
Universidad Técnica Nacional
Rectoría
Dirección de Evaluación Académica



Antología

“Calidad, Evaluación y Acreditación en la Educación Superior”

Compilación por:
José Rugama Hernández
Eliana Zárate González

-2014-

Dirección de Evaluación Académica

Presentación

La Dirección de Evaluación Académica de la Universidad Técnica Nacional, es una dependencia adscrita a la Rectoría, cuya misión es contribuir al aseguramiento de la calidad educativa de las carreras y programas académicos; mediante la investigación, la normalización de criterios, estándares e indicadores, y la evaluación sistemática de las distintas dimensiones del proceso educativo para la mejora continua, que conduzca a la excelencia en la gestión académica. Asimismo, brinda asesoría y cooperación a la Vicerrectoría de Docencia, Vicerrectoría de Investigación, Vicerrectoría de Extensión, Vicerrectoría de Vida Estudiantil, a las Sedes Universitarias y a las distintas Unidades o Centros de la Universidad, en materia de calidad y evaluación de la gestión académica.

La Universidad Técnica Nacional, de conformidad con su Ley Orgánica, tiene la responsabilidad y el compromiso académico y social, de brindar una educación técnica superior de calidad, para este fin ha reconocido la necesidad de desarrollar un sistema interno de aseguramiento de la calidad, en todos los niveles de educación, formación y capacitación que imparta; basado en un conjunto de dimensiones, criterios, y estándares de calidad que, no solo propicie una cultura de evaluación sistemática en la Universidad, sino que asegure efectivamente la calidad en los procesos académicos, administrativos y productivos que desarrolle.

En el marco estratégico del Plan Institucional de Desarrollo Estratégico 2011-2021, se establece la calidad como uno de los valores institucionales:

Calidad *"...brindamos los servicios de la universidad, y desarrollamos todas nuestras funciones laborales con la más alta calidad posible, de modo que los usuarios, la sociedad, y la misma organización se sientan satisfechos con su desempeño".*

En la Sesión Ordinaria, No. 18, Acta No. 23, del 13 de marzo de 2012, el Consejo Universitario aprueba los objetivos, funciones y organización de la Dirección de Evaluación Académica (DEVA).

Visión

“Ser la instancia universitaria especializada en promover en los miembros de la comunidad universitaria, una cultura de calidad, mediante procesos de autoevaluación y de mejoramiento continuo de la gestión y de aseguramiento de la calidad académica, de manera sostenible”.

Misión

“Contribuir al aseguramiento de la calidad, mediante la normalización de criterios y estándares de gestión, y la evaluación integral de las distintas dimensiones del proceso educativo para la mejora continua, que conduzca a la excelencia y a la acreditación progresiva de las carreras y programas académicos de la Universidad”.

Política de calidad

“Asumimos el compromiso de satisfacer los requisitos de los Estudiantes, Clientes y Sociedad, y los criterios y estándares de calidad establecidos por la Universidad, a través de un Sistema de Aseguramiento de Calidad, que promueva y mejore continuamente los procesos y los servicios de formación, investigación, extensión y proyección social, vida estudiantil, gestión administrativa, la generación y la difusión del conocimiento, el arte, la cultura, y la búsqueda permanente de la excelencia, que garantice el logro sostenible de la misión y los fines institucionales”.

Objetivos

Los objetivos del “*Sistema Interno de Aseguramiento de la Calidad Académica*”, de la Universidad Técnica Nacional, son los siguientes:

- Establecer un Sistema de Aseguramiento de la Calidad Académica, que permita predecir resultados de calidad para el mejoramiento integral de la gestión educativa de la Institución.
- Promover la excelencia académica, mediante el desarrollo de estrategias, sistemas y mecanismos para el mejoramiento continuo de la calidad de la Educación Técnica Universitaria.

- Desarrollar un Modelo Integral de Evaluación de la Calidad Educativa, que conduzca gradualmente a la excelencia en la gestión académica.
- Mejorar la calidad académica de la Universidad, a través del fortalecimiento de los procesos que conforman el Sistema de Garantía Interna de Calidad Académica.
- Contribuir a implementar los planes de mejoramiento continuo y compromisos de mejora, con base en los resultados de los procesos de evaluación interna (autoevaluación), evaluación externa y acreditación de la calidad académica.
- Fomentar en los miembros de la comunidad universitaria, una cultura de autoevaluación y de mejoramiento continuo de la gestión y aseguramiento de la calidad académica.
- Desarrollar programas de sensibilización, y motivación en la comunidad universitaria, para facilitar el involucramiento del personal en los procesos evaluativos de la Institución.
- Proporcionar apoyo técnico y colaborativo a las áreas funcionales de la Institución, en los procesos de autoevaluación, acreditación y/o certificación de la calidad de las carreras, programas y servicios universitarios.
- Contribuir a dar fe pública sobre el compromiso y responsabilidad social de la Universidad Técnica Nacional, por desarrollar una oferta académica de calidad, pertinencia, relevancia, equidad, eficiencia y de excelencia.
- Constituirse en un medio efectivo y oportuno, que contribuya en la modernización y desarrollo académico sustentable de la Universidad Técnica Nacional.
- Ejecutar las políticas institucionales, que en materia de gestión y evaluación de la calidad académica, establezca la Rectoría y el Consejo Universitario.

SISTEMA INTERNO DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD ACADÉMICA

