

Formación de **E**quipos **T**écnicos
para la **E**laboración de
Propuestas de **P**olítica **E**ducativa
P r o y e c t o M E C / U N E S C O

41

Arq. Ernesto Domínguez
diciembre 2008

“Formación de Equipos Técnicos para la Elaboración de Propuestas de Política Educativa”
Proyecto MEC / UNESCO



ANTECEDENTES, EVOLUCION Y CONCEPTOS

“La inteligencia que solo sabe fragmentar la complejidad del mundo en pedazos separados, fracciona los problemas, unidimensionaliza lo multidimensional”.

Edgar Morin



INTRODUCCION

Este trabajo se inserta en la particular coyuntura que nuestro país está viviendo en tanto impulso de reformas de la educación en todos sus niveles.

En particular en la educación terciaria, la necesaria articulación de un sistema, la búsqueda y garantía de la calidad, así como la inserción internacional, enmarcan un escenario de importantes cambios. En ese contexto se está discutiendo un proyecto de ley de creación de una agencia de acreditación y evaluación. Sin importar la forma institucional que finalmente este proceso asuma, una nueva dinámica se instala en el sistema educativo de la enseñanza terciaria.

4

En tal sentido, la integración de las Universidades y toda la serie de instituciones de educación terciaria, es vital en el objetivo de la construcción de una cultura de la evaluación a los efectos de establecer mecanismos permanentes de mejora de la calidad.

Este texto intenta servir de introducción y apoyo a los operadores y directivos de las instituciones. Por otra parte resumir los elementos fundamentales a los efectos de aportar a los decisores que deberán entender en estos procesos.

En virtud de esto no se pretende incorporar elementos significativamente nuevos, sino transitar por los espacios de acuerdos en esta temática, organizarlos y presentarlos sintéticamente, intentando premeditadamente eludir la profundización o los lugares polémicos.

I :

LA POLÍTICA PÚBLICA Y LA EDUCACION

Desde mediados del siglo XX, los procesos conocidos como la sociedad del conocimiento, la revolución tecnológica, la masificación de la educación¹, entre otros factores, han otorgado a la educación superior, un papel fundamental para el desarrollo sociocultural y económico de las sociedades. No es objeto de este trabajo profundizar en estos fenómenos ampliamente conocidos, estudiados y difundidos.

Citemos solamente a manera de ilustración un extracto de la DECLARACIÓN DE LA CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Cartagena, 2008)

“En un mundo donde el conocimiento, la ciencia y la tecnología juegan un papel de primer orden, el desarrollo y el fortalecimiento de la Educación Superior constituyen un elemento insustituible para el avance social, la generación de riqueza, el fortalecimiento de las identidades culturales, la cohesión social, la lucha contra la pobreza y el hambre, la prevención del cambio climático y la crisis energética, así como para la promoción de una cultura de paz.”

5

La educación es una política pública trascendente en las sociedades contemporáneas. En general en la región se la concibe como un derecho y una función del Estado, dejando márgenes menores a la responsabilidad comunitaria o privada.

¹ La matrícula postsecundaria en el espacio iberoamericano se cuadruplicó entre los años 1975 y 2005, superando los 16 millones de estudiantes. A mediados del siglo pasado existían 75 universidades en Latinoamérica, 330 en 1975, 450 en 1985, 850 en el año 1995, más de 1500 en 2003; y a 4600 instituciones no universitarias de educación superior en 1995 de las que aprox 2200 eran públicas y 2400 privadas. Actualmente en Iberoamérica funcionan cerca de 10000 instituciones de educación superior, y aproximadamente un tercio son universidades (Brunner, J.J)

La tasa de bruta de escolarización terciaria se multiplicó casi por diez en la segunda mitad del s XX. En 1950 fue del 2%, en 1970 del 6.3%, en 1980 del 13.8%, en 1990 del 17.1% y en 2000 del 19.0%. A pesar de este importante crecimiento está muy por debajo de la de los países desarrollados que fue del 51.6% en 1997. (Fernández Lamarra, N. 2005)

política pública

“Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer. Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular”²

Una política pública debe tener efectos para erigirse como tal, por lo tanto será necesario que el conjunto de decisiones sean efectivamente implementadas.

En la fase de formulación se pueden presentar dos aproximaciones:

- el racionalismo, parte del establecimiento de metas respecto a determinado problema. Después se plantea exhaustivamente las alternativas para enfrentar el problema, con las que se hace una relación costos – beneficio y por último la “expectativa neta”.
- el incrementalismo, tiene como supuesto que la política pública es una sucesión de cambios incrementales, es negociación, no se hace inmediatamente sino que se va construyendo, trabaja con ensayo y error donde el proceso es más importante que la meta.

6

En el momento de la implementación, se requieren una serie de condiciones para que sea efectiva:

- teoría causal válida y adecuada
- proceso estructurado para asegurar el cumplimiento por parte de los ejecutores
- ejecutores habilidosos y comprometidos
- apoyo de los grupos de interés y de la autoridad
- disponibilidad de recursos (materiales, humanos y tiempo)

² Aguilar Villanueva, L. *La hechura de las políticas*. Madrid. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. 1994

posicionamiento ante la educación

Las tendencias internacionales de transformación de la educación se inscriben en procesos más generales de la organización socio-política de las sociedades. En tal sentido se encuentran las corrientes que, en las últimas décadas, han promovido el “necesario achique del estado”, la desregulación de las actividades y la concepción de todos los fines del mismo como una mercancía. Acompañando esto se formula la incapacidad de gestionar actividades y por lo tanto el avance del campo privado en todas las áreas de las políticas públicas, y del mercado como organizador y regulador de las relaciones.

La educación no ha escapado a esta coyuntura.

A manera de ejemplo se puede citar la inclusión de la educación en el grupo de bienes y servicios, y la posición de algunos países de pretender negociar rebajas arancelarias de materias primas por permisos para ofrecer servicios educativos.

7

Sintéticamente, y sin desarrollar en profundidad la temática, se presentan por lo menos dos disyuntivas al posicionarse ante la definición de educación:

- derecho o consumo
- producto social o mercancía

En este contexto es importante la definición que se realiza de la educación. En el Uruguay, en el marco de las actuales transformaciones, se establece en el Proyecto de Ley General de Educación a estudio del parlamento:

“Artículo 1º.- (De la educación como derecho humano fundamental)

Declarase de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa.

Artículo 2º.- (De la educación como bien público)

Reconócese el goce y el ejercicio del derecho a la educación, como un bien público y social que tiene como fin el pleno desarrollo – físico, psíquico, ético, intelectual y social – de todas las personas sin discriminación alguna.

Artículo 17.- (Tratados Internacionales y cooperación internacional)

...No se suscribirá acuerdo o tratado alguno, bilateral o multilateral, con Estados u Organismos Internacionales, que directa o indirectamente signifiquen considerar a la educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización.”

A modo de ejemplo de los acuerdos internacionales, citemos lo emanado en última reunión para el tratamiento de la temática educativa, en particular la educación superior³:

“B - La Educación Superior como derecho humano y bien público social

1 - La Educación Superior es un derecho humano y un bien público social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de los ciudadanos y ciudadanas, velando por que ella sea pertinente y de calidad.

2 - El carácter de bien público social de la Educación Superior se reafirma en la medida que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos y ciudadanas. Las políticas educacionales nacionales constituyen la condición necesaria para favorecer el acceso a una Educación Superior de calidad, mediante estrategias y acciones consecuentes.

3 - Considerando la inmensa tarea de expandir la cobertura que se presenta para los países de América Latina y el Caribe, tanto el sector público como el privado están obligados a otorgar una Educación Superior con calidad y pertinencia, por lo que los gobiernos deben fortalecer los mecanismos de acreditación que garanticen la transparencia y la condición de servicio público.

³ Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe. Cartagena de Indias, Colombia, 2008

8 - La incorporación de la Educación como un servicio comercial en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) ha dado lugar a un rechazo generalizado por parte de muy diversas organizaciones relacionadas directamente con la Educación Superior. La referida incorporación constituye una fuerte amenaza para la construcción de una Educación Superior pertinente en los países que acepten los compromisos exigidos en el Acuerdo General de Comercio y Servicios, y ello supone graves daños para los propósitos humanistas de una educación integral y para la soberanía nacional.”



