

**SEMINARIO Y TALLER SOBRE FISCALIZACION Y SEGUIMIENTO DE
UNIVERSIDADES PRIVADAS DE ARGENTINA**

**Luis Eduardo González
Moisés Silva**

**Buenos Aires
28 de julio al 1 de agosto de 1997**

Presentación

Este documento se ha estructurado en dos partes. En la primera se hace un análisis de los procesos de regulación de la educación superior a nivel de sistema utilizando para ello como referente el caso de chileno. Se indican sumariamente las dificultades así como las propuestas de políticas que se han elaborado para mejorar el sistema

En la segunda parte se presenta una propuesta de dimensiones criterios e indicadores para la evaluación de calidad a nivel de instituciones y programas utilizando como base el modelo de CINDA del cual el autor es uno de los principales responsables.

El propósito del documento es el de contribuir con información técnica y experiencias al desarrollo de los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior privadas de Argentina..

PRIMERA PARTE

LA REGULACION DE LOS SISTEMAS DE EDUCACION SUPERIOR COMO ESTRATEGIA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD. LA EXPERIENCIA CHILENA.

El sistema de Educación Superior Chileno

El sistema de educación superior Chileno, que contaba con ocho universidades (dos estatales y seis privadas) fue modificado substantivamente por la legislación de diciembre del año 1980. Se crearon a partir de entonces:

las Universidades Regionales, de carácter estatal, derivadas de las sedes de provincia de las dos universidades estatales que quedaron concentradas en la capital;

los Institutos Profesionales, con programas de estudios de cuatro años, y

los Centros de Formación Técnica cuyos programas tenían una duración de dos años y medio.

Esta legislación autorizó también la creación de nuevas instituciones de carácter privado, indicando que los Institutos Profesionales y las universidades deberían ser entidades sin fines de lucro.

La Ley de 1980 fue modificada en varios aspectos por una Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) dictada en marzo de 1991 que, por su naturaleza jurídica, resulta muy difícil de modificar.

En 1997 el sistema de educación superior chileno estaba compuesto por 16 universidades estatales, 9 universidades privadas tradicionales 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 de 1980. La diversidad de instituciones de diferente carácter y naturaleza significa que en el país existe un sistema de educación superior heterogéneo y fragmentado.

A pesar de la evidente necesidad de evaluar el sistema de educación superior, en Chile no existe proceso de acreditación nacional bien establecido y de cobertura total, ya que de acuerdo a la ley se evalúa en forma obligatoria sólo a las instituciones privadas creadas con posteridad a diciembre de 1980.

De acuerdo a la legislación vigente cualquier persona natural o jurídica puede solicitar autorización para abrir un establecimiento de educación superior. Si el proyecto presentado es viable, la autoridad educacional está obligada a otorgar la autorización de funcionamiento correspondiente.

Aquellas instituciones nuevas que han obtenido la autorización de funcionamiento deben someterse a un proceso de evaluación y seguimiento por un período de a lo menos seis años, el cual difiere según el tipo de institución y su antigüedad. Este proceso dura a lo menos seis años al cabo de los cuales las instituciones adquieren su plena autonomía. En la actualidad coexisten cuatro procedimientos de evaluación para las nuevas entidades:

El de "supervisión" que aplica el Ministerio de Educación a los centros de formación técnica creados con anterioridad a marzo de 1990. A través de este procedimiento, se evalúan los recursos, el cumplimiento de los requisitos mínimos para mantener su autorización de funcionamiento, así como de las normas reglamentarias y de administración académica. Estos establecimientos reciben la visita anual de los supervisores del Mineduc sin ser evaluados por especialistas ni pares académicos. Existen 108 entidades adscritas a este sistema.

La el proceso de "acreditación de centros de formación técnica" que aplica el Ministerio de Educación a todas las instituciones creadas con posterioridad a la LOCE en 1990 y a los antiguos que lo soliciten. Estos centros deben presentar un proyecto institucional referido a sus sedes y carreras, cuyo desarrollo verifica el Mineduc con la ayuda de pares académicos. En este proceso hay sólo 10 instituciones.

