.5 Gestión administrativo-académica

PROBLEMAS DE CALIDAD A RESOLVER	PROPUESTAS DE SOLUCION	SUGERENCIAS ESTRATEGICAS
RELEVANCIA		
Injerencia de grupos de poder externos que adoptan el quehacer académico	Asegurar la prevalencia de los criterios académicos	Establecer una verdadera democracia participativa en las instituciones donde se busque el consenso y se respete el pluralismo Establecer mecanismos formales de participación y canales de información propicios para generar consensos.
EFFECTIVIDAD		
Falta de una adecuada planificación y gestión optimizadora de los fondos públicos	Transitar de la autonomía sin restricciones a la autonomía responsable	Establecer criterios operativos para el mejor uso de los fondos públicos Propiciar la entrega de fondos por concurso y contra resultados Establecer mecanismos internos de evaluación y rendición pública sobre el uso de fondos fiscales
RECURSOS		
Insuficiente capacidades administrativas de académicos en cargo directivos, en especial en niveles intermedios	Tender a un profesionalismo en la administración educativa superior	Incorporar la tecnología moderna de gestión en presarial en las instituciones de educación superior Preparar al personal idóneo para ocupar cargos de responsabilidad administrativa
EFICIENCIA		
baja eficiencia financiera. Dispersión en el uso de recursos en especial en algunas instituciones grandes y complejas	-Mejorar la administración interna. -Establecer criterios de evaluación externa	Generar criterios de plena transparencia en el uso de los recursos Establecer unidades de costos. Instalar sistemas de información adecuados Incorporar la administración por objetivos y el financiamiento contra resultados. Racionalización administrativa
EFICACIA		
Formas de Administración poco idóneas, burocráticas y lentas para la toma de decisiones que requiere la competitividad	Modernizar la administración universitaria	Establecer forma de toma de decisiones mas expeditas y basadas en confianza delegadas en autoridades responsables Mantener los organismos colegiados para el control y las orientaciones de políticas
PROCESOS		
Restricciones normativas para modernizar la universidad estatal	-Legislar para modernizar la administración de las universidades estatales -Crear la cultura de la autonomía responsable tanto en las instituciones como en los organismos de gobierno	Elaborar normativas mas abiertas y flexibles para las universidades estatales Dar mayor autonomía de acción que faciliten la gestión de las entidades estatales Impulsar un criterio de autonomía responsable y establecer los mecanismos de evaluación que permitan conocer los resultados obtenidos.

III PROBLEMAS Y SUGERENCIAS PARA LA REGULACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

Los análisis y proposiciones referidos a la evaluación y acreditación de instituciones de educación superior que se presentan a continuación se consideran como parte integrante de lo relativo a las políticas y mecanismos, que constituye un concepto más amplio y abarcador.

El desarrollo de esta parte se ha hecho teniendo en cuenta esta consideración, y se basa fundamentalmente en la experiencia e información resultante del trabajo sistemático llevado a cabo por CINDA en el tema durante los últimos diez años.

3.1 Algunos problemas de la regulación de los sistemas de educación superior

En la actualidad no existe pleno consenso sobre diferentes conceptos asociados a la regulación, incluyendo a la evaluación y acreditación institucional y de programas, en cuanto a sus etapas, las formas de llevarla a cabo, los sistemas de información y, los procedimientos de certificación de los resultados.

Es frecuente por ejemplo el uso del término "acreditación" para referirse al reconocimiento oficial y a la autorización para iniciar sus actividades que se otorga a una nueva institución. Igualmente, se denomina acreditación al proceso de evaluación del avance del proyecto institucional realizado por agentes externos. Asimismo, también se utiliza este término para referirse a todo el proceso de regulación.

Por otra parte, en la literatura especializada el término acreditación (acreditación significa dar confianza o respaldo, recomendar u otorgar credenciales) se emplea en relación al proceso de evaluación de calidad de instituciones y, en especial, de programas. Se utiliza también como una forma de expresar la certificación con la cual termina dicho proceso³⁶.

En resumen, existe ambigüedad en la terminología lo que provoca confusiones, interpretaciones erróneas y desconfianza entre los usuarios. Se torna indispensable por tanto, clarificar la denominación y acepción de cada una de las etapas del proceso de regulación como así también de las formas de certificación.

Por otra parte existe bastante controversia respecto a la necesidad de evaluación y, a la forma como ésta se materializa, en particular, en lo que respecta a las nuevas instituciones y

³⁶ Esta homologación de un único término para un proceso y un resultado podría atribuirse a que frecuentemente en el idioma inglés la forma verbal en gerundio se usa también como sustantivo.

programas. Algunos sostienen la conveniencia de que el Estado asuma un estricto control para garantizar el bien social y dar fe pública de la idoneidad de quienes realizan la labor educativa. Otro sector, sostiene que es el mercado el encargado de regular todo el sistema mediante la libre competencia, para lo cual basta un adecuado sistema de información.