Todo sistema educativo y las instituciones del mismo integran, orgánica o inorgánicamente, mecanismos que crean, recrean y aseguran la calidad y la pertinencia de dicho sistema.

Las instituciones universitarias y los sistemas educativos se regularon, fueron estables y cumplieron con sus funciones y exigencias durante décadas, incluso siglos, a partir de elementos autorregulados o centralmente determinados.

La evaluación y acreditación universitaria es un mecanismo que surge vinculado a situaciones determinadas, y se desarrolla con matices vinculados a los sistemas educativos y sociales específicos.

En general responde, desde distintos enfoques, a sistemas de garantía pública de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

10

En **India y China**,

los estándares que determinaban quién podía practicar la medicina datan del primer siglo A.C. A partir de 1140, Italia emprende esfuerzos para licenciar a todos los médicos, y esto dio lugar posteriormente a estándares educativos uniformes, exámenes estatales y licenciamiento en el siglo XIX.

En **Estados Unidos⁴ y Canadá⁵**,

en la época moderna, estos sistemas se desarrollan y consolidan inicialmente como una solución

⁴ En USA, el movimiento moderno de garantía de calidad en el campo de la salud se inició en 1917, el American College of Surgeons (Colegio Estadounidense de Cirujanos) compiló el primer conjunto de estándares mínimos para que los hospitales estadounidenses identificaran y prescindieran de los servicios de salud deficientes

⁵ Por ejemplo, el Consejo Canadiense de Acreditación de Servicios de Salud, CCHSA, realiza este proceso desde 1959.

adoptada a fines del siglo XIX y principios del XX, en momentos en que ingresa a estos países el modelo de universidad de investigación alemana y se relaciona con los colleges, colocando en crisis la estabilidad y los mecanismos de “garantía” existentes, al enfrentarse a un nuevo modelo de institución, así como a la síntesis entre éstas y las preexistentes.

Inicialmente se organizan agencias zonales como la NEASC (New England Association of School & Colleges, Inc.) en 1885. Dichas agencias tenían como objeto evaluar y acreditar a través de pares expertos, de forma de garantizar que las instituciones respondan a niveles académicos indispensables.

Posteriormente la respuesta surgió de las asociaciones de profesionales, creándose agencias de nivel nacional con el mismo objeto. Por ejemplo ECPD (Engineers Council for Professional Development) creada en 1932 y luego en 1980 ABET (Accreditation Board for Engineering and Technology). El modelo se estructura a partir de evaluaciones y acreditaciones periódicas tanto de universidades como de programas profesionales a partir de instituciones como las mencionadas, vinculadas a organizaciones de la sociedad, e incluso en términos de organización privada.

11

En **Europa** continental,

las universidades de tradición medieval, se construyen durante el sXIX, como instituciones públicas, fuertemente reglamentadas por los Ministerios de Educación de los nuevos Estados modernos, como ser la universidad napoleónica en Francia y el modelo Humboldt en Alemania.

El modelo europeo, ofrecía garantía de calidad a partir de la regulación estatal, lo “público” y lo “estatal” eran casi sinónimos, se caracterizaba por la exigencia de reconocimiento para la apertura de universidades o carreras. La misma era de carácter indefinido pero se debían aplicar contenidos uniformes definidos a nivel nacional, asimismo la estructura presupuestaria y funcional era de carácter público.

A partir de la crisis francesa de fines de los años 60, (mayo 68), se pone en cuestión la figura y organización del estado, se promueve la descentralización, la diversidad y el fortalecimiento de la sociedad civil.

En 1984 se crea en Francia el Comité Nacional de Evaluación (CNE) dependiente de la presidencia de la República, con el objetivo de evaluar externamente a las universidades. Toma elementos de la experiencia sajona, aunque se realiza por ley vinculada al aparato estatal, no en la sociedad civil. En general su implantación estuvo rodeada de cierta conflictividad.

En las últimas dos décadas el sistema de acreditación y evaluación se extiende a otras regiones del mundo. Diversos países europeos y latinoamericanos incorporan a sus mecanismos elementos que buscan adaptar la evaluación periódica de los sistemas.

Asimismo las matrices se influyen mutuamente, al punto de que en la actualidad en los EUA las agencias, que son el mecanismo nacional, deben registrarse bajo supervisión del Gobierno Federal.⁶

12

MOTIVOS DE ORGANIZACIÓN DE SISTEMAS DE EVALUACION Y ACREDITACION

Se distinguen distintas situaciones a partir de la que los países incorporan algún tipo de mecanismo de evaluación y acreditación, se pueden resumir en:

- Disminución de los recursos públicos, aumento del sector privado, y demanda de dar cuenta pública de los recursos.
- Necesidad de organizar un marco estructural que es la “necesidad de poner orden, de organizar una suerte de mapa que permita definir...hacia donde va y en que consiste este mundo...de la educación superior.”⁷

⁶ En 1992 se votó en el Congreso la sección 114 de la High Education Act, que para desarrollar esa función creó la NACIQI (Nacional Advisory Comité on Institutional Quality and Integrity) en el ámbito de la Secretaría de Educación.

⁷ Lemaitre, M. J. Redes de Agencias a Nivel Mundial y Regional. 2005

- Problemas de control y calidad en función del crecimiento del sistema (Instituciones, programas, carreras, etc.), en muchos casos rápido y desordenado.
- Problemas de garantía de calidad debido a la diversificación del sistema (tipo de institución, público-privado, etc.)
- Rigidez de la administración tradicional, necesidad de flexibilidad
- Acompañar o favorecer proyectos de integración internacionales
- Impulsos universitarios de autosuperación⁸

⁸ “A partir del año 1980, en la medida que disminuyen las inversiones del estado en las políticas sociales, particularmente la educación, las Universidades del Brasil sienten gran presión de origen exógeno por la evaluación. La demanda externa se suma a la idea generalmente aceptada en el interior de las Universidades, de que la evaluación es necesaria como mecanismo de defensa y fortalecimiento de las instituciones públicas ante permanentes amenazas” J.D. Sobrinho



La Universidad latinoamericana, en general se estructura a partir del modelo europeo, de fuerte organización y garantía pública de las mismas. A partir de 1918, las diversas transformaciones y reformas de la educación superior, incluyeron las características de autonomía, cogobierno y compromiso que caracterizaron la construcción de estas instituciones, pero básicamente manteniéndose en modelos públicos y permanentes de garantía de la calidad. La cantidad de instituciones universitarias (particularmente estatales) fue creciendo y los niveles de calidad eran relativamente homogéneos.

A partir de la década del 70 se introduce el tema de la calidad en varias propuestas de reforma de la educación terciaria en varios países de América Latina, aunque la temática de la evaluación empieza a considerarse más directamente en los años 90. En las décadas anteriores predominaban los enfoques que ponían énfasis en los aspectos cuantitativos y en la vinculación con lo económico y lo social.

14

La incorporación de la evaluación y la acreditación en América se encuentra enmarcada en procesos generales de la educación y de las sociedades en general. En las décadas del 80 y 90, en el marco de las dictaduras y de estrategias económicas “neoliberales”, se desplazó las políticas de Estado benefactor y se impusieron concepciones de mercado, privatización y achique del Estado. Se restringieron fuertemente los financiamientos públicos en diversos sectores entre ellos la educación.

A partir de esto se desarrollaron dos fenómenos complementarios, que a futuro darían sustento a la aparición de los mecanismos de aseguramiento de la calidad:

- a) el incremento de la demanda por educación superior, asociado a la expansión de la educación primaria y secundaria, así como la complejización del sector productivo,
- b) el desarrollo de un fuerte sector privado. Estos fenómenos cuestionan por un lado el modelo elitista de la educación superior latinoamericana, y por otro la legitimidad y calidad de parte de la oferta educativa principalmente la asociada a los nuevos proveedores privados.⁹

Debe agregarse procesos de regionalización y de internacionalización. Los primeros vinculados a esfuerzos de relacionamiento de los sistemas bajo escenarios de movilidad de los recursos humanos, y los segundos proveniente de presión del sector productivo o directamente de expansión de instituciones educativas con lógicas multinacionales.