El de "examinación de los estudiantes" por académicos de una de las universidades antiguas. De acuerdo con lo dispuesto por la legislación de 1990 este procedimiento se aplica sólo a las universidades e institutos privados creados con antelación a esa fecha. Diez universidades privadas y 47 institutos profesionales han optado por este procedimiento.

El denominado proceso de "acreditación a universidades e institutos profesionales" que aplica el Consejo Superior de Educación (CSE), organismo independiente del Ministerio de Educación que tuvo su origen en la Ley Orgánica Constitucional de Educación (Marzo de 1990). Este procedimiento se aplica en la actualidad en 30 universidades y 28 institutos profesionales privados, creados posteriormente a la fecha de dictaminación de la LOCE.

El proceso de acreditación se generó debido a la necesidad de instaurar un procedimiento más exigente que el de examinación, a las instituciones privadas que sólo medía aprendizajes de los alumnos. El proceso de acreditación en cambio, evalúa el proyecto educativo integral de la institución y contempla visitas periódicas de comisiones de académicos y expertos contables para verificar el avance del proyecto original y la solidez institucional.

En todo caso, el proceso chileno de acreditación a las entidades privadas nuevas no corresponde exactamente a lo que se conoce en el ámbito académico

internacional, 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 comprobarse la institución evaluada cumple con todas las exigencias de evaluación establecidas¹).

A través de los procedimientos de evaluación, desde la fecha de su creación el Consejo Superior de Educación ha dado orden de cierre a cuatro universidades privadas y a otorgado plena autonomía a seis universidades y un instituto profesional.

Las universidades estatales y las privadas con aporte estatal tradicionales (creadas antes de 1980) y las privadas nuevas que han adquirido su plena autonomía no están sometidas a ningún procedimiento oficial de acreditación, aunque varias de ellas he realizado o están iniciando procesos sistemáticos de autoevaluación de programas y carreras.

La lógica que ha imperado en el desarrollo de la educación superior chilena es la del libre mercado en un esquema fuertemente competitivo y con un alto grado de autonomía de las instituciones.

Debido al gran crecimiento de la matrícula en algunas carreras, y a la heterogeneidad de las instituciones que las imparten, en los últimos años en el medio académico, en el ámbito gubernamental y en los colegios profesionales se está generando un debate respecto a si la lógica del mercado es suficiente como el elemento central de la regulación del sistema. Uno de los aspectos más controvertidos es que el la demanda educacional se rige por modas y por la influencia de las promociones que realizan las instituciones lo cual no necesariamente es coincidente con los requerimientos de profesionales y técnicos en el país.

Por otra parte para que la ley de la oferta y la demanda opere adecuadamente es necesario que exista transparencia del mercado lo cual implica que las decisiones puedan tomarse con información validada. En Chile otro elemento débil es el de la información al usuario para que este tenga una versión imparcial sobre las bondades o debilidades de las instituciones y de los programas que imparten de modo de facilitar su escogencia,

¹ En el ámbito mas conceptual existe poca claridad respecto al término "acreditación" en Chile, ya que frecuente se usa para referirse al reconocimiento oficial y a la autorización para iniciar las 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. En la literatura especializada el término acreditación (acreditación significa dar confianza o respaldo, recomendar u otorgar credenciales). Dico concepto 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 proceso (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.). 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.

Otro vacío importante del sistema chileno 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.

A pesar de la lógica del libre mercado prevalente en el país 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 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 síntesis, las situaciones problemáticas que se han generado en relación con las nuevas instituciones son las siguientes:

- En la regulación del sistema coexisten varios procedimientos de evaluación y certificación.
- Existen distintas instituciones evaluadoras, que aplican criterios de evaluación diferentes.
- Los niveles de exigencia y los objetivos de la evaluación que corresponden a los diferentes procedimientos son muy distintos (la Supervisión evalúa recursos, funcionamiento y aspectos administrativos; la Examinación evalúa sólo aprendizajes y la Acreditación evalúa aprendizajes y el desarrollo de un proyecto institucional, incluyendo investigación, docencia y extensión).

Como observa en un documento del Consejo Superior de Educación, "La falta de un trazado de límites para el sistema, junto con la ausencia de mecanismos de evaluación sistemática de alcance general, permiten que coexistan instituciones que, pese a tener igual denominación, naturaleza y regulación jurídica, exhiben entre ellas niveles muy dispares de desarrollo y calidad. Del mismo modo, las señaladas deficiencias permiten la existencia de instituciones de desempeño notoriamente deficiente".