En la región la regulación de los sistemas de educación superior se llevan a cabo mediante diferentes procedimientos de evaluación, acreditación, examinación o supervisión que son disímiles dependiendo del tipo de institución sujeta a evaluación, el período en que inició sus funciones y del organismo que la realiza. En la actualidad, el sistema de acreditación de instituciones y programas sobre los que existe una larga experiencia en los países industrializados, esta recién surgiendo en la mayoría de los países de la región a partir de los años 90.

Un vacío importante en los sistemas de muchos países radica en la carencia de un organismo que se haga responsable de los reclamos de los usuarios, que vele por los derechos de los estudiantes en caso de cierre o discontinuidad de una institución de Educación Superior, que analice e informe sobre abusos e infracciones a la legalidad y, que aplique sanciones en caso que la gravedad de las circunstancias lo ameriten. Otro elemento débil en los países de la región son los sistemas de información que den al usuario una versión imparcial sobre las bondades o debilidades de las instituciones y de los programas que imparten de modo de facilitar la escogencia del postulante

3.2 Algunas propuestas sobre la regulación de los sistemas de educación superior

Dada la diversidad de términos que se emplea para referirse a las distintas funciones y procedimientos utilizados en la regulación del sistema es necesario clarificar la nomenclatura actual, tendiendo a una denominación común y estandarizada de las diversas funciones y procedimientos que se utilizan.

Con este propósito se plantean a continuación algunas definiciones operativas necesarias.

Se entiende por "regulación", la acción colaborativa y permanente que realizan el Estado³⁷ u otros organismos evaluadores pertinentes (Consortios de universidades, organismos evaluadores privados, etc.) y las propias entidades de la educación superior, 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, el desarrollo científico-tecnológico y la formación de los cuadros

³⁷ Para esos efectos se entiende por Estado al conjunto de organismos e instituciones dependientes directamente del poder ejecutivo así como a otras entidades autónomas que representan a la sociedad organizada.

científicos, profesionales y técnicos que requiere la sociedad.

Dentro de esta función le compete al Estado, o a los organismos pertinentes que tengan reconocimiento social, el apoyar el desarrollo de las instituciones, para lograr el macroequilibrio del sistema, con una visión integradora de largo plazo, velar por el bien común por sobre los intereses de los particulares y, 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, como en investigación y extensión. Para tal efecto, es imprescindible que generen opciones creativas e innovadoras en el marco de la libertad de enseñanza.

La acción de regulación se puede realizar a través de diferentes formas y procesos en la cual participan los dos actores centrales que son el Estado u los organismos reconocidos y las instituciones de la Educación Superior. La regulación debiera comprender las funciones de evaluación, de superintendencia, de certificación y de información.

La "**Función de Evaluación**" consiste en emitir juicios informados para apoyar la toma de decisiones. Comprende tres mecanismos secuenciales, a saber: acopio y sistematización de la información requerida, análisis de esta información y la emisión de un juicio fundamentado y de recomendaciones para la toma de decisiones. Se entiende que en esta evaluación deben participar tanto los propios involucrados (autoevaluación o autoestudio), así como agentes externos idóneos (evaluación de pares o especialistas) que contribuyan con una visión desprejuiciada y den mayores garantías de la fe pública. Dependiendo de la etapa de desarrollo en que se encuentre la institución, la función de evaluación se centraría en el proyecto institucional y de las carreras; supervisión del avance de dicho proyecto y evaluación de la calidad para aquellas instituciones que gocen de plena autonomía. Estos procedimientos se describirán con mayor detalle más adelante.

La "**Función de Superintendencia**": es aquella que desempeña el Estado para velar por el acatamiento de las normas legales y reglamentarias que rigen al Sistema de Educación Superior. Esta función comprende, además, el registro de instituciones y sus estatutos, el examen de las operaciones y estados financieros de las instituciones en vías de alcanzar la plena autonomía, la atención y resolución administrativa de reclamos y denuncias de los usuarios, la aplicación de sanciones administrativas a las instituciones que incurran en infracciones, y la eliminación de las instituciones que infrinjan reiteradamente la legislación y sus reglamentos o que no alcancen los estándares mínimos de desempeño.

La "**Función de Certificación**" consiste en la forma de otorgar una sanción socialmente válida y confiable que dé cuenta de los resultados emanados de un proceso de evaluación. Para efectos de la regulación, las certificaciones otorgadas

son: el reconocimiento oficial para la iniciación de actividades al término de la evaluación del proyecto propuesto; el otorgamiento de la plena autonomía al término de la supervisión del proyecto en desarrollo y, la acreditación de instituciones y programas al término de la evaluación de la calidad. Todos ellos se describirán luego con más detalle.