MAPA DE PROCESOS



PROCESO DE EVALUACIÓN ACADÉMICA

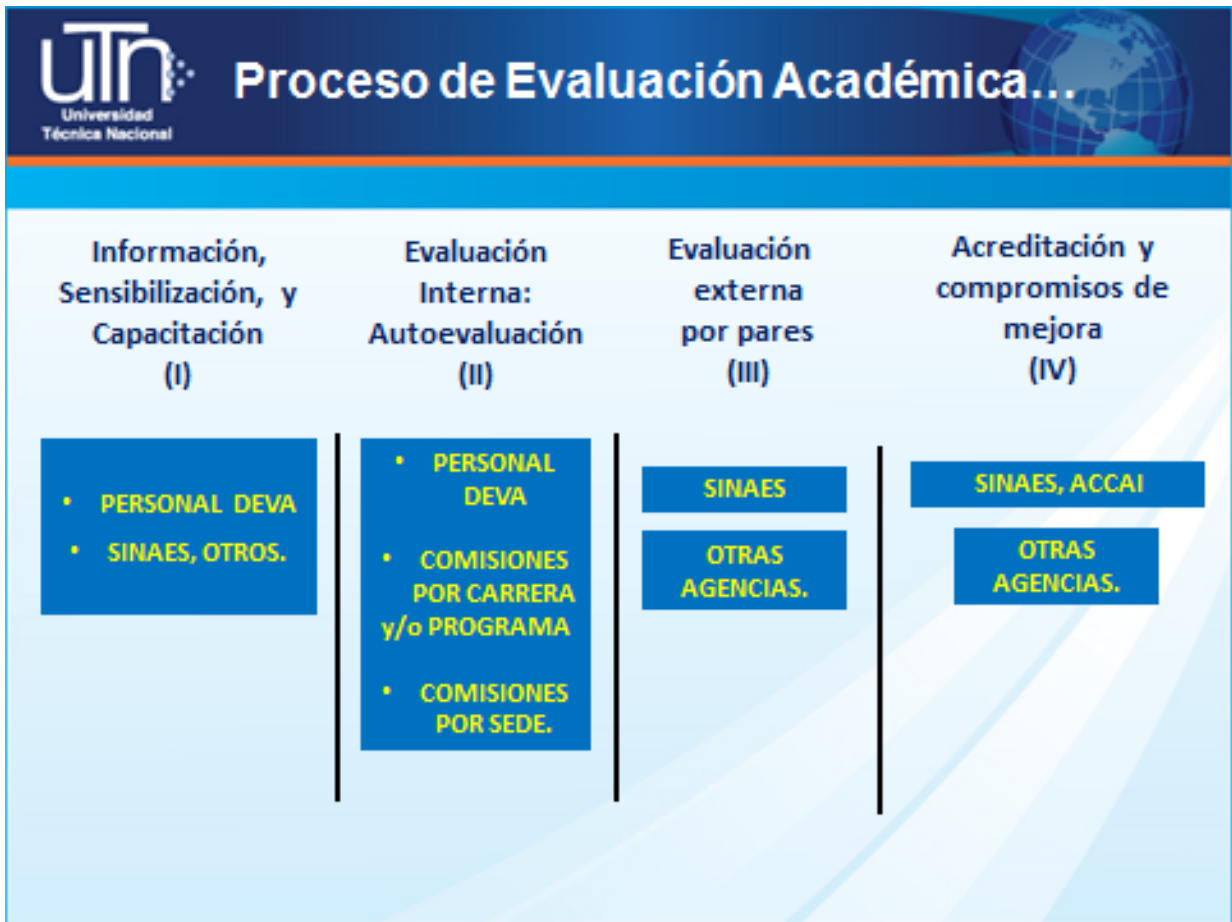


Tabla de Contenido

Prólogo	I
CAPÍTULO I: LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR	1
Calidad total: Principios y modelos de gestión	2
Las competencias como eje rector de la calidad educativa	37
Marco de referencia para el proyecto sobre aseguramiento de la calidad	46
La pertinencia como requisito para la calidad en educación superior. La planeación institucional y el compromiso como condición esencial para el desarrollo del posgrado.	62
Los sistemas de aseguramiento de la calidad, en la educación superior en América Latina.....	78
CAPÍTULO II: CALIDAD Y EVALUACIÓN EDUCATIVA	93
El futuro de la evaluación educativa.....	94
Contexto mundial sobre la evaluación en las instituciones de educación superior	98
Evaluación y calidad de la Universidad: El proyecto de la Universidad Complutense de Madrid.....	110
Una reflexión sobre la gestión de los procesos de evaluación: la planificación académica	120
Evaluación y Calidad	140
La evaluación de los Sistemas Educativos en Iberoamérica: Algunas reflexiones en torno a su especificidad.....	157
La evaluación de los sistemas educativos	167
Indicadores de calidad en la evaluación de instituciones de educación superior. Algunas consideraciones críticas.	192
Calidad, evaluación institucional, acreditación y sistemas nacionales de acreditación	201
Acreditación de la educación superior: tendencias recientes y desafíos para el futuro	221
CAPÍTULO III: CALIDAD, EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN	227
Acreditación de la educación superior en América Latina y El Caribe.....	228

Calidad y acreditación en la educación superior en Centroamérica	256
CAPÍTULO IV: MEJORAMIENTO Y ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD: EXPERIENCIAS	275
El papel del Centro de Evaluación Académica en el mejoramiento de la calidad en la Universidad de Costa Rica	276
Autoevaluación y acreditación de carreras en la Universidad Nacional de Costa Rica: experiencias para la gestión de la calidad	286
La evaluación de la calidad educativa desde la perspectiva de los pares académicos: descripción de una experiencia	302
Glosario	313
Referencias Bibliográficas	318

Prólogo

La Dirección de Evaluación Académica, comprometida con los procesos universitarios de mejoramiento de la calidad de las carreras, programas y servicios, establece como una de las acciones estratégicas, el desarrollo de programas de información, sensibilización, motivación y capacitación dirigidos a la comunidad universitaria; con el fin de contribuir al aseguramiento interno de la calidad educativa, que fortalezca el control, la evaluación, la acreditación y la mejora continua de los procesos académicos, que lleven sistemáticamente a la excelencia.

En este sentido, se ha considerado pertinente la compilación de un material de apoyo que contribuya a la construcción de conocimientos teóricos y prácticos sobre la Calidad Educativa, Evaluación y Acreditación de la calidad, de manera que se convierta en una invitación a la reflexión sistemática de ciertos postulados, relacionados con el quehacer universitario en estas temáticas.

Este material de apoyo contiene lecturas de experiencias concretas de autoevaluación, evaluación y acreditación. Se pretende ofrecer un marco enriquecedor, tanto en políticas emitidas en otros ámbitos de la educación universitaria, como acciones implementadas en otras instancias educativas, en otros países y en otros contextos de la Educación Superior.

Las lecturas presentadas son una compilación de artículos de revistas especializadas, de ponencias en congresos, foros, seminarios y libros específicos (tanto en formato físico como digital); de manera que se plasman los temas en cuestión, desde una perspectiva ecléctica, presentando diversas posiciones y aristas teóricas de abordaje temático.

Las lecturas se han ordenado por temas relacionados, traslapados y de forma secuencial, agrupados en cinco áreas de conocimientos, en correspondencia con el programa del curso-taller sobre "**Calidad, Autoevaluación y Acreditación de la Calidad**", lo que contribuye a la orientación de la lectura de estos documentos.

En un primer momento, se presentan lecturas que contienen elementos sobre calidad, su evolución, su relación con criterios de evaluación y acreditación, calidad de las instituciones y calidad educativa, políticas generadas y elementos de gestión.

En un segundo apartado, se compilan las lecturas que abordan temas relacionados con evaluación educativa, evaluación institucional, evaluación de pares académicos, evaluación de la calidad, de instituciones educativas, de sistemas educativos y gestión de los procesos de evaluación; propios del ámbito de la Educación Superior.

Finalmente, se incluyen lecturas sobre la acreditación; acreditación de la calidad, acreditación y evaluación, acreditación y calidad, así como acreditación de la educación superior y su relevancia, propio de los procesos de calidad e imagen de excelencia de la universidad.

CAPÍTULO I: LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

“En el futuro la calidad de los estudiantes, será el factor decisivo para apreciar la calidad de una Universidad”.

Carlos Tünnermann B.

Calidad total: Principios y modelos de gestión

Ignacio Ayensa Jaso

La calidad y su evolución

Evolución del concepto de calidad

La Calidad ha experimentado un profundo cambio hasta llegar a lo que hoy conocemos por Calidad Total, también denominado Excelencia.

En el contexto de las organizaciones industriales desde comienzos de este siglo, y tal vez antes, se entendía la calidad como:

“El grado en que un producto cumplía con las especificaciones técnicas que se habían establecido cuando fue diseñado”.

Posteriormente fue evolucionando el concepto de calidad, que la norma UNE 66-001 define como:

“La adecuación al uso del producto o, más detalladamente, el conjunto de propiedades y características de un producto o servicio que le confieren su aptitud para satisfacer las necesidades expresadas o implícitas”.

Más recientemente el concepto de calidad ha trascendido hacia todos los ámbitos de la organización y así actualmente se define como:

“Todas las formas a través de las cuales la organización satisface las necesidades y expectativas de sus clientes, sus empleados, las entidades implicadas financieramente y toda la sociedad en general”.

Podemos observar que esta última definición engloba conceptualmente a la segunda y ésta a su vez a la primera.

En paralelo con esta evolución han ido también progresando los mecanismos mediante los cuales las organizaciones han gestionado la calidad.

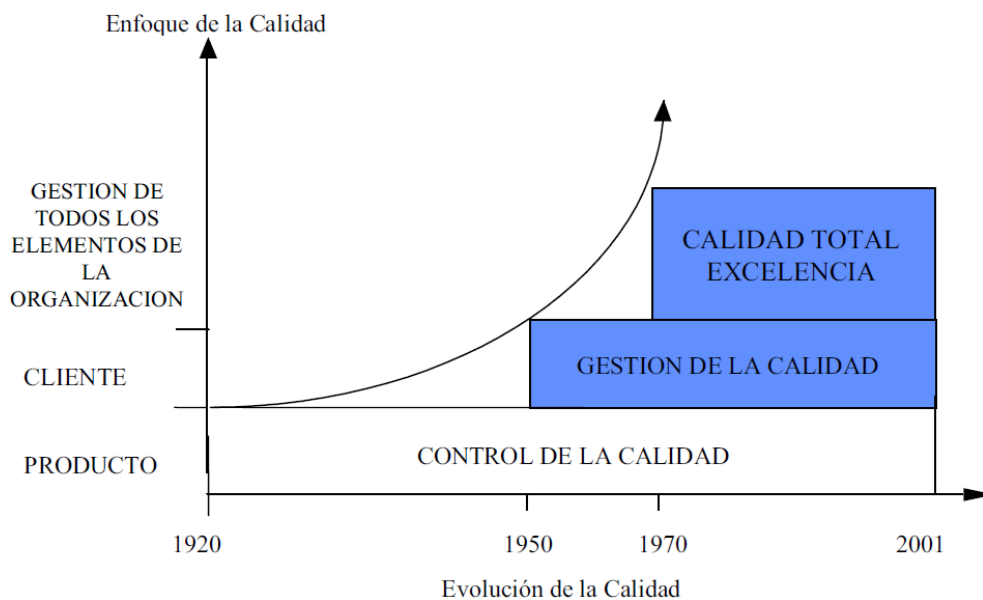
Así, inicialmente se hablaba de control de calidad, departamento o función responsable de la inspección y ensayo de los productos para verificar su conformidad con las especificaciones. Estas inspecciones se realizaban en un principio masivamente en el producto acabado y, más tarde, se fueron aplicando durante el proceso de fabricación.

En los años 50, y en consonancia con la definición, surgió el término "Quality Assurance" que podemos traducirlo como garantía o aseguramiento de la calidad y que engloba al "conjunto de actividades planificadas y sistemáticas, necesario para dar confianza de que un producto o servicio va a satisfacer los requerimientos establecidos". Todo este ámbito, que se circunscribe a la certificación ISO 9001:2000, ha pasado a denominarse actualmente Gestión de la Calidad.