“Esto generó, por lo tanto una fuerte *diversificación de la educación superior* con una simultánea *privatización* en materia institucional y con una gran *heterogeneidad de los niveles de calidad*”¹⁰

15

Todo esto puso en cuestión la confianza en las instituciones de educación superior, o por lo menos en los mecanismos para asegurar su calidad y pertinencia. Estos conceptos se asumen como prioritarios en la agenda de debate de la educación de las últimas décadas.

Frente a esto y siguiendo el planteo de Bentancur se formula uno de los dilemas que ocupan este trabajo: “ ¿cuál es el mecanismo que debería asegurar determinados estándares de calidad de las instituciones y programas de enseñanza universitarios, y niveles razonables de articulación entre los distintos centros público y privados?”¹¹

⁹ Pires, S. Lemaitre, M.J. *Sistemas de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. 2008

¹⁰ Fernández Lamarra, N. *La Educación Superior en América Latina y el Caribe y la Evaluación y Acreditación de su Calidad. Situación, Problemas y Perspectivas*. IESALC/UNESCO – Universidad Nacional Tres de Febrero. Argentina. 2004

¹¹ Bentancur, N. *Cinco dilemas universitarios de comienzos de siglo*. Revista Uruguaya de Ciencia Política nº14. ICP. Montevideo. 2004

Como ya se ha expuesto la respuesta puede ser una mayor o menor ingerencia del Estado, por la autorregulación de las propias instituciones o por la privatización en particular en asociaciones profesionales, académicas o comunitarias. En cualquier caso o existen controles estatales o son “elementos de mercado”¹² los que comandan estos procesos.

Latinoamérica ha desarrollado modelos nacionales de aseguramiento de la calidad, con variantes y con importantes colaboraciones regionales. En general la evaluación y la acreditación se separan conceptualmente, en tanto la evaluación como mecanismo educativo de “mejoramiento”, con lógica institucional y académica, por otra parte la acreditación en tanto validación y habilitación en la búsqueda de “aseguramiento” de la calidad. Asimismo se organiza el mecanismo sin separar los organismos para la evaluación y la acreditación.

La incidencia del estado en nuestros países ha sido importante, salvo en Chile en que se ha resuelto a partir de un modelo más cercano al anglosajón. En varios países las realidades se complejizan ya que los sistemas educativos son caracterizados por la presencia de instituciones públicas cuyo tamaño e importancia las convierten en actores centrales y patrones referentes. A esto se debe agregar la tradición de fuerte autonomía de estas universidades, a manera de ejemplo podemos citar, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Autónoma de México, la Universidad de la República, y en otra escala la Universidad de San Pablo.

16

En los años 90 los gobiernos comienzan a tener iniciativa en términos de regulación del sistema¹³, expresándose de diversas formas, sea a través de crear agencias, orientando el financiamiento, impulsando las políticas de vínculo universidad – empresa, realizando reformas educativas o a nivel de las

¹² Bentancur, N. op. Cit. Pag.88

¹³ En México, en 1989, se creó la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA); en Chile, en 1990, se creó el Consejo Superior de Educación; en Colombia, en 1992, se creó el Consejo Nacional de Acreditación (CNA); en Brasil, en 1993, se puso en marcha el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB); en Argentina, en 1995/96, se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); en Centroamérica, en 1998, se crea el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de Educación Superior (SICEVAES) mrasileñas (PAIUB); en Argentina, en 1995/96, se cre niveles de calidad eran relativamente; en Paraguay, en 2003, se creó la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

profesiones, etc.¹⁴ Todo esto genera conflicto con las tradiciones de autonomía de las Universidades.¹⁵

En este panorama también surgen movimientos de impulso o aceptación de la evaluación desde las propias comunidades académicas de las universidades públicas.

En tal sentido en Brasil después de un complejo proceso se ha ido construyendo un sistema a partir de la iniciativa de las instituciones y del gobierno. “..... la prensa, los gobiernos de manera general y sectores de la sociedad también quieren hacer una evaluación de la Universidad, para comprobar que es una institución demasiado pesada, demasiado cara, dispendiosa y que no produce. La evaluación surge en ese caso para comprobar que esa idea es falsa y para poder contestar a esas afirmaciones porque nosotros tampoco conocemos, cuanto producimos y cuanto gastamos en la Universidad. Entonces existe una necesidad de hacer evaluaciones por una razón muy importante, para responder con elementos claros y efectivos y contestar acusaciones, muchas veces injustas que vienen de otros sectores”.¹⁶

17

La evaluación institucional como sistema, incorporó algunos elementos del modelo estadounidense, pero asocia nuevos con características específicas, buscando construir un padrón más adecuado a las realidades latinoamericanas. Estos primeros intentos serán paradigmáticos para el resto de Latinoamérica, influenciando fuertemente el proceso en Argentina. La discusión en Brasil se produce a nivel de las instituciones de enseñanza superior, en las asociaciones, en foros académicos y también en el marco del Ministerio de Educación, en particular la Secretaría de Educación Superior, lo que permitió que las primeras experiencias se realizaran en algunas Universidades con buen grado de aceptación, lo que produjo práctica y producción teórica importante. El Ministerio de Educación y Cultura creó en julio de 1993 la Comisión Nacional de Evaluación y un comité asesor, que junto con integrantes de la comunidad científica implementaron el inicial

¹⁴ Bentancur, N. *Op. Cit.* Pág. 89

¹⁵ Por ejemplo en Brasil las primeras ediciones del Probaio fueron boicoteadas por la Confederación de Estudiantes. En Argentina la acción de la Coneau fue resistida por algunas universidades entre ellas la UBA.

¹⁶ Sobrinho, J.D. *op. Cit.* Pág 7

programa denominado PAIUB (Projeto de Avaliação Institucional nas Universidades do Brasil).

Establece una división entre la evaluación y el control, basándose en procesos de autoevaluación comunitarios y libres.

La Unicamp (Universidad de Campinas) fue la primer Universidad brasileña en realizar un programa completo de evaluación.

También citaremos el caso uruguayo donde a manera de ejemplo, en la Universidad de la República se desarrolla desde 1998 el proyecto “Evaluación Institucional de la Universidad de la República”. En el mismo se establece que “La evaluación de la educación superior es un proceso continuo, integral y participativo que permite identificar una problemática, analizarla y explicarla mediante información relevante. Como resultado proporciona juicios de valor que sustentan la consecuente toma de decisiones.

Permite describir a la evaluación institucional universitaria como un proceso de investigación analítica encaminado a determinar objetivamente en que medida la relevancia de las metas definidas, los medios humanos y materiales disponibles, las actividades realizadas y los resultados obtenidos por la Universidad se encuentran en correspondencia con los fines y objetivos que se ha planteado en el contexto de su capacidad autonómica...”

CAUSAS Y CARACTERISTICAS DE LOS PROCESOS DE EVALUACION Y ACREDITACION

Estos modelos han logrado diversos desarrollos y consolidación de acuerdo a los países, siendo desperejo en el continente, y aún no se puede considerar en general, establecida una fuerte tradición de evaluación y acreditación.¹⁷

¹⁷ La reciente y rápida expansión de los procesos y mecanismos de acreditación puede ser ilustrada con el dato de que de seis a ocho países con procesos de aseguramiento de la calidad en 1991, se pasó a más de 120 agencias miembros de INQAAHE (International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education), en más de 70 países.