La **“Función de Información Pública”** Consiste en la difusión de los resultados -que se consideren relevantes para los usuarios- que arroje el proceso de evaluación y, en dar a conocer las características propias de cada institución. Esta función es fundamental cuando se opera con una lógica de libertad de enseñanza en un sistema en el que interactúan instituciones públicas y privadas a fin de dar plena transparencia a los usuarios y, por ende, darles la oportunidad de escoger la opción que estimen más pertinente. Para estos fines debe existir una información básica mínima y consistente, exigible a todas las instituciones del sistema. Además, aquellas instituciones autónomas que participen en forma voluntaria en el proceso de evaluación de calidad tendiente a la acreditación deberían proporcionar cierta información adicional al público en relación a sus características comparativas.

Teniendo como referente esta nueva nomenclatura se proponen tres etapas y algunos criterios generales para la regulación del Sistema de Educación Superior. Para cada etapa se especifica cada una de las cuatro funciones mencionadas.

La Etapa fundacional

La etapa fundacional es el período que media entre la decisión de crear una nueva institución y el reconocimiento oficial que la autoriza para iniciar sus funciones. Durante esta etapa, el Estado, las personas o grupos que quieran dar origen a una nueva institución deben preparar el proyecto institucional, así como los de cada una de las carreras y/o programas que deseen impartir. Este proyecto debe comprender los aspectos financieros, legales y académicos que se requieren para justificar la relevancia del proyecto y su viabilidad, justificando además que se cuenta con los recursos humanos y materiales para llevarlo a cabo.

Durante la etapa fundacional, la función de evaluación se focaliza en la revisión y análisis del proyecto centrándose en su factibilidad de implementación y, en que reúna las condiciones mínimas para operar responsablemente.

La función de superintendencia se debe concentrar en el análisis de los estatutos y reglamentos de la institución postulante, así como de otros aspectos legales atinentes a su constitución. Se aplica a todas las instituciones estatales o privadas que deseen iniciar funciones.

En esta etapa, la certificación consiste en el reconocimiento oficial o "**autorización**" que implica la aceptación del proyecto institucional y el permiso para operar. Se aplica a todas las instituciones que tengan un proyecto viable. El reconocimiento oficial se perderá cuando las instituciones informen de su cierre institucional o de carreras o programas, en el caso que las instituciones no cumplan con las condiciones que se establezcan como mínimas para su funcionamiento.

En esta etapa la función de información comprende dos procedimientos, uno de carácter interno en el cual se le comunica a los organizadores sobre la certificación otorgada y otro mediante la difusión amplia a todos los usuarios sobre todas las instituciones, carreras y/o programas que cuentan con el reconocimiento oficial.

Etapa de funcionamiento asistido

La etapa de funcionamiento asistido es el período comprendido entre el inicio de las actividades de una nueva institución y el otorgamiento de la plena autonomía.

Durante esta etapa la función evaluación consiste en otorgar apoyo al proyecto presentado por la nueva institución, a fin de asegurar su avance y cumplimiento y dar fe pública de ello. Este procedimiento, se debe aplicar a todas las instituciones tanto privadas como estatales, con carácter obligatorio. La supervisión se aplica tanto a nivel institucional, como a nivel de carreras y programas de pregrado y post grado. La supervisión debe contemplar procedimientos de autoevaluación, que desarrolla internamente la propia institución, de evaluación externa, que realizan especialistas y pares académicos y, el análisis que efectúa el organismo nacional pertinente

La función de superintendencia consiste, en esta etapa, en velar por el cumplimiento de los reglamentos internos y de las disposiciones legales vigentes para la Educación Superior. Asimismo, en atender los reclamos de usuarios, en detectar irregularidades y en cuidar que la información que se les entregue sea veraz. Del mismo modo, consiste en asegurar el adecuado acatamiento de las recomendaciones que emanen de los organismos evaluadores. En caso de reiterados incumplimientos o que se hubiese suscitado la pérdida de algunos de los requisitos fundamentales establecidos en el proyecto, se podrá llegar al cierre de las instituciones.

La certificación que se entrega al término de esta etapa es el otorgamiento de "**autonomía**" que consiste en dar fe pública a las instituciones que hayan logrado un adecuado desarrollo y consolidación de su proyecto. La autonomía da derecho a abrir carreras y sedes sin

restricciones. La autonomía se otorga en forma indefinida salvo las cancelaciones de personalidad jurídica.

La función de información en esta etapa consiste en dar cuenta al público del estado de avance del proyecto institucional y de las características de los programas y carreras ofrecidas determinadas a través del proceso de supervisión.