Posteriormente, y con relación a la definición, han surgido varios términos como TotalQuality Management, Company Wide Quality Control, etc., que podríamos traducir, eliminando pequeños matices entre ellos y simplificando como Calidad Total o Excelencia.

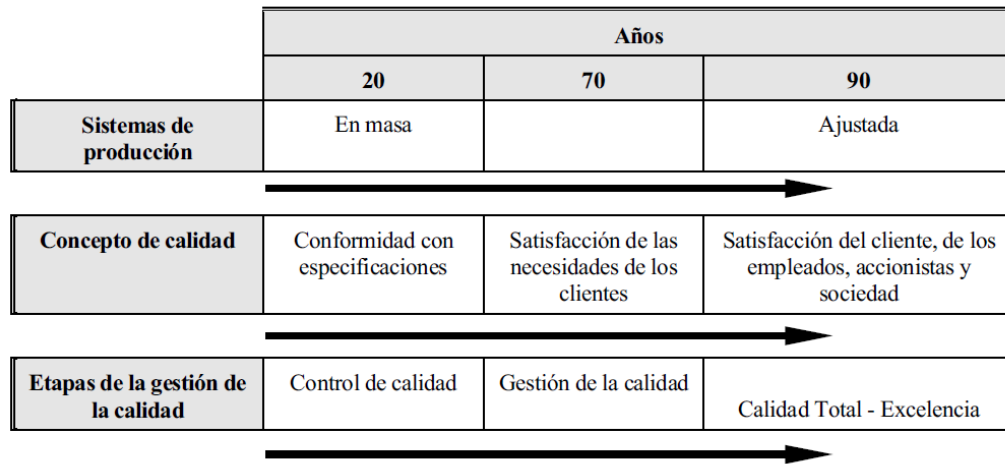
La calidad Total es una estrategia global de gestión de toda la organización.

Etapas de la evolución del enfoque de la calidad



Hoy en día las empresas y otras organizaciones y sus departamentos pueden estar en cualquiera de las distintas etapas anteriormente citadas.

Esta evolución del concepto de la calidad ha sido paralela a la evolución en los últimos años de los sistemas de producción. Estos han evolucionado desde la producción en masa hasta la producción ajustada (lean production).



Control de la Calidad

Definición.

"El control de la calidad es el conjunto de técnicas y actividades, de carácter operativo, utilizadas para verificar los requisitos relativos a la calidad del producto o servicio."

Los departamentos de control de calidad surgen en las empresas a principios del siglo XX, momento en el que el Taylorismo propugnaba una clara división de funciones y tareas en las organizaciones, en consecuencia una diferenciación entre las personas que ejecutan tareas y las que controlan.

El segundo gran hito de este siglo fue "la línea de montaje" desarrollada por Henry Ford. Este sistema requería que las piezas utilizadas en la línea fueran intercambiables y por tanto deberían cumplir unos requisitos mínimos. Introdujo las tolerancias que las piezas deberían cumplir para garantizar su montaje y se impuso el concepto de inspección o control de calidad aplicada a todos los productos terminados.

Posteriormente, hacia 1930, se introduce la estadística (planes de muestreo) a la inspección, reduciendo los costes al evitar controlar el 100% de las piezas. Diversos análisis dictaminaron que realizando controles intermedios en el proceso, se evitaba procesar un producto que ya llevaba implícito el defecto por el cual se iba a rechazar al final. Por ello se pasó de la inspección final del producto acabado al control de calidad en las diferentes fases del proceso.

A continuación se vio que suponía un menor coste y era más fiable controlar el proceso que el producto. Es decir, si se lograba tener bajo control los parámetros del proceso (temperatura, presión, tiempo, etc.) de los cuales depende como salga el producto, no sería necesario controlar éste. W. Shewhart desarrolló a partir de este concepto la metodología conocida como "Control estadístico de procesos" en los años 30.

Gestión de la Calidad

Definición.

La gestión de la calidad es el conjunto de acciones, planificadas y sistemáticas, que son necesarias para proporcionar la confianza adecuada de que un producto o servicio va a satisfacer los requisitos dados sobre la calidad.

Siguiendo el proceso de simplificación y reducción de costes del control de calidad, los grandes "compradores" se dieron cuenta que para garantizar que sus proveedores les enviaran los productos cumpliendo sus especificaciones, era necesario que organizaran y documentaran todos aquellos aspectos de su organización que pudieran influir en la calidad del producto que les suministraban. Todo ello debía estar sistematizado y documentado, y por ello empezaron a obligar a sus proveedores a garantizar la calidad.

Un sistema de gestión de la Calidad debe estar documentado con un manual de calidad y con procedimientos e instrucciones técnicas y debe revisarse su cumplimiento a través de auditorías. Debe contemplar todos aquellos aspectos que tengan incidencia en la calidad final del producto o servicio que presta la organización. En los últimos años han gozado de gran popularidad las normas de "Aseguramiento de la Calidad" de la serie ISO 9.000, normas que a partir del 1 de enero de 2001 han pasado a denominarse "Gestión de la Calidad" con una norma certificable: la norma ISO 9001:2000.

Calidad Total - Excelencia

Definición.

La Calidad Total - Excelencia es una estrategia de gestión cuyo objetivo es que la organización satisfaga de una manera equilibrada las necesidades y expectativas de los clientes, de los empleados, de los accionistas y de la sociedad en general.

El fenómeno japonés.

Japón había salido mal parado de la Segunda Guerra Mundial y debía recuperarse. No disponía de recursos propios excepto las personas y su materia gris.

La JUSE (Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros) invitó en los años 50 a expertos americanos como Deming, Iman y otros para que explicasen a los directivos japoneses las prácticas de gestión utilizadas en las empresas americanas, con especial énfasis en las técnicas estadísticas utilizadas en el control de procesos.

A partir de aquí se desencadenó una movilización sin precedentes en la historia a nivel del país. Posteriormente los japoneses han realizado las mayores aportaciones metodológicas a nivel mundial (just in time, quality function deployment QFD, círculos de calidad, etc.) sorprendiendo con las elevadas cotas de competitividad alcanzadas por sus empresas.

Taylorismo y Calidad Total.

A comienzos de este siglo, Frederic Taylor desarrolló la "Organización Científica del Trabajo". Esta ciencia aportó rigor a la gestión de las organizaciones y sus principios básicos de descomposición del trabajo en actividades elementales, especializando al máximo en ellas a los operarios permitió a las empresas desarrollarse contratando personas procedentes del campo y sin ninguna cualificación (en la planta de River Rouge de la FORD se hablaban 60 idiomas diferentes).

Este y otros principios postulados por el Taylorismo estaban adaptados a la realidad de su época, pero actualmente el entorno ha cambiado radicalmente respecto a comienzos de siglo:

- Globalización de los mercados.
- Elevado nivel de cualificación de las personas.
- Accesibilidad a las tecnologías.
- Países emergentes con industrialización rapidísima.

No obstante, muchas de las organizaciones occidentales y también de la CAPV, están impregnadas del taylorismo y requieren serias modificaciones para adaptarse a la realidad actual.

La estrategia de gestión conocida como Calidad Total-Excelencia es un compendio de las mejores prácticas de gestión que pueden y deben desarrollar las empresas y otras organizaciones para adaptarse a la realidad actual de cambio cada vez más rápido.

Enfoque tradicional Tayloriano	Enfoque actual Calidad Total - Excelencia
Producir bienes Objetivos departamentales Unos pocos lo piensan todo Trabajo individual Énfasis en los medios físicos Mejora mediante inversión El trabajo como mercancía de compraventa Confrontación- Negociación- Confrontación	Generar satisfacción del cliente Objetivos estratégicos ligados a procesos Todos piensan Trabajo en equipo Énfasis en las personas Mejora continua Integración de los empleados en la empresa Cooperación

El cambio de la cultura empresarial hacia la Calidad Total-Excelencia es un proceso complejo que requiere tiempo y esfuerzo.

Asimismo, para que se lleve a cabo con eficacia existe una condición que debe cumplirse ineludiblemente y es que los líderes de la organización estén convencidos de la necesidad de cambiar, así como el papel que ellos deben desempeñar para que tenga lugar.