En América Latina, el desarrollo se inició en 1990 y a la fecha existen sistemas razonablemente consolidados en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Cuba, México, El Salvador, Jamaica y República Dominicana...A su vez, los siguientes países han iniciado la instalación de estos mecanismos, con distintos grados de implementación: Paraguay, Ecuador, Uruguay, Perú, Bolivia, Panamá, Nicaragua, Trinidad y Tobago.” Pires, S. Lemaitre, M.J *op.cit.* pág. 7

“En términos del desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de enseñanza superior, la importancia de los procesos y prácticas de evaluación y acreditación se presenta como instrumento estratégico para fortalecer: a) la formulación e implementación de políticas públicas en educación superior (ES), a nivel nacional y regional; b) la creciente calidad de los sistemas nacionales de ES y su reconocimiento por sus comunidades internas pero también por otros países; c) las políticas comprometidas con el incremento de la calidad de la producción científica, considerando que en la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC) el grueso de tal producción se concentra en las instituciones de enseñanza superior e investigación, sobre todo de forma asociada a los programas de posgrado; d) la posibilidad de crear parámetros de legibilidad mutua entre los sistemas nacionales y, en consecuencia, establecer bases de comparabilidad que permitan discutir de manera segura y transparente cuestiones como reconocimiento de títulos y acreditación; e) la puesta en marcha de programas de movilidad docente, de estudiantes y de profesionales.”¹⁸

Como plantea Stubrin¹⁹, se pueden sostener por lo menos 5 argumentos por los que se sostiene la aplicación de la evaluación y acreditación:

- La evaluación y acreditación, en tanto está basado en la intervención de pares disciplinares, es posible de ser compatible con la autonomía universitaria y la libertad académica.
- El control estatal debe mantener su función de tutela y validez jurídica.
- La evaluación y acreditación y el control estatal deben retroalimentarse.
- La evaluación y acreditación es clave en las articulaciones entre países
- Estimula el cosmopolitismo de las comunidades y facilita los acuerdos sobre la calidad.

La respuesta estructurada a partir de mecanismos de aseguramiento de la calidad, necesitan ineludiblemente generar confianza, legitimación social y académica y solvencia técnica. Estos elementos se han basado en:

¹⁸ Pires, S. Lemaitre, M.J., *op. cit.* p 2

¹⁹ Stubrin, Adolfo: *Papel de la Evaluación y la Acreditación en la Relación entre la Universidad y el Estado.* Seminario Las Nuevas Tendencias de la Evaluación y la Acreditación en América Latina y el Caribe. Buenos Aires. 2005

- Procesos participativos
- Visión académica
- Independencia
- Compromiso de las instituciones educativas
- Perspectiva amplia

IV :

LA REGION (SISTEMA SIN FRONTERAS)

Desde el año 1998 se empieza a diseñar un sistema de acreditación de carreras de nivel regional, en el marco del Sector Educativo del MERCOSUR.

Se conforma un Grupo de Expertos en Evaluación y Acreditación con delegados de los países del MERCOSUR. Este grupo delinea lo que sería el Mecanismo de Acreditación MERCOSUR, también se conforman Comisiones de Especialistas por disciplina (Comisiones Consultivas), para cada una de las titulaciones seleccionadas como módulo experimental (Agronomía, Ingeniería y Medicina). Estas Comisiones tuvieron a su cargo elaborar las dimensiones, los criterios, los indicadores y las fuentes de información, que sirvieron de base para los procesos de autoevaluación institucional y las posteriores visitas de verificación.

El sistema es aprobado en el “Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, firmado por la Reunión de Ministros de Educación en junio de 1998 y revisado en junio de 2002.

21

Los procesos de evaluación de las carreras se desarrollaron entre los años 2004 y 2006, a través de llamados consecutivos, comenzando por Agronomía, siguiendo por Ingeniería²⁰, y concluyendo con Medicina.

Los países participantes fueron Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile²¹, con un total de 62 carreras acreditadas: 19 de Agronomía, 29 de Ingeniería y 14 de Medicina.

En noviembre del año 2006, en la ciudad de Gramado, Brasil, se dio conclusión al proceso de evaluación de la aplicación del MEXA, en una actividad en la que participaron representantes de las Agencias de Acreditación, instituciones acreditadas, pares evaluadores e integrantes de las Comisiones de Especialistas.

²⁰ En las especialidades de Ingeniería Civil, Química, Industrial, Electrónica y Mecánica

²¹ En este caso, no se incluyeron las carreras de Ingeniería

El 09 de noviembre de 2007, en Montevideo, Uruguay, la XXXIII Reunión de Ministros de Educación suscribe el “MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE ACREDITACIÓN DE CARRERAS UNIVERSITARIAS, PARA EL RECONOCIMIENTO DE LAS RESPECTIVAS TITULACIONES, EN EL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS”, Por razones jurídicas asume el carácter de Acuerdo entre los países a través de una Decisión del Grupo Mercado Común. La Decisión N° 17/08 suscrita en San Miguel de Tucumán, Argentina, el 30 de junio de 2008, que aprueba el “ACUERDO SOBRE LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE ACREDITACIÓN DE CARRERAS UNIVERSITARIAS PARA EL RECONOCIMIENTO REGIONAL DE LA CALIDAD ACADÉMICA DE SUS RESPECTIVAS TITULACIONES EN EL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS”, fijando definitivamente las características del ARCU-SUR

El Uruguay entre 1839 y 1985²² se estructuró con una única Universidad pública, a partir de este año se comienza a delinear el sistema de otra manera. Desde los años 50 el país vive un aumento gradual, y a partir de los años 70 en forma explosiva, al igual que las tendencias internacionales, de la matrícula universitaria. Proceso congruente con las tendencias de incremento de la escolarización y la presión por mayores niveles de educación, en especial a partir del aumento de la cobertura de la educación secundaria.²³ Entre 1958 y 2000 la población del país en su tramo etario de 20 a 24 años, creció en un entorno del 26%; la matrícula de la Udelar en igual período creció más de un 420%.

La apertura al campo privado de este nivel de enseñanza, es como se dijo, relativamente nuevo, con una evolución moderada en cuanto a sus cantidades y complejidades, respecto a otras realidades regionales²⁴. De todas formas vale anotar que el crecimiento de la demanda por educación superior en nuestro país se ha centrado en la educación universitaria privada, y en la educación terciaria no universitaria, en particular pública²⁵; aunque porcentualmente aún en rangos menores (aprox. 15% de la educación universitaria).

La regulación de esta oferta educativa ha sido llevada adelante a partir del decreto 308/995 y posteriores que estableció el “Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada”, por el Consejo Consultivo de la Enseñanza

²² El decreto ley n° 15661 posibilitó la creación de universidades privadas, creándose la Universidad Católica del Uruguay “Dámaso Antonio Larrañaga”

²³ “La mediana de años de escolarización pasa de quinto año de educación primaria en 1963, a tercer año (incompleto) de enseñanza secundaria en 2001”. La Acreditación de la Educación Superior en el Uruguay. Rodolfo Lemez. 2005

²⁴ “Como expone Levy..., existieron tres grandes olas de expansión de las universidades privadas en América Latina: la primera, desde finales del siglo XIX, corresponde a la aparición de universidades católicas, con un objetivo prioritariamente espiritual; a partir de 1930, es la hora de los centros formadores de elites destinadas a la empresa privada o a los cargos de gobierno; y por último, desde la década de 1960 surgen universidades orientadas a cubrir la demanda masiva originada por los nuevos sectores sociales que reclaman formación superior....(Levy) da cuenta de una desaceleración en el crecimiento explosivo de los años setenta y ochenta, recayendo el crecimiento incremental en el subsector privado destinado a la absorción de la demanda” Bentancur, N. op.cit.

²⁵ La matrícula de las universidades privadas pasó de 1500 estudiantes en 1990 a casi 15000 en 2001. La educación terciaria no universitaria pública pasa de 4400 estudiantes en 1990 a 16000 en 2001. Rodolfo Lemez. Op. Cit.

Terciaria Privada (CCETP) en el que se ha acumulado una experiencia en este campo. En torno a estas políticas los estados han derivado en la tensión entre estímulo y contralor, y a tales efectos en general en Latinoamérica se ha optado por figuras públicas para los organismos encargados de estas responsabilidades.²⁶

Desde las comunidades académicas se comienzan esfuerzos en la misma línea, como ser el Programa de Evaluación Institucional de la Universidad de la República, creado en 1998, a partir del cual se han realizado informes de autoevaluación y evaluación externa de la mayoría de las facultades, de la Comisiones Sectoriales (de Enseñanza, de Investigación y de Extensión), así como la evaluación externa del Plan Estratégico de la Universidad de la República (PLEDUR).