Etapa de funcionamiento autónomo

La etapa de funcionamiento autónomo se inicia cuando las instituciones han adquirido su plena autonomía y se prolonga mientras perdure la institución al interior del sistema. En esta etapa pueden considerarse todas las entidades tradicionales de educación superior

La evaluación, en esta etapa, debe ser un proceso voluntario y permanente destinado al mejoramiento de instituciones autónomas y de sus programas, tendiente a reconocer su calidad. Comprende las fases de autoevaluación, evaluación de pares externos y análisis del organismo acreditador. Pueden participar en este proceso, todas las instituciones autónomas y sus programas de pre y post grado que voluntariamente se interesen en hacerlo. Se entiende que las entidades, carreras y/o programas que se sometan a evaluación de calidad para acreditarse reúnen desde ya condiciones de excelencia. La evaluación debe ser un proceso cíclico que podría establecerse cada cinco años para los programas y de unos diez años para el nivel institucional. El proceso de evaluación de calidad tendría una duración de seis meses a un año para los programas y/o carreras y, de uno y medio a dos años para las instituciones en su globalidad, en particular, si éstas son complejas. Es posible que una evaluación simultánea de las carreras y programas e equivalentes (medicina, ingeniería, etc) a nivel de país pueda resultar ventajosa.

En esta etapa, la función de superintendencia, consiste en el control del cumplimiento de los reglamentos que se hayan fijado las propias instituciones y de la legislación vigente; en la atención de reclamos por parte de los usuarios y, en velar por los intereses de los estudiantes en caso de cierre o fusión.

La certificación consiste en la "acreditación"³⁸ que se otorga a las instituciones autónomas y sus programas que hayan logrado estándares satisfactorios en el proceso de evaluación de calidad. Así entendida, la acreditación es la culminación de todo un proceso evaluativo. La acreditación puede ser otorgada a nivel institucional, y/o de carreras y programas donde adquiere mayor relevancia. Se asume que las instituciones y programas acreditados son más confiables. La acreditación si bien debería ser voluntaria podría tener como recompensa el acceso a ciertos

³⁸ Acreditar es dar seguridad de que una persona o cosa es lo que representa o parece.

fondos públicos no abiertos a otras instituciones.

La función información consiste en esta etapa en la difusión del resultado de la evaluación de la calidad a que se hayan sometido voluntariamente instituciones y programas de las entidades autónomas. La acreditación podría también permitir el acceso a un sistema de información pública con aquellos programas e instituciones acreditados.

3.3 Evaluación y Acreditación universitaria en América Latina y el Caribe

La universidad en América Latina y el Caribe ha cambiado durante este siglo su función social. Más que un fin en sí misma, es hoy una institución cuya misión, quehacer y resultados deben estar al servicio del desarrollo armónico e integral de la persona y de la sociedad. Ello significa responder y rendir cuenta a la comunidad que la rodea y sustenta, lo que implica la evaluación de su quehacer como institución de educación superior, considerando su relevancia social, económica y educativa, para saber cómo está cumpliendo sus compromisos con la sociedad.

Se aprecia en la información contenida que aunque la experiencia sobre evaluación y acreditación es reciente en los países de la región hay en ellos una importante preocupación sobre la evaluación de la universidad como institución, así como de sus programas académicos, lo cual se refleja en las diversas iniciativas a que se hace referencia³⁹.

La acreditación en educación superior es un proceso de evaluación externa, cuyos objetivos fundamentales son el mejoramiento de la calidad, sea de la institución educacional o de los programas educativos que ofrece, así como garantizar y dar fe pública de que cumplen con estándares mínimos de calidad establecidos.

Durante los últimos veinte años CINDA ha llevado a cabo una importante labor en relación con evaluación y mejoramiento de la calidad de la docencia universitaria en América Latina, verificando la existencia de un creciente interés en relación a la acreditación.

La acreditación se ha constituido en una necesidad para los sistemas de educación superior en los países de Latinoamérica y el Caribe debido, entre otras cosas, a la creciente heterogeneidad que los afecta, debido a los cambios sustantivos que han experimentado, las instituciones de educación terciaria en cuanto al número, diversidad y tipo de las instituciones que los componen, así como del nivel y variedad de los grados y títulos que éstas otorgan.

³⁹ CINDA, Acreditación Universitaria en América Latina. Santiago 1993. reeditado por UNESCO/CRESALC en 1994 y por ANUIES, en México, en 1993.

Esta necesidad se ha visto acentuada en los años recientes, debido al fuerte énfasis en la globalización e integración económica de las actuales políticas de desarrollo nacionales, las que han dado origen a acuerdos de libre comercio o de mercado común, tales como el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y otros de carácter bilateral.

Estos acuerdos, por lo general, establecen una serie de exigencias en relación a las normas y criterios mutuamente aceptables para autorizar el ejercicio profesional transfronterizo, el primero de los cuales, en el caso del NAFTA⁴⁰, es "educación: acreditación de escuelas o programas académicos".