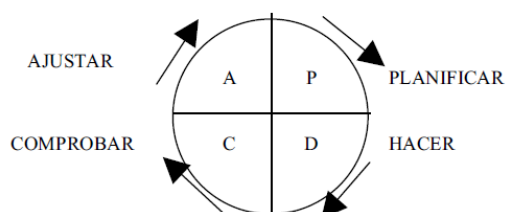
Aportaciones destacables de expertos

Autor	Aportación
Walter Shewhart	Ciclo de Shewhart (PDCA): "El proceso metodológico básico para asegurar las actividades fundamentales de mejora y mantenimiento: Plan-Do-Check-Act" y el Control Estadístico de Procesos SPC.
Edward Deming	Catorce puntos para la dirección: qué se debe contemplar para la dirección de la organización.
Joseph Juran	Trilogía de Juran: "La planificación de la calidad, control de la calidad y mejora de la calidad son los instrumentos del Directivo en la gestión de la calidad".
Kaoru Ishikawa	Círculos de Calidad: "Grupos de voluntarios, estables en el tiempo, que tienen como objetivo principal mejorar la calidad de los procesos y el entorno de trabajo".
Taiichi Ohno	Just in Time: "Sistema de gestión de producción que permite entregar al cliente el producto con la calidad exigida, en la cantidad precisa y el momento exacto".
Masaaki Imai	Kaizen: "Significa mejora continua en japonés. Es el espíritu y práctica de los principios de mejora continua en la organización".
Genichi Taguchi	Ingeniería de la Calidad: "Métodos para el diseño y desarrollo de los procesos de industrialización con el máximo de eficiencia".
Kiyoshi Suzaki	Gestión Visual: "Es un sistema donde la información necesaria para la gestión operativa está presente allí donde trabajan las personas".

Walter Shewhart

Su aportación es el ciclo PDCA (Plan-Do-Check-Act). Es un proceso metodológico básico para realizar las actividades de mejora y mantener lo que sea mejorado.

Asimismo desarrolló el Control Estadístico de Procesos, metodología para lograr la estabilidad y la mejora continua de los procesos en base a eliminar de ellos sus "causas especiales" de variabilidad y reducir sus "causas comunes".



Edward Deming

Entre las diferentes aportaciones de este autor a la calidad cabe destacar dos: los catorce puntos de Deming y la divulgación del ciclo PDCA de Shewhart.

Con sus "catorce puntos para la gestión", Deming pretende mostrar la importancia del papel de las personas, y en especial de la dirección en la competitividad de las organizaciones.

Puntos de Deming.

1. Crear constancia en el propósito de mejorar el producto y el servicio.
2. Adaptar la organización a la nueva economía en que vivimos.
3. Evitar la inspección masiva de productos.
4. Comprar por calidad, no por precio y estrechar lazos con los proveedores.
5. Mejorar continuamente en todos los ámbitos de la organización.
6. Formar y entrenar a los trabajadores para mejorar el desempeño del trabajo.
7. Adoptar e implantar el liderazgo.
8. Eliminar el miedo, para que las personas trabajen seguras y den lo mejor de sí mismas.
9. Romper las barreras entre departamentos.

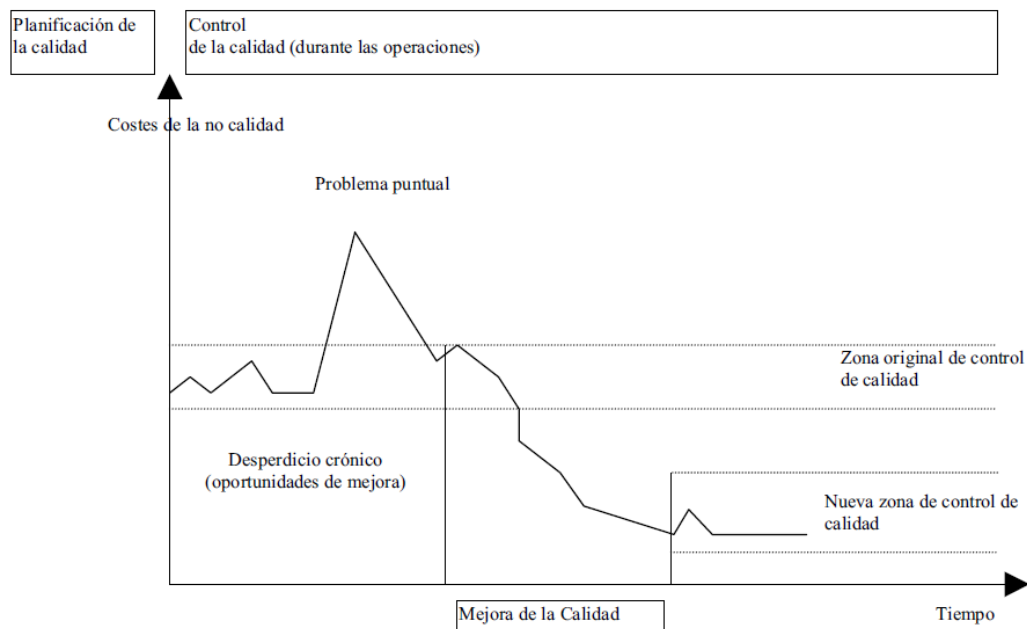
10. Eliminar eslóganes y consignas para los operarios, sustituyéndolos por acciones de mejora.
11. Eliminar estándares de trabajo, incentivos y trabajo a destajo, pues son incompatibles con la mejora continua.
12. Eliminar las barreras que privan a la gente de estar orgullosa de su trabajo.
13. Estimular a la gente para su mejora personal.
14. Poner a trabajar a todos para realizar esta transformación, aplicando el método PDCA.

Joseph Juran

La trilogía de Juran sobre la gestión de la calidad se basa en tres aspectos que se muestran en el siguiente gráfico: planificación de la calidad, control de la calidad y mejora de la calidad.

En la planificación, la organización fija unos objetivos en cuanto a "costes de mala calidad" y define las acciones necesarias para alcanzarlos.

Posteriormente, aplica el control de calidad durante el proceso de fabricación, tomando acciones correctoras cuando se aleja de los objetivos. En paralelo con él, va aplicando la mejora de la calidad sistemáticamente para reducir el nivel de coste de mala calidad.



Kaoru Ishikawa

Después de trabajar durante una década en la aplicación de la gestión de la calidad en la dirección y niveles intermedios, en Japón se vio la necesidad de involucrar también a los operarios. Por ello, en 1962, Ishikawa desarrolló los círculos de calidad.

Definición.

"Un círculo de calidad, es un pequeño grupo compuesto por personas voluntarias, que resuelve los problemas de los niveles más operativos de la organización. Todos sus componentes pertenecen a la misma área de trabajo y habitualmente es el propio grupo quien determina el problema a resolver."

Los círculos de calidad persiguen como objetivo último la obtención de mejoras en el seno de la organización. Adicionalmente, cumplen otras dos funciones:

Funciones	Descripción
Involucrar y aumentar el compromiso de las personas con su organización	Herramienta para involucrar a las personas en la obtención de mejoras en su entorno de trabajo, a través del análisis de problemas y propuestas de cambios.
Canal de comunicación ascendente y descendente	A través de los círculos se pueden transmitir sugerencias de mejora a los niveles superiores de la organización y recibir información de la dirección.

Una de las principales condiciones que debe darse en los círculos de calidad es que estén apoyados desde la dirección de la organización.

Taiichi Ohno

Taiichi Ohno, vicepresidente de Toyota Motor, desarrolló el sistema de gestión de la producción de *just in time* (JIT) o justo a tiempo. La utilización del JIT está orientada a mejorar los resultados de la organización con la participación de los empleados a través de la eliminación de todas las tareas o actividades que no aporten valor (despilfarro).

Los 7 tipos de Despilfarro	Ejemplos
Por exceso de producción	Producción no ajustada a los pedidos de los clientes
Por tiempo de espera	Máquinas en espera, operarios pasivos, ...
De transporte	Manipulación y traslado de materiales, papeles, informes, ...
De proceso	Actividades innecesarias, maquinaria en mal estado, ...
De existencias	Materiales obsoletos, excesos de existencias, almacenes intermedios, ...
De movimiento	Movimientos innecesarios de las personas...
Por defectos en el producto o servicio	Reclamaciones, garantías, rechazos, procesos, ...