En ese contexto poco a poco se ha ido generando en Chile una mayor conciencia de la necesidad de disponer de un sistema nacional de acreditación que pueda evaluar a todas las instituciones chilenas de educación superior, que voluntariamente deseen integrarse y que informe adecuadamente a la población demandante de las cualidades y carencias de la oferta educativa existente. Para ello el Ministerio de Educación ha hecho algunas propuestas al Congreso Nacional para reformar la Ley Orgánica Constitucional de Educación, las cuales hasta el momento no han prosperado.

Propuestas para la regulación de un sistema nacional de educación superior

La educación superior ha cambiado durante este siglo su función social. Más que un fin en sí misma, es hoy una entidad de la sociedad civil 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.

Sobre la base de la experiencia chilena se proponen a continuación algunas sugerencias para superar las dificultades de la regulación del sistema de educación superior privada de la Argentina, de modo de mejorar la calidad del servicio educacional que se presta a los estudiantes.

En primer lugar, y tomando en consideración la diversidad de términos que se emplea para referirse a las distintas funciones y procedimientos utilizados se sugiere 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 Estado ² 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 científicos, profesionales y técnicos que requiere la sociedad.

Dentro de esta función le compete al Estado (no necesariamente al gobierno), o a los organismos pertinentes que tengan reconocimiento social, el apoyar el desarrollo de las instituciones, para lograr el macro equilibrio del sistema, con una visión integradora de largo plazo, velar por el bien común por sobre los intereses de los particulares 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

² 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.

organismos reconocidos y las instituciones de la Educación Superior. La regulación debiera comprender cuatro 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 análisis del proyecto institucional y de las carreras; en la supervisión del avance de dicho proyecto y en la evaluación de la calidad para aquellas instituciones que gozaran 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 retiradamente 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 pos 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 la 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 pos 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" ³ 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 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

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

SEGUNDA PARTE

EL PROCESO DE EVALUACION Y ACREDITACION DE INSTITUCIONES Y PROGRAMAS COMO UNA FORMA DE MEJORAR LA CALIDAD: EL MODELO DE CINDA.

Consideraciones generales sobre evaluación y calidad

Si bien la experiencia sobre evaluación y acreditación es reciente hay una importante preocupación por el tema lo cual se refleja en las iniciativas generadas en diversos países⁴. La evaluación está directamente relacionada con la "calidad" que se ha convertido en el gran tema de los años noventa no sólo para la educación en todos sus niveles, sino para el sector productivo, el medio ambiente y todo aquello que atañe a la vida de las personas.

Mucho se ha dicho y escrito sobre las razones de este movimiento evaluativo, pero tal vez éstas se puedan resumir en la necesidad de los países en pedir cuentas al sector educativo superior sobre el uso de los recursos destinados a ese rubro. Necesidad gatillada, en parte, por la disminución de recursos estatales, producto de las abultadas deudas externas y por el relativo estancamiento de los sistemas productivos. Por otra parte, el tema de fondo ha sido el cambio que ha afectado a la relación Estado-Universidad, no solamente en Chile sino a través del mundo y por las razones antes señaladas, ya que el antiguo rol del "Estado benefactor", que provee recursos de manera sistemática y sin solicitar explicaciones sobre su uso, ha sido reemplazado por un nuevo rol, el de "Estado evaluativo".⁵

Esta preocupación 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. Dichos 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 NAFTA⁶, es "educación: acreditación de escuelas o programas académicos".

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 establecidos. Sin embargo la concepción de calidad no algo simple ni objetivo. En la literatura especializada⁷, se encuentran diversas concepciones de calidad que se han aplicado

⁴ CINDA, Acreditación Universitaria en América Latina. Santiago 1993. reeditado por UNESCO/CRESALC en 1994 y por ANUIES, en México, en 1993.

⁵ Brunner José Joaquín. Ponencia en el Seminario sobre Cambio e Innovación en la Educación Superior CINDA, Valparaíso Chile 1992

⁶ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Anexo 1210.5.