Por último los acuerdos regionales respecto a los procesos de acreditación de carreras MERCOSUR, primero el Mexa (mecanismo experimental de acreditación de carreras) y actualmente el Arcusur (Sistema permanente de acreditación de carreras del MERCOSUR), han necesitado de una respuesta institucional del país para responder a su inclusión a dichos procesos. Las instituciones (pública y privadas), han participado de estos mecanismos en todas las instancias correspondientes, manifestando una expectativa y compromiso con este proceso regional.

24

Básicamente los elementos descritos, en el marco de los procesos generales de la educación en Latinoamérica, así como de la construcción de un Sistema de Educación Superior en Uruguay, ha pautado la necesidad de articular algún sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, tanto a nivel de evaluación como de acreditación institucional y de carreras.

En el Uruguay los procesos de evaluación y aseguramiento de la calidad a nivel de la educación superior aparecen recientemente, incluso podría decirse que aún se encuentran en una etapa de validación y consolidación.

²⁶ En Chile y México se ha privatizado parcialmente la función evaluadora. En Argentina, la legislación lo permite, aunque siempre deberán ser autorizadas por la Coneau, de todas formas no se ha practicado.

VI : CONCEPTOS²⁷

26

²⁷

Se utilizará básicamente el Glosario Iesalc/UNESCO. www.iesalc.unesco.org.ve

1. CALIDAD

Grado en que un conjunto de rasgos diferenciadores inherentes a la educación superior cumplen con una necesidad o expectativa establecida. En una definición laxa se refiere al funcionamiento ejemplar de una institución de educación superior. Propiedad de una institución o programa que satisface criterios previamente establecidos en un sistema de evaluación y/o acreditación.(RIACES, 2007)

Notas: Calidad –según la UNESCO- es la adecuación del Ser y del Quehacer de la Educación Superior a su Deber Ser (CMES, París 1998) La ANUIES de México entiende la calidad de la educación superior como la eficiencia en los procesos, la eficacia en los resultados y la congruencia y relevancia de estos procesos y resultados con las expectativas y demandas sociales (ANUIES, 1989) . Es un término de referencia que permite comparar una institución o programa con otras homologables o en torno a un patrón real o utópico predeterminado, cuyos componentes o dimensiones pueden ser: la relevancia, la integridad, la efectividad, la disponibilidad de recursos humanos, materiales y de información la eficiencia, la eficacia y la gestión de los procesos académicos y administrativos (definición adaptada de los trabajos de CINDA, Chile) El concepto de calidad es una construcción social, que varía según los intereses de los grupos de adentro y de afuera de la institución, que refleja las características de la sociedad que se desea para hoy y se proyecta hacia el futuro. No es un concepto unívoco y fijo sino que debe ser construido a través de consensos y negociaciones entre los actores (José Días Sobrinho, 1995) Según Pirsig, (1976) no sé lo que es la calidad, pero cuando la veo la reconozco. La idea de calidad para los académicos se refiere a los saberes; para los empleadores a competencias; para la sociedad a ciudadanos respetables y competentes; para el Estado –según la concepción que asuma- puede variar de aspectos vinculados con el desarrollo humano y social a la eficiencia, a los costos y a los requerimiento de capital humano (Fernández Lamarra, 2007) En los países de América Latina y en la región en su conjunto no existen criterios comunes consensuados sobre calidad de la educación superior.

Como se puede desprender de lo transcrito, no existe una clara definición del término calidad. De todas formas en Latinoamérica es importante la corriente que considera a la calidad como un concepto que no es posible

definir en forma ideal y abstracta, como una verdad inmutable, sino que es una construcción social, la noción de calidad es variable en el tiempo, en el espacio y sobre todo en las diversas organizaciones intersubjetivas. El concepto de calidad es construido por la comunidad en debate. (Días Sobrinho).

Desde esta perspectiva, siguiendo el análisis de Figaredo y Davyt²⁸, el concepto de calidad y el de pertinencia son conceptos “que deben ir a la par”...y “la definición de calidad está en dependencia de su grado de pertinencia”.

Por lo tanto importa precisar que la pertinencia es definida por Cresalc/Unesco²⁹ como “el papel que cumple y el lugar que ocupa la educación superior en función de las necesidades y demandas de los diversos sectores sociales”, y la calidad como “la adecuación del ser y quehacer de la educación superior a su deber ser. Es una construcción humana, una consecuencia de acciones deliberadas que procuran alcanzar resultados satisfactorios, acordes con finalidades preestablecidas”.

En la CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA EDUCACION SUPERIOR (París 1998), se agrega desde la dimensión de la evaluación: “La pertinencia de la educación superior debe evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que éstas hacen.”

28

Este sintético posicionamiento no agota las visiones, que desde otras perspectivas incluyen conceptos como efectividad, eficiencia, productividad, etc.

Evaluar la calidad de la educación, es concebirlo como una construcción social, pluridimensional, no como un mecanismo técnico de simple aplicación de herramientas, sino debe ser encarado a partir del posicionamiento social y articulando indicadores de orden cuantitativo y cualitativo.

²⁸ Figaredo, F. y Davyt, A. Calidad y Evaluación de la Educación Superior en los documentos de la UNESCO. Revista Avaliacao. Año 2 nº3. Unicamp. Campinas. Brasil. 1997.

²⁹ Comisión 2 preparatoria de la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. La Habana, Cuba (1996). Cresalc/UNESCO y Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba

El esfuerzo por asegurar la calidad no debe ser concebido como una responsabilidad estatal o central exclusivamente, sino que es básicamente un esfuerzo colectivo e integrado, donde diversos actores deben ser incluidos. Debe incorporar los mecanismos propios de las comunidades académicas, las políticas de gobierno y los mecanismos como las agencias.

Hay enfoques que ponen el énfasis de la evaluación de la calidad en la emisión de juicios de valor, y para otros está en la toma de decisiones.

Para Jacques L'Écuyer, de Québec, Canadá, se debe “evaluar para mejorar la calidad, descubriendo fortalezas y debilidades y para tomar las decisiones necesarias; debe emitirse un juicio de valor sobre la institución y sus programas, fundamentando en bases sólidas con criterios y estándares conocidos y aceptados y teniendo en cuenta la misión y los objetivos institucionales”

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

29

Para la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) de Argentina, “la evaluación debe servir para interpretar, cambiar y mejorar las instituciones y programas. Debe realizarse en forma permanente y participativa. Debe ser un proceso abierto, flexible y establecido en el marco de la misión y los objetivos de la institución. Debe permitir: conocer, comprender y explicar como funcionan las universidades para poder interpretarlas, mejorarlas y producir innovaciones y cambios; contribuir al mejoramiento de las prácticas institucionales; enriquecer la toma de decisiones; mejorar la comprensión que los actores tienen de la institución; estimular la reflexión sobre el sentido y significado de las tareas que realizan”

La evaluación de la calidad desde esta perspectiva, quedó establecida e ilustrada en la citada Declaración de la Conferencia Mundial sobre la

Artículo 11. Evaluación de la calidad

a) La calidad de la enseñanza superior es un concepto pluridimensional que debería comprender todas sus funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamiento y servicios a la comunidad y al mundo universitario. Una autoevaluación interna y un examen externo realizados con transparencia por expertos independientes, en lo posible especializados en lo internacional, son esenciales para la mejora de la calidad. Deberían crearse instancias nacionales independientes, y definirse normas comparativas de calidad, reconocidas en el plano internacional. Con miras a tener en cuenta la diversidad y evitar la uniformidad, debería prestarse la atención debida a las particularidades de los contextos institucional, nacional y regional. Los protagonistas deben ser parte integrante del proceso de evaluación institucional.