El *Just In Time* da lugar a una serie de actividades asociadas, algunas de las cuales se citan a continuación:

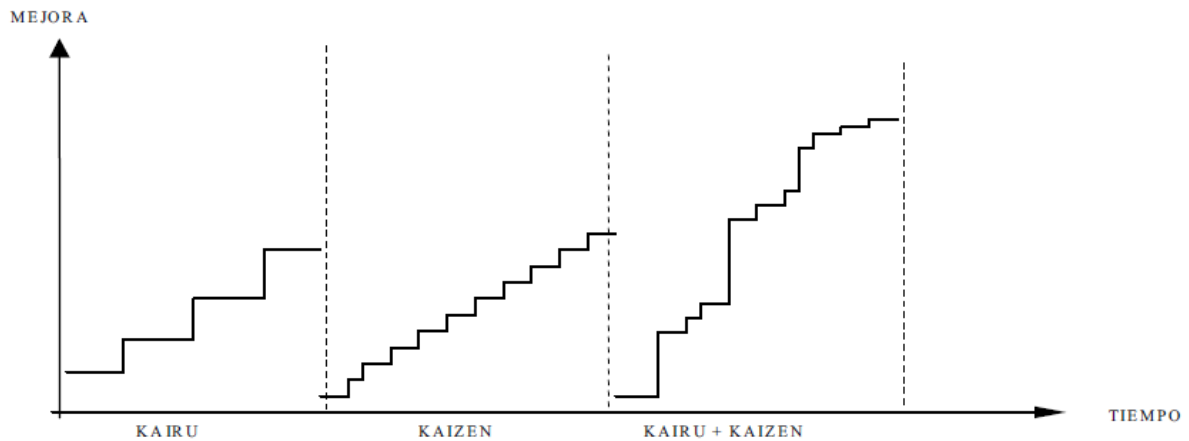
- Formación de las personas.
- Racionalización de los puestos y flujos de producción: fabricación en flujo o células de trabajo.
- Relación de asociación con proveedores y clientes.
- Eliminación de defectos.
- Minimización de averías (Total Productive Maintenance).
- Empleo de técnicas de cambio rápido de utillaje para reducir los tiempos de cambio SMED (Single-Minute-Exchange Dye).

Masaaki Imai

Es el difusor del KAIZEN, una estrategia de mejora continua, que sintetiza algunas de las principales teorías sobre la calidad, aplicándolas a todos los ámbitos de la organización (*Kaizen significa KAL, Cambio y ZEN, Bondad*).

Los principios básicos que diferencian la estrategia Kairu (innovación) de la Kaizen (mejora) se muestran a continuación:

Principios KAIRU (innovación)	Principios KAIZEN (mejora continua)
Cambios importantes.	Pequeños cambios o mejoras graduales.
Orientado a especialistas.	Orientada a todas las personas.
Atención a grandes temas.	Todo es mejorable.
Información cerrada.	Información abierta, compartida.
Búsqueda de nuevas tecnologías.	Uso de la tecnología existente.



Genichi Taguchi

Para Genichi Taguchi, la no calidad es la pérdida generada a la sociedad por un producto, desde el momento de su concepción hasta el reciclado, por no haber hecho lo correcto.

El objetivo de la empresa debe ser minimizar la no calidad, pues las pérdidas que los productos originan a sus usuarios a corto, medio o largo plazo, sin duda, revierten en perjuicio para la empresa que los fabrica, y otro tanto ocurre con los daños que puedan originar a la sociedad (medioambiente, etc.). Taguchi ha desarrollado métodos estadísticos para evaluar esta pérdida y minimizarla.

También ha desarrollado lo que se conoce como ingeniería de la calidad, métodos para el diseño de productos y desarrollo de procesos de industrialización. Estos métodos buscan la robustez de los productos, es decir, hacerlos insensibles a:

- La variabilidad debida a las diferentes condiciones de uso que puedan tener.
- La variabilidad que incorporan las materias primas que se utilizan para fabricarlos.
- La variabilidad propia del proceso de fabricación.

Conceptos	Descripción
Diseño de experimentos	Uso de los conceptos estadísticos para realizar experimentos en condiciones reales de fabricación, con la máxima eficiencia.
Robustez del proceso	Uso de los conceptos estadísticos para reducir el número de controles del producto y proceso, mediante el diseño de un proceso que cubra fácilmente (de forma robusta) las especificaciones del producto.

Kiyoshi Suzaki

Una de las principales aportaciones de este autor es su teoría sobre la gestión visual, que destaca la importancia de la disponibilidad de la información necesaria para cada persona en su puesto de trabajo.

Una aportación más moderna de este autor es la "mini compañía". Se trata de organizar cada una de las áreas de trabajo "homogéneas" como si fuera una min empresa, con sus proveedores y clientes, objetivos a cumplir, indicadores, planes de trabajo, reuniones, etc. Toda esta información está disponible y a la vista para todos los componentes de la mini compañía.

Asimismo, definió un octavo tipo de despilfarro, complementario a los siete de Taiichi Ohno, la no utilización de la inteligencia, imaginación y creatividad de todas las personas de la organización, sin duda el más grave y oneroso de todos los despilfarros.

Principios, modelos y metodologías de calidad total-excelencia

Principios de la calidad total-excelencia

La concepción actual de la calidad responde a la aportación de diferentes teorías surgidas a lo largo del siglo XX. Hoy en día la Calidad Total es el compendio de las "mejores prácticas" en el ámbito de la gestión de organizaciones, a las cuales se les suele denominar Principios de la Calidad Total-Excelencia o conceptos fundamentales de la excelencia en la Gestión:

- Orientación hacia los resultados.
- Orientación al cliente.
- Liderazgo y constancia en los objetivos.
- Gestión por procesos y hechos.
- Desarrollo e implicación de las personas.
- Aprendizaje, Innovación y Mejora continuos.
- Desarrollo de Alianzas.
- Responsabilidad Social.

Estos principios son de validez universal, tanto para empresas como para cualquier otro tipo de organizaciones. La Calidad Total-Excelencia está en continua evolución y estos principios se van modificando y matizando con el paso del tiempo.

Estos principios se recogen en el modelo europeo de Calidad Total-Excelencia propuesto por la E.F.Q.M. que se desarrolla en este curso, bien explícitamente como elementos del modelo, bien implícitamente en la filosofía del mismo.

Orientación hacia los resultados

El éxito continuado depende del equilibrio y la satisfacción de las expectativas de todos los grupos de interés que de una u otra forma participan en la organización: clientes, proveedores, empleados, todos los que tienen intereses económicos en la organización y la sociedad en general. La dirección debe satisfacer equilibradamente las necesidades de estos grupos de interés.

Orientación hacia el cliente

Todos en la empresa deben actuar guiados por el punto de vista del cliente. Peter Drucker.

La gestión empresarial ha estado basada hasta ahora en la búsqueda de la competitividad en el interior de la organización, considerándose la eficiencia de la producción como la principal fuente de ventaja competitiva. Como consecuencia de ello, las variables, coste y precio han sido de vital importancia en la gestión.

Frente a este planteamiento estratégico surge el modelo de Calidad Total-Excelencia que hace trabajar a toda la organización en la búsqueda de la satisfacción del cliente.

Ventajas de enfocarse hacia el cliente
Ganar su confianza y fidelidad.
Protección contra la competencia.
Adaptación a los cambios de las necesidades del consumidor.
Capacidad para retomar posiciones de mercado pérdidas.
Rentabilidad a largo plazo.

La satisfacción del cliente depende del valor percibido en el producto o servicio con respecto a las expectativas que tenía. El lograr una mayor satisfacción del cliente podrá conseguirse bien mejorando el producto o servicio prestado o bien generando expectativas más realistas.

$$\text{Satisfacción del cliente} = \frac{\text{Valor percibido}}{\text{Expectativas}}$$

Sin embargo, la satisfacción del cliente no es estática sino dinámica: evoluciona a lo largo del tiempo por diversas causas. Son las organizaciones excelentes, obsesionadas por deleitar a sus clientes, quienes a largo plazo consiguen su fidelización. Se definen tres factores fundamentales que influyen directamente en la satisfacción del cliente:

Factor	Ejemplo
Producto o servicio	Diseño, calidad de las materias primas, calidad del producto o servicio, homogeneidad, fiabilidad.
Ventas y Post-venta	Publicidad, garantías, devoluciones, quejas, servicio, plazo, precio, ...
Cultura	Valores que la organización proyecta consciente o inconscientemente, ...

Por consiguiente, es importante que la organización recoja información de los clientes en dos momentos diferentes: a priori, sus necesidades y a posteriori, el grado en que ha conseguido satisfacerlas.

Es el cliente y solamente el cliente quien al final determinará nuestro éxito o fracaso como Compañía. Servir al cliente es la responsabilidad de cada empleado de Rank Xerox (Joseph C. Wilson, Presidente de Xerox Corporation (1966 - 1971)).

Liderazgo y constancia en los objetivos

La Calidad Total-Excelencia es una estrategia porque trata de dirigir y coordinar acciones para conseguir la competitividad empresarial o la mejora de la eficiencia de la organización, según los casos, ahora y en el futuro.

No es un programa de actividades, ni una técnica o un conjunto de herramientas. Tampoco es un sistema. Es una estrategia, y como tal implica ponerla en práctica de forma que todas las decisiones y actuaciones sean resultado de dicha estrategia.

En este sentido, el papel de la Dirección en el proceso hacia la Calidad Total-Excelencia es el lograr que esta estrategia de gestión se despliegue por toda la organización, asumiendo el liderazgo del proyecto para conseguir que se integre en la cultura de la organización.