⁷ Para mayores detalles sobre estos enfoques ver: Espinosa 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.

en la educación superior. Tomando la clasificación de Harvey y Green⁸ estas concepciones se pueden organizar en cinco enfoques:

La *calidad vista como excepción* es una concepción 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. 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 perfección consiste en asegurar que todo está correcto, carente de errores. En opinión de Peters y Waterman⁹ ello está ligado a una "cultura de calidad" ¹⁰. En la premisa del hacer las cosas bien se incorpora el proceso lo cual implica que no puede haber errores en ninguna etapa y que la calidad es responsabilidad de todos, lo cual 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 ciertas especificaciones de una clientela. 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 individual¹¹. 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.

La concepción de *calidad como valor agregado* se ha estado usando desde mediados de los años ochenta en varios países¹². 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 ante los clientes.

La *calidad como transformación* está basada en la noción de cambio cualitativo. Esta idea cuestiona el enfoque de calidad centrado en el producto. Una educación de calidad es aquella que efectúa cambios en el participante y por tanto

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

⁹ Peters y Waterman. In Search of Excellence: Leassons from Americas. Best Run Companies. New York, Harper and Row, 1982.

¹⁰ Crosby, P.B. Running Things. The art of making things happen. Milwaukee, American Society for Quality Control, 1986.

¹¹ HM Government, Higher Education . A New Framework. White Paper. Londres, HMSO, 1991.

¹² Cave, Kogan y Smith, (Editores), Output and Performance Measurement in Government, Londres, J. Kingsley, 1990.

presumiblemente lo enriquece. El "valor agregado" se refiere al incremento en conocimientos, habilidades y destrezas de los estudiantes¹³.

Por su parte el Centro Interuniversitario de Desarrollo CINDA también ha trabajado en el tema¹⁴, llegando a la conclusión que el concepto de calidad en la educación superior no existe como tal, sino como un término de referencia de carácter comparativo en el cual algo puede ser mejor o peor que otro, dentro de un conjunto de elementos homologables, o en comparación con cierto patrón de referencia -real o utópico- previamente determinado. Por tanto en rigor sólo se puede establecer que una institución es mejor que otra cuando son homólogas en sus fines, concordantes en su misión y se encuentran en un contexto similar. Gráficamente el cambio en la calidad de la educación se podría representar como un vector sincrónico en el espacio social¹⁵, que es el entorno sociocultural, económico y político en el cual se inserta un proceso educativo. Esta conceptualización de la calidad en educación es la que se utiliza en el modelo desarrollado por CINDA.

El modelo de CINDA

Durante los últimos veinte años el Centro Interuniversitario de Desarrollo(CINDA) que agrupa a un conjunto de destacadas universidades de América Latina y el Caribe ha llevado a cabo una importante labor en relación con evaluación y mejoramiento de la calidad de la docencia universitaria. Como parte de este esfuerzo se ha trabajado en un modelo que apunta a mejorar la calidad basado en la autoevaluación, entendiendo que ésta puede ser parte de un proceso mas complejo de evaluación y acreditación, lo cual como se ha dicho supone intervención externa.

La autoevaluación es un proceso de estudio de una institución o de una de sus partes tales como una facultad, un departamento, una unidad de servicio o un programa, el cual es organizado y conducido por sus propios integrantes, a la luz de los fines de las institución y algún conjunto aceptado de estándares de desempeño. El estudio posee elementos descriptivos pero, principalmente, analíticos y reflexivos, y supone un compromiso con el cambio.

En todo proceso de autoevaluación asociado a una acción de cambio pueden distinguirse cuatro fases básicas

1. - Establecer claramente el propósito de la autoevaluación. Esto debe ser acordado e informado con antelación a cualquier actividad.

¹³ HM Gouvernement, Higher Education . A new Framework. White Paper. Londres, HMSO, 1991.

¹⁴ Cabe indicar que el tema sobre la calidad de la educación superior ha sido tratado en documentos previos de CINDA. En especial en el libro " Calidad de la docencia Universitaria en América Latina y el Caribe" Santiago CINDA 1990

¹⁵ Ver González Luis Eduardo, Calidad de la Docencia Superior, Ponencia presentada al V Seminario Técnico del Programa Latinoamericano de Pedagogía Universitaria CINDA, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile, 9 al 11 de octubre de 1989.