30

b) La calidad requiere también que la enseñanza superior esté caracterizada por su dimensión internacional: el intercambio de conocimientos, la creación de sistemas interactivos, la movilidad de profesores y estudiantes y los proyectos de investigación internacionales, aun cuando se tengan debidamente en cuenta los valores culturales y las situaciones nacionales.

c) Para lograr y mantener la calidad nacional, regional o internacional, ciertos elementos son especialmente importantes, principalmente la selección esmerada del personal y su perfeccionamiento constante, en particular mediante la promoción de planes de estudios adecuados para el perfeccionamiento del personal universitario, incluida la metodología del proceso pedagógico, y mediante la movilidad entre los países y los establecimientos de enseñanza superior y entre los establecimientos de educación superior y el mundo del trabajo, así como la movilidad de los estudiantes en cada país y entre los distintos países. Las nuevas tecnologías de la información constituyen un instrumento importante en este proceso debido a su impacto en la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos.

Cuando se refiere a los procesos externos a las instituciones, se manejan instrumentos en los que se incorpora un proceso de autoevaluación y de evaluación externa, con distintos énfasis de acuerdo a lo que se busca, se puede identificar:

a) **El licenciamiento** o la habilitación (de instituciones, carreras o programas): cuando el objetivo es “controlar la calidad” a partir de verificar que las instituciones “satisfagan criterios mínimos de calidad. Prima la evaluación externa.

b) **La acreditación**: se busca “garantizar la calidad” mediante el cumplimiento de ciertos indicadores previamente definidos y conocidos.

El informe de autoevaluación y la evaluación externa son ambos trascendentes.

c) **La evaluación**: la finalidad es el “desarrollo de procesos de mejora continua”. Desde este objetivo prioritario, el informe de autoevaluación y en particular el proceso de su generación se transforma en fundamental.

31

2. EVALUACION

Proceso cuyo objetivo es la realización de un estudio de una institución o [programa](#), que concluye con la emisión de un juicio o diagnóstico, tras el análisis de sus componentes, funciones, procesos y resultados, para posibles cambios de [mejora](#). Una evaluación incluye la recopilación sistemática de datos y estadísticas relativos a la [calidad](#) de la institución o del [programa](#). Las agencias de [calidad](#) suelen dividir su actuación en dos tareas relacionadas: la evaluación y la [acreditación](#). (RIACES, 2007)

Notas: Este término se utiliza, asimismo, para referirse al análisis de las políticas y de los sistemas educativos, del [currículo](#), del [profesorado](#) y del [aprendizaje](#) de los alumnos (ver Evaluación del [aprendizaje](#)) Para Dilvo Ristoff es una forma de restablecer compromisos con la sociedad; de repensar objetivos, modos de actuación y resultados; de estudiar, proponer e implementar cambios en las instituciones y en sus programas; se debe evaluar para

poder planificar, para evolucionar (Dilvo Ristoff, 1995) Para GUNI es un proceso general de análisis crítico y sistemático orientado a obtener valoraciones o recomendaciones en cuanto a la calidad de una institución o de un programa de educación superior, mediante procedimientos internos (autoevaluación) o externos (evaluación externa) (GUNI, 2006)

- 1.
- 2.

2.1. EVALUACION INSTITUCIONAL

Proceso mediante el cual se puede detectar, asegurar y controlar la calidad de los estudios superiores; por lo que es importante e imprescindible para promover y gerenciar la calidad de la educación superior, en sus dos variantes principales: como autoevaluación o acreditación. (ápuð Villarroel, César, 2005)

Notas: Para la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) de Argentina debe servir para interpretar, cambiar y mejorar las instituciones y programas; debe realizarse en forma permanente y participativa; debe ser un proceso abierto, flexible y establecido en el marco de la misión y de los objetivos de la institución; debe permitir conocer, comprender y explicar como funcionan las instituciones para poder interpretarlas, mejorarlas y producir innovaciones y cambios; debe enriquecer la toma de decisiones y mejorar la comprensión que los actores tienen de la institución; debe estimular la reflexión sobre el sentido y significado de las tareas que realizan (CONEAU, 1997)

32

El reconocimiento de que las tendencias del desenvolvimiento universitario en nuestra época imponen una predisposición persistente a la reforma de sus estructuras y métodos de acción, permite definir la implementación de un sistema de evaluación como una norma de trabajo apropiada y significativa, dirigida a identificar sus fortalezas y debilidades, para fundamentar dinámicas académicas orientadas rigurosamente a la innovación y la modernización.

La evaluación no sería un fin en sí mismo, sino que adquiriría su valor en la medida en que alimente las decisiones estratégicas del organismo y coadyuve al desarrollo gradual y permanente de la calidad universitaria. La evaluación valdrá por sus consecuencias, en tanto sirva como proceso

superador, no puede ser un mecanismo punitivo, pero tampoco derivar en la formalidad de cumplir con un trámite administrativo.

La autoevaluación se trata de que la propia institución objetive sus datos y reflexione sobre sus realidades y objetivos, por último necesariamente proponga proyectos de superación³⁰. La evaluación externa, realizada por académicos independientes o pares, garantiza la objetividad y la comparación con referentes externos a nuestro medio académico.

Se busca ante todo producir una cultura permanente de reflexión sistemática y profunda, y de rendición de cuentas periódicas a la sociedad que la sustenta.

ATRIBUTOS DEL PROCESO DE EVALUACION

- Contextualizada

En una evaluación se deberá determinar que se puede adjudicar a las políticas o acciones de la institución, y que depende de otros factores. No para eximir a la institución de sus responsabilidades, sino para contextualizar los resultados. Esto viene de la mano con el hecho de que no se contrasta contra un *modelo ideal*, se debe adecuar a la especificidad de la institución, pero también a las condiciones socioeconómicas imperantes, pero también existe otro contexto que es el disciplinar, en tanto los niveles de calidad existentes en la disciplina a nivel internacional. Esto produce una tensión contexto local – calidad disciplinar, que es necesario considerar y manejar con equilibrio.

Esta contextualización se apoya en la referencia a las condiciones de cada institución, asumiendo e impulsando la diversidad. En tal sentido se trabaja sobre la comparación de los logros propios, comparaciones más generales no serían útiles al objetivo del mejoramiento de la calidad.

³⁰ “La evaluación es un instrumento no solo de análisis, sino también de producción de una institución que también está en proceso de construcción, por lo tanto, en permanente transformación. Por eso, dado su carácter pedagógico, la evaluación institucional tiene que ver no solo con el pasado, sino sobre todo con el futuro” (Dias Sobrinho, J. Revista Avaliacao año 2 n°3. 1997. Unicamp, Brasil)

Lo anterior es necesario relativizarlo respecto a la contrastación con “el estado del arte” disciplinar, tarea fundamental de los evaluadores externos, sino se podría llegar al extremo de premiar a una institución que ha mejorado, pero no cumple con los mínimos consensos de calidad para la disciplina. En algunos casos se utiliza el fijar algunos parámetros comunes para las evaluaciones. En la acreditación esto es un elemento intrínseco.

En general la construcción de rankings se ha impulsado a nivel internacional a partir de empresas o medios periodísticos, donde los parámetros usados no siempre son conocidos, y en general descontextualizan la actividad de las instituciones.³¹

- Información cualitativa y cuantitativa oportuna y relevante

La evaluación no es neutral³², en la práctica internacional se ha extendido este consenso, se abandonó la pretensión de neutralidad, derivada del positivismo, existe conciencia de que la cuantificación está sujeta a determinantes previos.

En diversos países se ha estipulado este principio a la hora de establecer políticas de evaluación, por ejemplo, “la evaluación es, en última instancia, un acto de contrastación entre categorías referentes a la acción y categorías referentes a valores”³³, o también, “la evaluación no es neutral, como no es neutral ni desinteresado el lenguaje. Se debe asumir con honestidad y franqueza que hay valores que se aprecian y que se quiere que se instalen en un momento dado, con la conciencia de que ellos no son necesariamente eternos”³⁴

- Integral, consideración de todos los componentes del quehacer universitario

³¹ En Europa se encuentra en debate este punto, empezando a construirse “rankings” a partir de indicadores cuyo objetivo principal sea el proporcionar información relevante al estudiante y a la sociedad en general. De todas formas no es consenso el de generar una lista ordenada de instituciones.

³² Follari, R. op. Cit.

³³ Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de México.

³⁴ Lineamientos para la Evaluación Institucional. Coneau. 1997

Este tipo de proceso se refiere a todas las dimensiones de actuación de la universidad, no se trata de evaluar una de las funciones (enseñanza, investigación, etc.) sino de construir una visión integral.