Esta cultura debe transmitirse de arriba a abajo, siendo el primer requisito necesario que la Dirección demuestre en sus propias actuaciones su compromiso con la Calidad Total-Excelencia. Además, los directivos y demás líderes de la organización deberán ser facilitadores de todos los medios necesarios: comunicación, formación, fondos, tiempo, apoyo, etc.

Gestión por procesos y hechos

La organización es un conjunto de procesos que generan productos o servicios. Estos procesos son normalmente interdepartamentales o inter funcionales.

La tradicional gestión de la organización por funciones o departamentos se debe complementar con la gestión por procesos para adaptarse mejor a las necesidades de los clientes y por lo tanto, mejorar de la competitividad de la organización.

La gestión por procesos consta de los siguientes pasos:

Pasos de la gestión por procesos
Identificar los procesos fundamentales de la organización.
Organizar los procesos.
Nombrar los responsables o propietarios de los procesos y los equipos de mejora.
Revisar los procesos.
Establecer acciones y objetivos de mejora sobre estos procesos.

La gestión de estos procesos se basa en los hechos, la medición y la información.

En demasiadas ocasiones se tiene tendencia a gestionar y tomar decisiones basadas en opiniones. Frente a ello debemos realizar un esfuerzo por acudir a buscar los datos allí donde se encuentren y tomar las decisiones basándonos en ellos. Los datos suelen requerir un esfuerzo para transformarlos en información útil o en indicadores que nos permitan tomar decisiones de una manera acertada.

La experiencia ha demostrado que el uso de un grupo de sencillas herramientas permite resolver el 80% de los problemas de las organizaciones. Inicialmente, siete de ellas fueron recopiladas por Ishikawa y posteriormente se fueron añadiendo otras. Recientemente se ha recopilado otro grupo llamado "las nuevas herramientas", que son apropiadas para resolverlos problemas de la dirección.

Las herramientas de mejora despliegan su máximo potencial cuando son utilizadas por grupos de trabajo, aunque también pueden ser empleadas en el ámbito personal o individual. Cada herramienta se puede utilizar en una o varias etapas del proceso de mejora PDCA y sirven para analizar, identificar, facilitar decisiones, priorizar, valorar, etc.

Las herramientas clásicas tienen grandes ventajas:

- Sencillez. Todo el mundo puede usarlas.
- Aplicabilidad en todos los niveles de la organización.
- Utilidad por su gran capacidad de análisis y mejora.

Las nuevas herramientas son más complejas, en general, y requieren mayor formación para poderlas aplicar.

Las siete herramientas de Ishikawa	Diagrama de Pareto Diagrama causa-efecto Histograma Hoja de datos Gráfico de control Diagrama de dispersión Estratificación
Otras herramientas clásicas	Diagrama de flujo Tormenta de ideas Los cinco porqués Diagrama de Gantt
Las siete nuevas herramientas	Diagrama de afinidad Diagrama de relación Diagrama en árbol Diagrama matricial Diagrama de decisiones de acción Diagrama sagital Análisis factorial de datos

Desarrollo e implicación de las personas

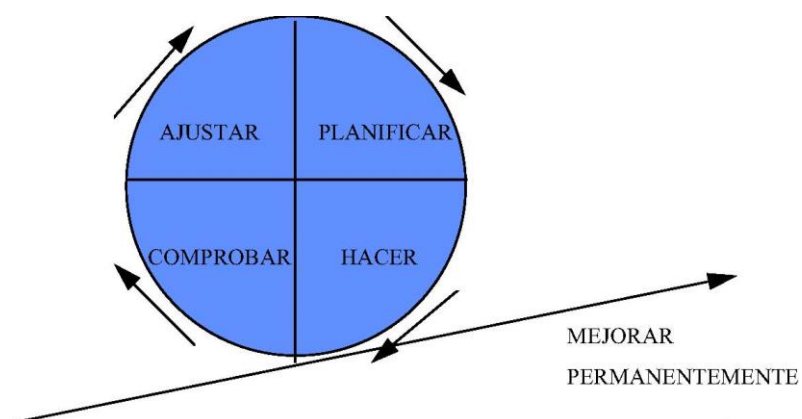
Es responsabilidad de la Dirección de las organizaciones el pleno desarrollo del potencial de las personas que trabajan en ella, así como involucrarles y hacerles partícipes del proyecto de la misma. Para lograrlo deberá llevar a cabo diversas iniciativas estableciendo o reforzando los mecanismos de comunicación y participación.

Participación	Ejemplo
Individual	Promover sistemas de propuestas o sugerencias.
En grupo	Crear grupos de trabajos departamentales e interdepartamentales que participen en la mejora continua eliminando despilfarros y resolviendo problemas.

Aprendizaje, Innovación y Mejora continuos

Shewhart definió la mejora continua como un ciclo de cuatro fases PDCA (Plan-Do-Check-Act). Si fuéramos capaces de aplicar este ciclo a todas las actividades de la organización, los resultados en poco tiempo se verían mejorados de forma sustancial.

Ciclo PDCA de Shewhart



1.- Planificar: planificar o preparar a fondo es la parte más importante y compleja del ciclo, dependiendo el resto de ésta. Se diferencian a su vez varias subfases:

- Identificación o definición del área a mejorar.
- Observación y análisis, si es posible "in situ" del tema: toma de datos.
- Definición y selección de acciones de mejora.
- Establecimiento de objetivos a alcanzar.
- Establecimiento de indicadores de control.

2.- Hacer: llevar a cabo lo que se ha decidido en la fase Plan. Se diferencian a su vez varias subfases:

- Preparación exhaustiva y sistemática de lo previsto.
- Aplicación controlada del plan.
- Verificación de la aplicación, si es necesario documentalmente.

3.- Comprobar: verificar los resultados, comparándolos con los objetivos marcados. Se diferencian a su vez varias subfases:

- Verificación de los resultados de las acciones emprendidas, controlando los indicadores o parámetros previstos.
- Confrontación con los objetivos.

4.- Ajustar: decidir lo que hay que mantener y lo que hay que corregir. Se diferencian a su vez varias subfases:

- Estandarización y consolidación.
- Comunicación a los interesados.
- Preparación del siguiente estadio del plan, con nuevos objetivos, acciones, responsables y plazos.

Desarrollo de alianzas

La organización debe establecer con sus proveedores y otras empresas colaboradoras en proyectos vínculos estables basados en la confianza y en establecer relaciones mutuamente beneficiosas.

Las relaciones de asociación con proveedores están basadas en la confianza y en una integración adecuada pactando y satisfaciendo sus requerimientos legítimos para, generar con ello mejoras de valor añadido a los clientes.

Responsabilidad social

La organización y sus empleados deben comportarse con arreglo a una ética, esforzándose por superar las normas y requisitos legales y participando en las iniciativas sociales que se desarrollan en su comunidad.

Modelos de gestión de calidad total-excelencia

El desarrollo de la Calidad Total a escala internacional ha dado lugar a la aparición de varios modelos de Excelencia en la Gestión. Estos modelos están preparados para servir como instrumento de autoevaluación para las organizaciones. Los organismos encargados de la gestión de estos modelos utilizan como elementos de difusión de los mismos la entrega anual de unos "Premios a la excelencia de la gestión". Los beneficios que pueden derivarse de su utilización para las organizaciones son, entre otros, los siguientes:

Como sistemática de autoevaluación:

- Establecer una referencia de calidad para la organización.
- Detectar áreas fuertes y áreas débiles en la organización.
- Conocer el camino de la mejora continua en los aspectos que conforman el modelo.

Como candidatos al premio:

- Someterse a un diagnóstico realizado por expertos externos que aportan múltiples ideas de mejora.
- Tensionar a la organización para lograr un objetivo.
- Si se obtiene el premio, la publicidad inherente al mismo.

En la siguiente tabla se presentan los tres modelos de Excelencia más difundidos. A pesar de las peculiaridades de cada uno de ellos, en todos subyacen los principios básicos de la Calidad Total-Excelencia descritos anteriormente, es decir, las mejores prácticas en el ámbito de la gestión de las organizaciones.

Una característica común a todos ellos es que son dinámicos, y como tal, van evolucionando y adaptándose a los cambios que se producen en el entorno. Centenares de expertos enriquecen estos modelos año tras año con sus aportaciones.

Modelo	Fecha creación	Organismo que lo gestiona
Deming	1951	JUSE (Japón)
Malcolm Baldrige	1987	Fundación para el Premio de Calidad Malcolm Baldrige (EE.UU.)
E.F.Q.M.	1988	European Foundation for Quality Management (Europa)

Modelo Deming

El primer modelo, el Deming, se desarrolla en Japón en 1951 por la JUSE (Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros). Este modelo recoge la aplicación práctica de las teorías japonesas del Control Total de la Calidad (TQC) o Control de la Calidad en toda la empresa (CWQC).