Se aprecia así la importancia adicional que, debido a estos acuerdos tiene la instauración de procedimientos de acreditación de instituciones y programas de educación superior en los países, latinoamericanos y del Caribe, en muchos de los cuales se adelantan importantes iniciativas sobre el particular. Numerosas instituciones universitarias han aplicado el manual que sobre Autoevaluación⁴¹ publicó CINDA.⁴²

* El sistema de educación superior argentino está constituido por instituciones de educación superior no universitaria que otorgan títulos profesionales en diferentes áreas socio-humanísticas, docentes, técnico profesionales o artística, y por instituciones de educación universitaria, que comprenden universidades nacionales, provinciales y privadas, y por los institutos universitarios estatales o privados reconocidos, que integran el Sistema Universitario Nacional⁴³

La calidad de la educación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales debe ser garantizada mediante la evaluación permanente del sistema educativo⁴⁴.

En el caso de las instituciones universitarias, estas deben asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional. Las autoevaluaciones se complementan con evaluaciones externas, cada seis años como mínimo. Estas evaluaciones externas están a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CNEAU) o de entidades privadas constituidas con ese fin debiendo participar, en ambos casos, pares académicos de reconocida competencia.

La CNEAU es un organismo descentralizado del Ministerio de Educación y Cultura (MEC)

⁴⁰ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Anexo 1210.5.

⁴¹ Manual de Autoevaluación para instituciones de educación superior. Pautas y procedimientos. CINDA, 1994

⁴² La información se ha tomado de los seminarios y libros de CINDA sobre el particular; muchos de los cuales han tenido amplia difusión en la región.

⁴³ Ley de Educación Superior N°24.521; Agosto de 1995.

⁴⁴ Ley Federal de Educación N°24.195; Abril de 1993.

cuyas funciones son; coordinar y ejecutar la evaluación externa, acreditar las carreras de grado y de posgrado, calificar la viabilidad del proyecto institucional requerido para que el MEC autorice la iniciación de actividades de una nueva universidad nacional o el reconocimiento de una institución provincial y, por último, preparar los informes necesarios para la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como aquellas en base a las cuales se evaluará el período de funcionamiento provisoria de dichas instituciones.

* En Bolivia las instituciones universitarias están integradas en un organismo nacional llamado la Universidad Boliviana, que ha establecido la necesidad de realizar en forma periódica un análisis interno del conjunto de sus actividades. En 1987 se realizaron dos experiencias de diagnóstico académico institucional, las que permitieron elaborar un proyecto global, que luego fue discutido con cada una de las Universidades. Este fue puesto en práctica con muchas dificultades a partir de 1987. El VII Congreso de Universidades, que se llevó a cabo en 1989, acordó continuar el trabajo de diagnóstico académico junto con los diagnósticos socioeconómicos regionales y se elaboró la Propuesta para un Programa de Automejoramiento Universitario, Metodologías y Decisiones Conceptuales.

Algunas universidades bolivianas como la Universidad Mayor de San Simón, ya han realizado un completo proceso de evaluación institucional⁴⁵.

Más recientemente, en 1995, se estableció en Bolivia el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación y en mayo de 1996, se firmó un convenio con UNESCO para impulsar estas labores. Aunque la agencia Externa de Acreditación considerada no funciona aún por estar en proceso la reglamentación oficial, ello no ha impedido que varias universidades, entre ellas la Universidad Privada de Santa Cruz, tengan en desarrollo un proceso sistemático de autoevaluación.

* En Brasil la preocupación por el problema de la educación superior y sus relaciones con el desarrollo nacional se remontan a los años 30, pero es sólo desde la década de los 70 que se vienen presentando, casi cronológicamente, propuestas y conceptos sobre evaluación vista desde diferentes perspectivas; considerándola como soporte para la acreditación y reconocimiento de nuevas instituciones y programas; como mecanismo de ajuste de la expansión del sistema; como proceso de seguimiento y examen institucional o como instrumento social de revisión y control de la calidad de la docencia y la investigación.

Para la enseñanza superior se toma en consideración la autonomía, por tanto el seguimiento y evaluación externos son indirectos. Los establecimientos privados están sujetos a la supervisión del Consejo Federal de Educación; los Estados Federales, que mantienen universidades hace más de cinco años, son competentes para supervisar los demás establecimientos (estatales o municipales) en su jurisdicción; y, por último los programas de investigación y postgrado están

⁴⁵ Informe sobre la evaluación de la Universidad Mayor de San Simón. González Luis Eduardo et al. Cochabamba, Bolivia 1995.

sujetos a la acreditación y evaluación de una agencia autónoma del Ministerio de Educación (CAPES).