Solamente se conocerá una realidad compleja con el propósito de construir una integración entre sus actores.

- Colectiva, debe incluir a todos los actores involucrados en la puesta en marcha y utilización de los resultados del proceso.

El objetivo de que la evaluación sea participativa es deseable, y es un horizonte al cual es necesario tratar de acercarse. La participación y la coherencia del informe generan una tensión, idealmente es posible conciliarla, y será una finalidad a perseguir.

La participación deberá también ser contextualizada, lo importante es que el proceso y las conclusiones sean asumidas por la institución y sus actores, desde este punto de vista, el tipo de organización y las características de la institución determinarán la consideración de una participación como adecuada.

35

- Constructiva y no punitiva, dirigida al mejoramiento de las actividades y a la generación de proyectos alternativos de superación académica.

Siguiendo el análisis de Follari, debe descartarse la idea de castigo pero no necesariamente la de *premiación o estímulo*, en tanto si no pasa nada se podría achatar el sistema y ritualizarlo. El estímulo puede ser de diversas maneras, en tanto prestigio, económico, legal, etc.

- Voluntaria

Este punto debe entenderse como el compromiso y decisión de la institución al embarcarse en estos procesos. De acuerdo a los marcos legales, políticos o coyunturales, la decisión de realizar la evaluación podrá ser plenamente “libre” o estará signada por la necesidad de cumplir con marcos administrativos, o de posicionamiento (prestigio, regionalización, etc.)

Lo importante de esta formulación es ir construyendo una “cultura de la evaluación”.

- Permanente

Este término puede interpretarse desde diversos ángulos, por una parte puede atribuirse a la conformación de un cuerpo estable de especialistas encargados de esta tarea en la institución. También puede entenderse como una actitud de la institución en tanto tenga presente la evaluación en sus acciones.

Por otra parte en términos de generación de informes y realización de evaluaciones externas es necesario el realizar cortes temporales, que permita reflexionar sobre las conclusiones anteriores, por tanto es posible pensar en una “evaluación periódica”.

La evaluación debe ser considerada, en todo caso, como un proceso. No es una acción temporal, fotográfica, sino que debe considerar un proceso para transformar a la realidad.

36

- Autoevaluación y Evaluación Externa por académicos invitados.

Como lo plantea Bentancur³⁵ la evaluación estatal de las instituciones se plantea como una estrategia de regulación de los sistemas de educación superior, agregándose a las clásicas categorías de estatal, de mercado de “oligarquías académicas”. En la práctica, el estado ha complementado un proceso de autoevaluación de las propias instituciones.

La autoevaluación y la evaluación externa son mecanismos conectados entre sí, la evaluación externa depende de una autoevaluación con la información suficiente, y será más efectiva en tanto exista un proceso de reflexión interna de la institución.

³⁵

Bentancur, Nicolás “Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, Montevideo

El informe de autoevaluación debe contener información cuantitativa y cualitativa donde se muestren las actividades, la organización, los objetivos, las políticas y estrategias de la institución. Se analizan los procesos y los resultados y se debe ver esto en un proceso temporal.

MOMENTOS DE LA EVALUACION INSTITUCIONAL

Autoevaluación

Realizada por la propia institución. Se pueden seguir ciertos lineamientos pero en general predomina la autonomía institucional. Se señala la tendencia a instalar la idea de un proceso sistematizado dentro de las instituciones.

Evaluación Externa

Son realizadas por parte de especialistas externos, es decir pares académicos. Suele realizarse “in situ”, con visitas programadas.

37

Evaluación Final

Generalmente es un informe realizado en instancias centrales, a partir de la autoevaluación, la evaluación externa, etc.

Plan de Mejora

Todo el proceso contempla la generación de un plan de mejora por parte de la institución que de cuenta de las debilidades apuntadas, que sea creíble, sustentable y válido.

Un concepto de planificación cercano a la realidad de las IES puede ser que es “un proceso que implica establecer y evaluar cada decisión de un conjunto interrelacionado de decisiones antes de que se requiera la acción. Esto se realiza en una situación en la cual se cree que al menos que se sigan ciertas acciones, no es

probable que ocurra el estado futuro deseado y que si se toman las acciones apropiadas se pueden incrementar las probabilidades de que eso ocurra”³⁶

ATRIBUTOS DE UNA EVALUACION EXTERNA

- Singular
- Histórica y contextualizada
- Ética y responsable
- Independiente
- Rigurosa y concisa

3. ACREDITACIÓN

Reconocimiento o certificación de la calidad de una institución de educación superior o de un programa educativo, que se basa en un proceso previo de evaluación. El proceso es llevado a cabo por una agencia externa. La acreditación supone la evaluación respecto de estándares y criterios de calidad establecidos previamente por una agencia u organismo acreditador o por una autoridad oficial educativa. (RIACES, 2007)

38

Notas: En algunos países (por ejemplo, Argentina y Brasil) tiene carácter obligatorio, sujeto a lo establecido

La acreditación es el resultado del proceso de evaluación mediante el cual se certifica la calidad académica de las carreras de grado, estableciendo que satisfacen el perfil del egresado y los criterios de calidad previamente aprobados a nivel regional para cada titulación. ACUERDO SOBRE LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE ACREDITACIÓN DE CARRERAS UNIVERSITARIAS PARA EL RECONOCIMIENTO REGIONAL DE LA

³⁶ Proceso de Planeamiento Estratégico en la UNL. Dirección de Planeamiento y Programación. Universidad Nacional del Litoral, Argentina. 1994. En Martínez Sandres, F. y Eulalio, N.: Pautas para la Elaboración de Planes de Mejora Basados en el Planeamiento Estratégico. Comisión Central de Evaluación Institucional. Universidad de la República. 2006

CALIDAD ACADÉMICA DE LAS RESPECTIVAS TITULACIONES EN EL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS

3.1. Acreditación de Carreras o de Programas

Se refiere a la [acreditación](#) de planes de estudios de [grado](#) o de postgrado, incluyendo el [doctorado](#). (RIACES, 2007)

3.2. Acreditación Institucional

Se refiere a la [acreditación](#) del conjunto de una [universidad](#) o [institución de educación superior](#), que garantiza un [nivel](#) global de [calidad](#), aunque con grados diferentes; también puede referirse a centros, facultades, escuelas y departamentos; que constituyen instancias institucionales. (RIACES, 2007)

39

4. AGENCIA DE ACREDITACION

Entidad, pública o privada, externa a las instituciones de [educación superior](#), dedicada a la [evaluación](#) y/o [acreditación](#) de éstas y de sus programas y servicios. Se tiende a que las agencias sean, a su vez, acreditadas periódicamente por un [organismo acreditador](#) o por el Gobierno, desde criterios de independencia, imparcialidad y actuación técnica, lo que presupone que las agencias contemplen procedimientos de [evaluación](#) de sus propios mecanismos. Se puede hablar, genéricamente, de agencias u organismos de [evaluación](#) y [acreditación](#). (RIACES, 2007)

Notas: Se utiliza, también, en algunos países –como es el caso de Argentina– para los organismos responsables de la promoción y coordinación de la [investigación](#) científico-tecnológica.

En la conformación de sistemas de aseguramiento de la calidad, generalmente estructurados como Agencias de Acreditación y Evaluación, los mismos deben contemplar ciertos componentes a los efectos ser operativo y efectivo.

- Legitimidad o validación, frente a los actores del sistema y en general ser reconocido por la sociedad como un mecanismo válido
- Reconocimiento técnico, en tanto debe manejarse con criterios, procedimientos y equipos técnicos con alto grado de profesionalismo
- Credibilidad, se apoya en la legitimidad y el reconocimiento técnico y además de la independencia, ecuanimidad y transparencia de sus juicios.