El principal objetivo de la evaluación es comprobar que mediante la implantación del control de calidad en toda la compañía, se hayan obtenido buenos resultados. El enfoque básico es la satisfacción del cliente y el bienestar público.

Este modelo recoge diez criterios de evaluación de la gestión de calidad de la organización.

Criterios de evaluación
Políticas y objetivos. Organización y operativa. Educación y su diseminación. Flujo de Información y su utilización. Calidad de productos y procesos. Estandarización. Gestión y control. Garantía de calidad de funciones, sistemas y métodos. Resultados. Planes para el futuro.

Modelo Malcolm Baldrige

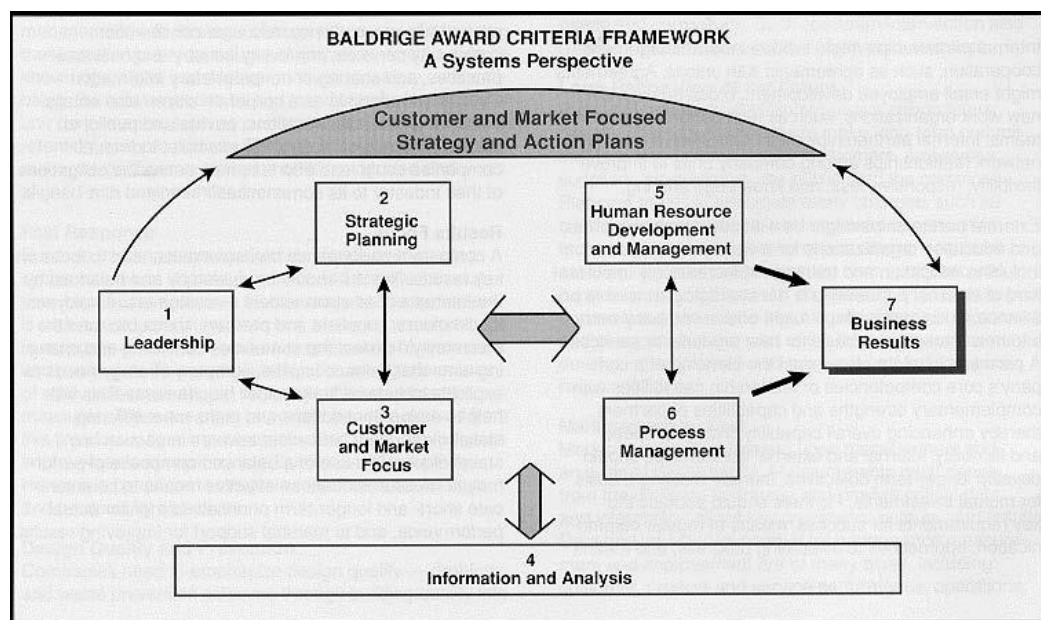
El Premio Nacional de Calidad Malcolm Baldrige se crea en Estados Unidos en 1987, momento en el que la invasión de productos japoneses en el mercado estadounidense precisa de una respuesta por parte de las organizaciones de este país. En la creencia de que la Calidad Total-Excelencia es necesaria para que las organizaciones puedan competir en el mercado internacional, surge el proyecto del Premio Nacional de la Calidad Americano.

La misión de este premio es:

- Sensibilizar al país y a las industrias, promocionando la utilización de la Calidad Total-Excelencia como método competitivo de gestión empresarial.
- Disponer de un medio de reconocer formal y públicamente los méritos de aquellas firmas que los hubieran implantado con éxito.

Para afrontar los retos de la economía global nuestras compañías de más éxito han eliminado niveles innecesarios de directivos, delegando autoridad en los operarios, orientándose hacia los clientes y perseverando en la mejora continua de los productos que fabrican, los servicios que prestan y las personas que emplean (Bill Clinton).

Los siete criterios en los que se basa este premio se recogen en el siguiente gráfico:



Modelo EFQM de Excelencia

Reconociendo el potencial para la obtención de una ventaja competitiva en Europa a través de la aplicación de la Calidad Total-Excelencia, 14 importantes empresas de Europa tomaron la iniciativa de crear la Fundación Europea para la Gestión de Calidad-European Foundation for Quality Management (E.F.Q.M.) - en 1988.

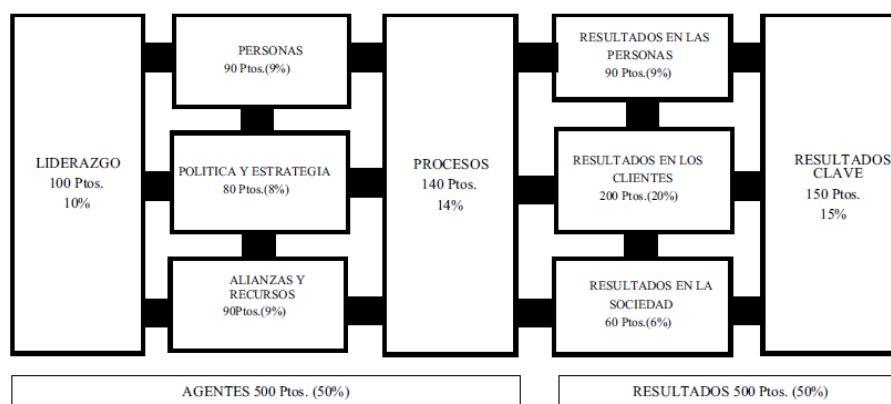
En 1999 cuenta con cerca de 1.000 miembros, procedentes de la mayoría de países de Europa y de todos los sectores empresariales y organizaciones no lucrativas. Su misión es mejorar la competitividad de las organizaciones europeas mediante la mejora de su gestión. Por ello, y desde 1992, viene publicando el denominado Modelo EFQM de Excelencia, como modelo de referencia destinado a ayudar a las empresas y otras organizaciones en su camino de mejora.

En 1997 se ha editado asimismo una adaptación del modelo para las PYME. La EFQM gestiona el European Quality Award, premio que se entregó por primera vez en 1992 y que es un mecanismo de reconocimiento a las organizaciones más destacadas y de difusión de las mejores prácticas existente en el ámbito europeo.

El Modelo EFQM de Excelencia se basa en la siguiente premisa:

"La Satisfacción de Cliente y Empleados y el Impacto en la Sociedad se consiguen mediante un Liderazgo que impulse la Política y Estrategia, las personas de la organización, las Alianzas y Recursos y los Procesos hacia la consecución de la Excelencia en los Resultados de la organización".

Expresado gráficamente, este principio responde al siguiente esquema:



Los porcentajes mostrados son los utilizados para el Premio Europeo a la Calidad (EQA). Utilizando dichas ponderaciones, una organización tiene el beneficio adicional de poder comparar su perfil de calificación con el de otras. El modelo y los porcentajes se obtuvieron a partir de amplias consultas entre empresas europeas y se revisan anualmente por la EFQM como parte de su proceso de mejora continua.

Aunque cada organización es única, este modelo ofrece un marco genérico de criterios que pueden aplicarse ampliamente a cualquier organización o componente de una organización.

Agentes facilitadores del modelo EFQM.

Los criterios del grupo de Agentes Facilitadores reflejan cómo la organización actúa.

Aunque el modelo no es prescriptivo, cada Agente se descompone en cierto número de sub criterios y todos deben tenerse en cuenta. Cada sub criterio es complementado por una lista de áreas a tratar. Estos son sólo ejemplos. No existe ningún requisito para tener en cuenta a todas las áreas que se tratan, sino sólo aquellas que sean aplicables a la organización. Además, pueden introducirse otras áreas. La elección depende de la organización que lleva a cabo la autoevaluación y de aquello que tenga especial importancia para sus actividades.

Resultados en el modelo EFQM.

Los criterios Resultados tratan de lo que ha alcanzado la organización y de lo que está alcanzando.

Los resultados de la organización y la tendencia de todos los Criterios de los Resultados deben tratarse en términos de:

- lo conseguido realmente por la organización
- los propios objetivos de la organización

y, si es posible

- los resultados de la competencia
- los resultados de aquellas organizaciones "mejores de la clase"

Metodologías de mejora

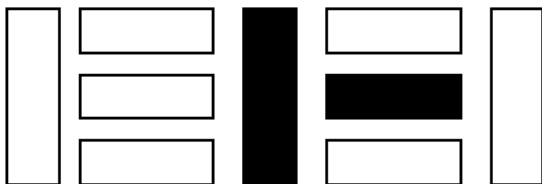
Existen numerosas metodologías y herramientas que permiten mejorar las formas de gestionar y obtener mejores resultados. Algunas son específicas y aplicables sólo en ciertos tipos de organizaciones y otras son "universales". Asimismo podemos decir que, en general, su puesta en práctica potencia o refuerza principalmente algunos de los 9 criterios del Modelo EFQM de Excelencia, si bien también suelen impactar o incidir en menor medida sobre el resto.