El Sistema de Educación Superior en Brasil depende del Ministerio de Educación, que ejerce esta función por medio del Consejo Federal de Educación (CFE). En el caso de programas de pregrado los requisitos para su autorización establecen el reconocimiento una vez que concluye la primera promoción y es renovable cada cinco años.

Las dificultades que ha habido para llevar a cabo, la acreditación conforme a los planes y atribuciones del CFE, se deben a que la gran diversidad de programas hace prácticamente imposible la acción de un órgano centralizado. En consecuencia, se verifica que no hay aún un sistema de seguimiento ni una evaluación sistemática institucional bien establecida, como la hay en el postgrado. Hay necesidad de uniformidad en la construcción de indicadores y disponer de más personal especializado en las distintas instituciones para el diseño, organización, ejecución y análisis requeridos por un sistema de autoevaluación, siendo todavía escasas las experiencias en materia de evaluación voluntaria llevada a cabo metódicamente. El esfuerzo que se hace en relación con acreditación de pregrado está orientado, predominantemente, a la fijación de criterios para asignación de recursos y a la determinación de algunos indicadores de control, tales como relación profesor/alumnos; costo de la enseñanza, etc.

En cuanto a evaluación y acreditación de programas de posgrado Brasil presenta, comparativamente el sistema más consolidado, basado en la CAPES⁴⁶ institución que lleva cerca de tres décadas de experiencia continua y que tuvo su origen en el ámbito de la operacionalización del I Plan Nacional de Postgrado, teniendo como objetivo, sobre todo, la calificación del cuerpo docente de las instituciones de enseñanza superior. La evaluación la lleva a cabo por medio de comisiones evaluadoras en continua rotación, constituidas por: pares escogidos del medio académico brasileño, miembros del cuerpo de docentes e investigadores de los programas de maestría y doctorado. Se basa en la información que se reúne anualmente por medio de formularios estandarizados y en los informes de las Comisiones Evaluadoras que visitan periódicamente a las universidades. Los programas son evaluados cada dos años, alternadamente, por lo que anualmente se evalúa un 50% de ellos.

* En Colombia la regulación estuvo a cargo del Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES), creado en 1968 como organismo del Ministerio de Educación, para supervisar la calidad de la educación superior y proporcionar asistencia técnica, económica y administrativa a las instituciones de este nivel.

La ley 30 de 1992, en la perspectiva de los principios y disposiciones de la Constitución Política promulgada en 1991, instituye el Consejo Nacional de Educación Superior, como organismo de planificación y coordinación al cual se le asignó entre otras funciones, la puesta en

⁴⁶ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nivel Superior

marcha del Sistema Nacional de Acreditación y la definición de funciones y forma de integración del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) previsto en la ley.

El proceso de acreditación, considerado en forma integral tiene como principales objetivos el mejoramiento de la calidad académica; ser un mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad y al Estado sobre los servicios educativos que prestan las instituciones de educación superior; propiciar el auto examen permanente para que las instituciones verifiquen el cumplimiento de su misión, propósitos y objetivos de acuerdo con sus propios estatutos; dar fe pública de la calidad de las instituciones y programas de educación superior; brindar información confiable a los usuarios del servicio educativo de nivel superior y alimentar el Sistema Nacional de Información creado por la ley.

Los componentes esenciales del proceso de acreditación son la autoevaluación, llevada a cabo de acuerdo con las guías, criterios y características de calidad definidos por el CNA; la evaluación externa por pares académicos nombrados por el CNA que concluye con el informe y recomendaciones de los pares al Consejo, el que luego de conocer las eventuales observaciones de la institución evaluada, hace al Ministro de Educación la recomendación sobre la acreditación propiamente tal, a quien corresponde el acto final de acreditación.

El sistema está siendo instaurado, habiéndose publicado por el CNA recientemente un detallado manual con los lineamientos para la acreditación⁴⁷

* En Chile, el sistema de educación superior chileno, que hasta 1981 contaba con ocho universidades (dos estatales y seis privadas) fue modificado sustantivamente por la legislación de ese mismo año, que creó las Universidades Regionales, de carácter estatal, derivadas de las sedes que las dos universidades estatales tenían en provincia; los Institutos Profesionales, con programas de estudios de cuatro años, y los Centros de Formación Técnica cuyos programas tenían una duración de dos años. Esta legislación autorizó también la creación de nuevos Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades de carácter privado.

En 1996 el sistema está compuesto por 16 universidades estatales, 9 universidades privadas cuyo origen es anterior a 1981, todas las cuales integran el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas. A esto hay que agregar 49 universidades, 74 Institutos Profesionales y 122 Centros de Formación Técnica, privados, creados de acuerdo con las disposiciones legales.

Todo esto redundando en un sistema de educación superior heterogéneo y fragmentado, que no tiene un proceso de acreditación nacional bien establecido, de cobertura total, ya que se evalúa en forma obligatoria sólo a las instituciones privadas creadas posteriormente a 1981.