2. - Realizar el autoestudio, es decir, la secuencia de actividades descriptivas, analíticas y de decisiones en relación al quehacer de la organización. Este examen introspectivo puede hacerse localizado, en amplitud y profundidad, en las áreas que los mismos integrantes determinan como importantes o relevantes. El autoestudio comprende los siguientes pasos:

Preparación y diseño del proceso que a su vez involucra la búsqueda y establecimiento de un liderazgo, esto es la o las personas que guiarán la secuencia de trabajo; la difusión y homogeneización de la información; el estímulo de la necesaria motivación interna; la elaboración de una agenda gruesa de trabajo, que incluya cuestiones tales como los recursos para llevar a cabo el proceso, la secuencia de las actividades más importantes que se visualicen y un posible cronograma de tareas.

Organización del proceso que implica conformar grupos de trabajo, estimar tiempos y costos, definir los materiales o facilidades a utilizar y establecer una programación mas detallada de actividades.

Compilación de la información mediante la aplicación y procesamiento de encuestas, la realización de entrevistas, la elaboración de informes técnicos de distintas funciones, las visitas de conocimiento a instituciones pares, las consultas a expertos u otras organizaciones, la realización de seminarios o reuniones internas de análisis, etc.

Análisis de la información que implica plantearse y responder interrogantes tales como: ¿ Quiénes somos? ¿Qué hacemos? (Descripción de la organización); ¿Cuánto cuesta lo que hacemos? (Recursos disponibles); ¿Por qué hacemos lo que hacemos? (Revisión de misión y objetivos); ¿Cómo se relaciona lo que hacemos con el por qué lo hacemos? (Congruencia entre objetivos y actividades); ¿Cuán bien lo hacemos según, criterios demostrables? (Juicio de calidad); ¿Cuán apropiada es la asignación de recursos y cuán bien se distribuyen y se emplean? (Eficiencia y efectividad en el uso de los recursos); ¿Cómo podemos mejorar? (Voluntad de cambio).

Elaboración de un informe interno de autoevaluación (de unas 30 a 50 páginas, sin considerar los anexos) que incluya i) una introducción que contenga una descripción de la organización, referencias a la misión y objetivos y al proceso mismo de autoevaluación; ii) un análisis-evaluación a la luz de los fines o intenciones y los estándares aplicados, indicándose la argumentación de respaldo. Esta parte del informe debe concluir con recomendaciones específicas de acción y el correspondiente compromiso de los integrantes; y iii) los anexos más relevantes y pertinentes

3. - Acordar las consecuencias del proceso. Esto es, definir las acciones concretas, según un plan de implementación derivado del estudio.

4. -Establecer el seguimiento de la implementación del plan de acción. Esta es una etapa dinámica, en tanto permite rectificaciones al propio plan.

Es altamente recomendable complementar el autoestudio con la participación de pares evaluadores externos que incluyan tanto la revisión del informe interno como la constatación en terreno de los resultados. Todo lo cual es incluido en un informe externo

Sobre la base que la calidad es un concepto relativo asociado al proyecto institucional, CINDA ha elaborado un modelo flexible para sistematizar la información. El modelo es de carácter cuantitativo cualitativo e incorpora tanto datos duros como apreciaciones y opiniones y 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 diseño¹⁶. En lo empírico, el modelo se sustenta en una sistematización del trabajo de campo derivada de la experiencia de pares evaluadores y en una revisión de pautas aplicados en diversos países¹⁷.

El modelo de CINDA comprende seis dimensiones: 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 más variables que lo conforman y para cada variable los datos que la operacionalizan. Los datos se organizan además en el modelo de acuerdo a 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 (institucional o unidad académica); la fuente donde se recoge la información o los actores que proveen la información

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

(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 docente, 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:

- I96- Balance entre presupuesto anual y gasto, y, sugerencias para mejorarlo**
- I97 -Estructura porcentual del gasto**

Criterio: Eficiencia Administrativa Referida a Recursos de Información (EI1)