La experiencia internacional que se puede constatar en la materia muestra que en general estas instituciones mantienen criterios de desempeño, conocido como buenas prácticas. En tal sentido de acuerdo con Atria y Pugliese³⁷, basados en el protocolo de la Red Internacional de Agencias de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (INQAAHE), dichos criterios pueden resumirse en:

40

- Declaración de misión: existencia de un conjunto de objetivos explícitos que toman en cuenta el contexto cultural e histórico. El aseguramiento de la calidad es una actividad principal y se traduce en una política y un plan de gestión.
- Relación entre la Agencia y las instituciones de educación superior: se reconoce que la calidad y su aseguramiento son responsabilidad de las instituciones. Se respeta la autonomía, identidad e integridad de la institución. Aplica estándares construidos en consulta con los actores.
- Adopción de decisiones: la agencia adopta decisiones de manera independiente, imparcial, rigurosa, amplia, equilibrada y consistente.

³⁷ Atria, R y Pugliese, J.C. Informe de la Consultoría Orientada a la Identificación de las Posibilidades y Dificultades para Constituir una Agencia Nacional de Acreditación en Uruguay. Riaces – Mec. 2006. Uruguay (pág. 4)

- El comité externo: no presentará conflicto de intereses, recibirá instrucciones precisas, y el comité actúa con independencia cuando formula sus juicios, conclusiones o recomendaciones.
- La cara pública: la Agencia informa y responde al público de acuerdo con la legislación o el contexto cultural.
- Documentación: se posee documentación clara respecto a la autoevaluación, la evaluación externa, etc.
- Recursos: se debe disponer de recursos adecuados y accesibles para realizar sus objetivos
- Sistema de apelación: debe existir un sistema claro de apelación de las decisiones
- Aseguramiento de calidad de la Agencia: establecer un sistema continuo de evaluación de sus propias actividades.
- Colaboración con otras Agencias: intercambio, proyectos, etc.

Las Agencias presentan ciertos riesgos para su buen funcionamiento y para lograr el objetivo establecido para las mismas. Lo primero es el no contar con suficientes recursos (humanos, financieros, legales) para llevar adelante con eficacia su labor. En segundo plano es ser permeable a presiones de instituciones, grupos de presión, actores políticos, etc. Tercero, no lograr comprometer a la comunidad académica, sufriendo boicot, o vaciamiento de los procesos. Cuarto, tener una actitud “burocrática”, en tanto utilizar mecanismos formales, rígidos o conservadores.

Todas estas situaciones pueden vaciar de contenido la acción de una agencia, no generando confianza ni logrando efectos sustantivos en el sistema educativo, transformándose en simples requerimientos “administrativos” para llenar las formas.

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

4.1. LAS AGENCIAS EN EL ARCUSUR

(Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las Respectivas Titulaciones en el Mercosur y Estados Asociados)

El Sector Educativo del MERCOSUR, de acuerdo a su Plan Estratégico³⁸, definió la “Adopción de un Mecanismo de Acreditación de Carreras en el ámbito del MERCOSUR”. La responsabilidad de las actividades y gestión del Sistema Arcusur queda a cargo de las Comisiones o Agencias Nacionales de Evaluación y Acreditación Universitaria establecidas en forma oficial en cada uno de los países miembros o asociados. Estas Agencias Nacionales se constituyen como una Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) a los “efectos de celebrar los acuerdos, asumir las decisiones y procedimientos establecidos”³⁹

En tal sentido el Acuerdo define y pone pautas para la integración a la red de una Agencia Nacional:

“1. A los fines del presente Acuerdo se denominan Agencias Nacionales de Acreditación a las entidades específicas responsables de los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior, designadas por el Estado Parte o Asociado ante la Reunión de Ministros de Educación.

42

2. Las Agencias Nacionales de Acreditación deben reunir los siguientes atributos:

- a) Ser una institución de derecho público reconocida de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales vigentes en su país de origen.
- b) Ser dirigida por un órgano colegiado.
- c) Dar garantía de su autonomía e imparcialidad, estar integrada por miembros y personal idóneos, y contar con procedimientos adecuados a las buenas prácticas internacionales.”⁴⁰

³⁸ Plan Estratégico del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) 2006 - 2010

³⁹ Manual de Procedimientos del Sistema Arcusur. Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR. 2008

⁴⁰ ACUERDO SOBRE LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE ACREDITACIÓN DE CARRERAS UNIVERSITARIAS PARA EL RECONOCIMIENTO REGIONAL DE LA CALIDAD

VI :

FINAL

VII :

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L.: *La hechura de las políticas*. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. Madrid. 1994
- Atria, R y Pugliese, J.C.: *Informe de la Consultoría Orientada a la Identificación de las Posibilidades y Dificultades para Constituir una Agencia Nacional de Acreditación en Uruguay*. Riaces – Mec. Uruguay. 2006.
- Bentancur, N.: *¿Hacia un Nuevo Paradigma en las Políticas Educativas? Las Reformas de las Reformas en Argentina, Chile y Uruguay (2005 – 2007)*. Revista Uruguaya de Ciencia Política – ICP – Montevideo – 2007
- Bentancur, N.: *Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*
- Bentancur, N.: *Cinco dilemas universitarios de comienzos de siglo*. Revista Uruguaya de Ciencia Política nº14. ICP. Montevideo. 2004
- Bizzozero, L.: *La Educación Superior en las Negociaciones de Comercio Internacional- Opciones planteadas al espacio regional del MERCOSUR*. Documentos de Rectorado. Udelar 2003
- Brunner, J.J.: *Educación Superior en Iberoamérica*. CINDA, Informe 2007, Chile
- Comisión Sectorial del MERCOSUR. *MERCOSUR Educativo: El Proceso de Acreditación Universitaria*. UDELAR. 2007
- CONEAU: *Lineamientos para la Evaluación Institucional*. Argentina. 1997
- CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA EDUCACION SUPERIOR UNESCO: *La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción*. París. 1998
- Días Sobrinho, J.: *Evaluación Institucional: La experiencia del PAIUB*. Conferencia. Facultad de Ingeniería / Universidad de la República. Uruguay. 1996
- Días Sobrinho, J.: *Editorial*. Revista Avaliacao año 2 nº3. Unicamp, Brasil. 1997
- Fernández Lamarra, N.: *La Educación Superior en América Latina y el Caribe y la Evaluación y Acreditación de su Calidad. Situación, Problemas y Perspectivas*. IESALC/UNESCO – Universidad Nacional Tres de Febrero. Argentina. 2004
- Figaredo, F. y Davyt, A.: *Calidad y Evaluación de la Educación Superior en los documentos de la UNESCO*. Revista Avaliacao. Año 2 nº3. Unicamp. Campinas. Brasil. 1997.
- Follari, R.: *Aspectos teóricos y metodológicos sobre evaluación de la función investigación en las Universidades*. Documento para Coneau. Argentina. 1999

- Ginés Mora, J. y Fernández Lamarra, N.: *Educación Superior, Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de Evaluación y Acreditación de la Calidad*. Editorial de la Universidad Tres de Febrero. Argentina. 2005
- Lemaitre, M. J.: *Redes de Agencias a Nivel Mundial y Regional en Educación Superior*. Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de Evaluación y Acreditación de la Calidad. Editorial de la Universidad Tres de Febrero. Argentina. 2005
- Martínez Sandres, F. y Eulalio, N.: *Proceso de Planeamiento Estratégico en la UNL. Dirección de Planeamiento y Programación. Universidad Nacional del Litoral, Argentina. 1994*. En Pautas para la Elaboración de Planes de Mejora Basados en el Planeamiento Estratégico. Comisión Central de Evaluación Institucional. Universidad de la República. Uruguay. 2006
- Ministerio de Educación y Cultura: *Proyecto de Ley General de Educación*. Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales. Uruguay. 2008
- Pires, S. Lemaitre, M.J.: *Sistemas de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. 2008
- Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR: *Plan Estratégico del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) 2006 – 2010*
- Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR: *Acuerdo sobre la Creación e Implementación de un Sistema Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las Respectivas Titulaciones en el MERCOSUR Y Estados Asociados*. Argentina, 2008
- Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR: *Manual de Procedimientos del Sistema Arcusur*. 2008
- Stubrin, A.: *Papel de la Evaluación y la Acreditación en la Relación entre la Universidad y el Estado*. Seminario Las Nuevas Tendencias de la Evaluación y la Acreditación en América Latina y el Caribe. Buenos Aires. 2005