⁴⁷ Lineamientos para la acreditación; Consejo Nacional de Acreditación; CNA, Santafé de Bogotá, 1996.

En la actualidad coexisten en el sistema tres procedimientos de evaluación legalmente obligatorios: El de "verificación", que aplica el Ministerio de Educación a los Centros de Formación Técnica, el de "examinación", que de acuerdo con lo dispuesto por la legislación de 1981 se aplica a las universidades e institutos privados creados a partir de esa fecha y, por último, el denominado procedimiento de "acreditación" que aplica el Consejo Superior de Educación, que tuvo su origen en la Ley Orgánica Constitucional de Educación (1990), a los institutos profesionales y universidades privadas, creados posteriormente a la fecha de dictación de dicha ley. El cambio, en este caso, se debió a la necesidad de instaurar un procedimiento más exigente que el de examinación, que sólo mide aprendizajes de los alumnos, ya que el de acreditación evalúa el proyecto educativo integral de la institución por medio de visitas periódicas que hacen a las instituciones comisiones del Consejo. En todo caso este procedimiento no corresponde exactamente a lo que en el ámbito académico internacional se conoce por acreditación, ya que aún cuando el procedimiento es similar, se aplica sólo por el tiempo necesario (seis a diez años) para que la institución obtenga su autonomía plena, al comprobar el Consejo que cumple con todas las exigencias de evaluación establecidas.

Las universidades estatales y las privadas con aporte estatal no están sometidas a ningún procedimiento oficial de acreditación, aunque en la mayoría de ellas están iniciando procesos sistemáticos de autoevaluación, existiendo en el medio académico, gubernamental y profesional consenso en la necesidad de disponer a la brevedad de un sistema nacional de acreditación que pueda evaluar a todas las instituciones chilenas de educación superior, que deseen integrarse al sistema. Existen también experiencias puntuales de algunas carreras de universidades tradicionales. Una proposición de reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Educación que establecería un sistema voluntario de esta naturaleza ha sido presentado por el Ministerio de Educación al Congreso Nacional.

* En México se creó en 1989 la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) con el propósito de concebir y articular la evaluación de dicha educación en todo el país, dar continuidad y permanencia al proceso de evaluación y proponer criterios y estándares de calidad para las funciones y tareas de la educación superior.

En mayo de 1990 el CONAEVA produjo el primer documento con relación a los procesos de evaluación y acreditación que se adoptaron. Una vez analizado por la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES), se inició el proceso con una primera etapa de autoevaluación institucional sobre la base de instructivos preparados por CONAEVA, para seguir con una segunda etapa consistente en la visita de comisiones de pares externos, la que se ha desarrollado con algunas dificultades inherentes a la instauración de sistemas de evaluación.

A partir de 1996 está en proceso de análisis y revisión el documento "Propuesta inicial para el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación Superior" acordado por ANUIES.

Esta propuesta parte de la convicción de que ante las circunstancias políticas, sociales y económicas que vive el país, las instituciones pertinentes deben buscar los medios para mejorar la calidad de la educación superior, lograr mayor credibilidad social y equivalencia con los sistemas educativos de otros países.

Este proyecto tiene como referentes las experiencias existentes en México y otros países, procurando estructurar dichas experiencias para que el Sistema que se cree las valore y, si es el caso, las recupere.

Se considera que los esfuerzos que se han hecho en el país -en particular durante los últimos cinco años- han tenido más un carácter formal, siendo insuficientes y articulados, sin que las instituciones de educación superior o del Gobierno Federal hayan propuesto una política integral sobre el particular.

El proyecto de acreditación de ANUIES tiene el propósito de contribuir al enunciado de una política integral de acreditación, que implica entre otras cosas, la creación de nuevas instancias, reorganizar las existentes y articular los esfuerzos que se realicen en este tiempo.

Se optó por proponer un sistema de evaluación y acreditación por considerar que es la mejor alternativa, dado el estado de desarrollo que tienen los procesos actualmente vigentes. Además se han realizado esfuerzos para aprovechar la masa crítica sobre evaluación que existe en el país. Para su optimización se han establecido canales efectivos y permanentes de intercomunicación entre las instituciones gubernamentales, académicas y privadas relacionadas con procesos de evaluación y acreditación, tanto institucional como de programas académicos, las que podrán formar parte del sistema.

* En República Dominicana, varios sucesos presionaron para que se examinaran las actividades y resultados de la Universidad. Entre éstos es importante destacar la competencia entre instituciones, la necesidad de diferenciarse entre ellas y, en particular, hacer que el sistema de educación superior lograra mejores niveles cualitativos. Esto llevó en 1981 a la creación de la Asociación Dominicana de Rectores de Universidades (ADRU).