- I98 -Intensidad de uso de bibliotecas y centros de documentación**
- I99 -Proporción del gasto utilizado en la compra de material bibliográfico y actualización de bibliotecas**
- I100 -Grado de utilización de las redes de información y bases internacionales de datos**

(C17)Criterio: Eficiencia Pedagógica (EI2)

Indicadores

- I101 -Tasa de egreso de alumnos matriculados por cohorte**
- I102-Tasa de retención**
- I103-Tasa de atraso en egresar**
- I104-Tasa de atraso en titularse**

D5 5ª DIMENSION: EFICACIA

(C11)Criterio: Adecuación de los Recursos Utilizados (EA1)

Indicadores

- I105-Grado de adecuación de los recursos para el logro de metas en relación a otros recursos alternativos.**
- I106-Obsolescencia de los recursos utilizados para la investigación, docencia y extensión**
- I107 -Posibilidad de generar recursos alternativos para el financiamiento**

(C12)Criterio: Relación Costo Efectividad (EA2)

Indicadores

- I108-Comparación del costo real por alumno titulado con otras universidades o con patrones externos.**
- I109 -Estimación de costos adicionales para cumplir metas establecidas tanto de tipo cualitativo como cuantitativo.**
- I110 -Costo profesor de jornada completa, media jornada, jornada parcial v/s profesor contratado por horas**
- I111-Comparación de costos alternativos de docencia para cumplir las metas establecidas.**
- I112 -Comparación de costos alternativos de docencia para cumplir las metas establecidas**

(C13)Criterio: Costo-Beneficio (EA3)

Indicadores

- I113 -Tasa privada de retorno de los egresados y/o titulados por carrera.**
- I114 -Tasa social de retorno de egresado y titulados en cada carrera o programa**
- I115 -Tasa social de retorno de titulados comparada por carrera.**

(C14)Criterio: Limitantes de Recursos Utilizados (EA4)

Indicador

- I116 -Limitaciones en la capacidad de la infraestructura y otros recursos versus la posibilidad de utilizar recursos alternativos en la implementación de nuevos proyectos**

D6 6ª DIMENSION: PROCESOS

(C18)Criterio: Interacción de Factores Intervinientes a Nivel Institucional y de Unidad Académica (PR1)

Indicadores

- I117-Existencia de una adecuada estructura de autoridad y relaciones de poder (formal e informal).**
- I118-Existencia de una adecuada estructura organizacional y de organigramas con descripción de cargos y funciones.**
- I119-Participación de profesores, alumnos y administrativos en organismos colegiados de la institución.**
- I120-Posibilidad de interacción informal entre profesores y estudiantes.**
- I121-Existencia de estatutos y reglamentos que legislen el quehacer institucional.**
- I122-Participación en la administración de la institución de la comunidad local, sector productivo y o egresados.**
- I123-Descentralización de la gestión académica, administrativa y financiera.**
- I124-Procedimientos y mecanismos de autoevaluación a nivel institucional y de Unidad Académica.**

(C19)Criterio: Interacción de Factores de Tipo Pedagógico Referidos al Curriculum (PR2)

Indicadores

- I125-Existencia de sistemas de nivelación para requisitos mínimos.**
- I126-Existencia de salidas intermedias.**
- I127-Existencia de requerimientos y práctica para titulación.**
- I128-Existencia de flexibilidad curricular con libre elección de algunas actividades docentes.**
- I129-Existencia de requerimientos de un mínimo de actividades docentes orientadas a la formación general.**
- I130-Characterización de la actividad docente en relación a los niveles de complejidad de los aprendizajes**

Criterio: Interacción de Factores de Tipo Pedagógico

Referidos a los Sistemas de Evaluación (PR2)

I131-Characterización de la evaluación de rendimiento.

I132-Existencia de evaluación referida a criterio

I133-Existencia de evaluación referida a norma.

I134-Frecuencia de actividades de evaluación que aseguren estudio sistemático del alumno.

I135-Existencia de evaluación de la función docente por: estudiantes, pares académicos, autoridades.

Criterio: Interacción de Factores de Tipo Pedagógico Referidos al Control de la Administración Curricular (PR2)

I136-Control de asistencia, puntualidad de profesores y estudiantes.

I137-Sistemas de control periódico sobre el Cumplimiento de los planes de estudio y de las actividades docentes.