El principal objetivo de la ADRU ha sido coordinar esfuerzos para el mejoramiento permanente de la educación superior en el país. Una de sus iniciativas más importantes fue la creación de la Asociación Dominicana para el Autoestudio y la Acreditación (ADAA), cuyo propósito principal es promover la conservación y mejoramiento de la calidad de la educación superior en el país, por la incorporación del autoestudio y la acreditación en sus instituciones miembros. Para esto se contó con la cooperación de la Middle State Association of Colleges and Schools, de los Estados Unidos de Norteamérica.

Una de las primeras iniciativas de la ADAA fue la preparación de una "Guía para el

Autoestudio” y una “Guía de Criterios de Excelencia” o “Normas Cualitativas”, que han servido de marco conceptual para la elaboración del autoestudio institucional, y de base para la primera etapa del proceso de acreditación de aquellos de sus miembros que ya han concluido la de autoevaluación.

La ADAA parece ser un respuesta adecuada a muchos de los problemas de la educación terciaria en Santo Domingo y sus efectos positivos se están dejando sentir en el medio universitario dominicano y varias universidades miembros de la Asociación están culminando actividades de autoevaluación, como es el caso del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC).

* En Trinidad y Tobago a partir de 1979 el “Committee on the Recognition of Degrees” (CORD), a cargo del reconocimiento de títulos extranjeros y de dar asesoría al gobierno sobre acreditación. Actualmente CORD no se limita sólo al reconocimiento de títulos extranjeros, sino que también se preocupa de la calidad de la educación postsecundaria que se ofrece en el país, habiéndose iniciado la regulación de los “Community Colleges”, por el establecimiento de un mecanismo de acreditación autónomo para estas instituciones tanto públicas y las privadas.

* En Venezuela se llevan a cabo procedimientos de evaluación aplicable a nivel tanto de postgrado como de pregrado, a través del Consejo Nacional de Universidades, que es un órgano estatal creado por ley, con facultades para conceder las licencias de funcionamiento de las nuevas instituciones de educación superior y hacer un seguimiento de las mismas hasta que egresa la primera promoción (evaluación formativa). Luego se llevan a cabo evaluaciones sumativas, estando sujetas las instituciones evaluadas a reinscribirse cada cinco años. Estas universidades mantienen una condición de institución experimental hasta que se la califica como competente para alcanzar plena autonomía. Para esto se tienen en cuenta la capacidad académica constituida en función del plan de profesores, su condición contractual y el nivel del mismo.

A nivel de subregiones, en la Comunidad de Países del Caribe (CARICOM), el Comité de Ministros de Educación (SCME) de la Comunidad inició en 1988, un estudio para determinar la equivalencia de las credenciales académicas en la región, el que reveló que, además de las dificultades inherentes al establecimiento de esta equivalencia entre sus diferentes países, la propia educación terciaria en ellos enfrentaba otros importantes desafíos. Por ello el SCME recomendó a los ministros, en 1990, ampliar la estrategia educativa de los países de la Comunidad, por el desarrollo de procesos de articulación y acreditación, de sus instituciones y programas de educación, una de las prioridades para el período de planificación (1991-92) del SCME fue la reglamentación y fortalecimiento de las instituciones y programas de educación postsecundaria y el establecimiento de sus equivalencias.

En la subregión Centroamericana el Consejo Superior Universitario Centroamericano

(CSUCA) ha creado un sistema para promover e implantar procesos de evaluación y acreditación en la subregión (SICEVAES) y en algunos de sus países se están llevando a cabo seriamente, procesos de autoevaluación como es el caso de las Universidades de Costa Rica⁴⁸ y de Panamá.

En conclusión, la información entregada permite apreciar que la experiencia existente en los países Interamericanos y del Caribe sobre evaluación y acreditación universitarias es reciente y limitada.

Sin embargo, se aprecia también que existe un creciente consenso en el medio académico, gubernamental y profesional sobre la importancia y urgencia de incorporar estos sistemas de regulación a las instituciones y programas universitarios, por considerarlos esenciales para fortalecer y mejorar la educación superior, ser un instrumento para dar fe pública de su calidad y un mecanismo de rendición de cuentas ante la sociedad y el Estado, sobre el adecuado uso de los recursos puestos a su disposición para el cumplimiento de su misión declarada.

Se aprecia además, que las iniciativas en marcha tienen una dinámica positiva que permite esperar con certeza que en un futuro inmediato se contará con sistemas de regulación bien establecidos, sobre bases conceptuales y operativas similares, lo que contribuirá a la homologación de programas y títulos profesionales facilitando su reconocimiento e intercambio.

⁴⁸ Gudián Alicia, compiladora, Proyecto de la Universidad para el Siglo XXI. Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica, 1994.