De esta forma, las Metodologías de Mejora:

- Refuerzan el liderazgo (Criterio 1) pues actúan sobre el papel a desarrollar por los líderes, modificando sus compromisos y su labor.
- Requieren cierto grado de formalización de un plan para llevarlas a cabo y deben estar al servicio de los objetivos estratégicos de la organización. Así inciden en la política y estrategia (Criterio 2).
- Impactan sobre las personas (Criterio 3) e introducen modificaciones sobre sus actitudes, aptitudes y comportamientos.
- Conllevan un mejor aprovechamiento de los recursos (Criterio 4) de uno u otro tipo.
- Incrementan la eficacia y eficiencia de algunos procesos (Criterio 5).
- Mejoran los resultados en los clientes (Criterio 6), personas (Criterio 7) y sociedad (Criterio 8) y, en general, además repercuten sobre los resultados clave (Criterio 9).

A continuación, sin ánimo de ser exhaustivos, presentamos algunas de las numerosas metodologías existentes y en qué forma su aplicación refuerza uno o varios de los criterios del Modelo.

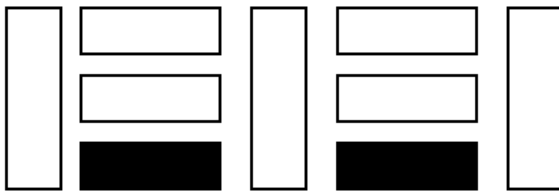
Norma ISO 9001



La nueva norma ISO 9001 del año 2000 sustituye a las tres anteriores normas certificables (ISO 9001, 9002 y 9003) y su denominación es de "Gestión de la Calidad", lo que supone un avance sobre el anterior concepto "Aseguramiento de la Calidad". Para ello, la nueva norma incorpora aspectos como la medida de la satisfacción de los clientes y el establecimiento de objetivos de mejora continua, con los cuales se refuerza el ciclo de gestión de la calidad de los productos y servicios.

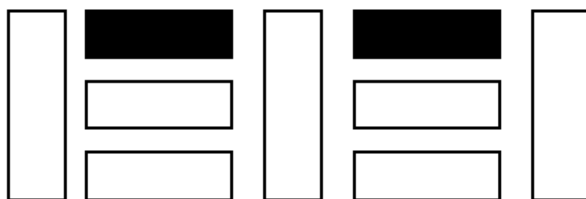
Por todo ello, cuando una organización aplique los contenidos de esta norma en su Sistema de Gestión de la Calidad, estará mejorando su forma de gestionar, principalmente en el criterio de PROCESOS (5) y en el de RESULTADOS EN LOS CLIENTES (6) del Modelo EFQM de Excelencia.

Norma ISO 14001



La aplicación de un Sistema de Gestión Medioambiental siguiendo las directrices contenidas en esta norma, permite a las empresas desarrollar productos menos lesivos con el medio ambiente y mejorar la gestión de sus recursos, reduciendo el consumo de materias primas, agua y energía; aprovechando y minimizando los residuos y reduciendo los costes de embalaje, almacenamiento y transporte. Por lo tanto incide, principalmente, en el criterio ALIANZAS Y RECURSOS (4) y en el impacto social o RESULTADOS EN LASOCIEDAD (8).

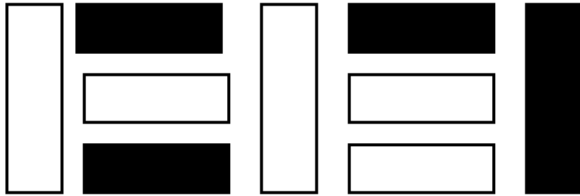
Norma UNE 81900: 96 EX



Esta norma, aún de carácter experimental y no certificable, establece las directrices para que una empresa pueda implantar un Sistema de Prevención de Riesgos Laborales que evite o minimice los riesgos para los trabajadores.

Conlleva la motivación y formación de las personas trabajadoras y por ello incide, principalmente, en los criterios de PERSONAS (3) y RESULTADOS EN LAS PERSONAS (7).

5S



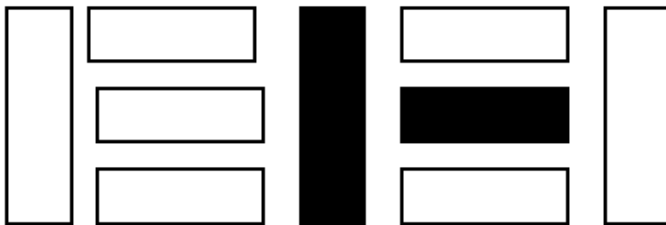
Las 5S son las iniciales de cinco palabras japonesas a las que debe su nombre esta metodología:

- | | |
|----------|---|
| SEIRI | ORGANIZACIÓN
Consiste en identificar y separar los materiales necesarios de los innecesarios y en desprenderse de éstos últimos. |
| SEITON | ORDEN
Consiste en establecer el modo en que deben ubicarse e identificarse los materiales necesarios, de manera que sea fácil y rápido encontrarlos, utilizarlos y reponerlos. |
| SEISO | LIMPIEZA
Consiste en identificar y eliminar las fuentes de suciedad, asegurando que todos los medios se encuentran siempre en perfecto estado operativo. |
| SEIKETSU | CONTROL VISUAL
Consiste en distinguir fácilmente una situación normal de otra anormal, mediante normas sencillas y visibles para todos. |
| SHITSUKE | DISCIPLINA Y HABITO
Consiste en trabajar permanentemente de acuerdo con las normas establecidas. |

Las CINCO FASES componen un todo integrado y se abordan de forma sucesiva, una tras otra.

Su aplicación conduce a mejorar el aprovechamiento de los recursos, reduciendo averías, stocks, transportes, tiempos de cambio de utillaje, etc. Para implantar esta metodología es necesario formar y motivar a las personas, que lograrán mejorar su lugar de trabajo y una mayor cooperación y trabajar en equipo. Por tanto incide, principalmente, en los criterios PERSONAS (3), ALIANZAS Y RECURSOS (4), RESULTADOS EN LAS PERSONAS (7) y RESULTADOS CLAVE (9).

Mejora Continua



En la Gestión de nuestras organizaciones observamos deficiencias u oportunidades de mejora respecto a problemas que se repiten en nuestra labor diaria. Para ello es necesario disponer de una metodología que permita estructurar y desarrollar un proceso de mejora continua que aborde de forma sistemática y fiable la identificación, la organización y la solución a dichos problemas. Para llevarlo a cabo, se utiliza una estructura organizada permanente de equipos de trabajo.

Un equipo de trabajo denominado equipo de mejora consiste en un pequeño número de personas con habilidades complementarias que están comprometidos con un propósito común, utilizan parámetros de desempeño y métodos estructurados y son mutuamente responsables de su realización. Las características esenciales de un equipo son:

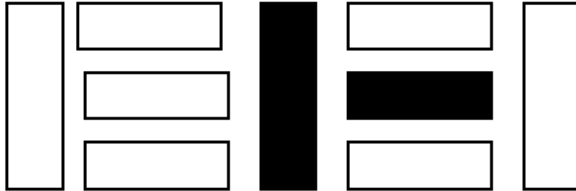
1. Tener objetivos de equipo. El equipo debe tener una razón para trabajar como conjunto.
2. La interdependencia. Es importante que los miembros del equipo sean interdependientes, es decir que cada uno necesite de la experiencia, habilidad y entrega de los demás para lograr objetivos mutuos.
3. Eficiencia en el desempeño. Los miembros del equipo deben estar convencidos de la idea de que el equipo de trabajo, si es realmente eficiente, consigue siempre mejores resultados que individuos que trabajan aisladamente.

4. La responsabilidad. El equipo debe tener responsabilidad sobre sus actuaciones y sobre todo sobre los logros obtenidos. Un equipo eficaz es aquel capaz de dotarse a sí mismo de ciertas normas y comportamientos que le permiten alcanzar sus objetivos dentro de los plazos de tiempo previstos.

Para cada una de las oportunidades de mejora que la organización decida convertir en proyecto de mejora, se debe establecer cuál es el grupo de personas que tiene una mayor capacidad para alcanzar una solución óptima para la empresa y transformar ese grupo en un Equipo de Mejora. Los Equipos de Mejora disponen de una serie de herramientas de resolución de problemas que pueden utilizar según la fase del proceso en el que se encuentren, herramientas que se describen en el siguiente apartado.

Por tanto los Equipos de Mejora actúan, principalmente, en el criterio PROCESOS (5) y RESULTADOS EN LOS CLIENTES (6).

ZH



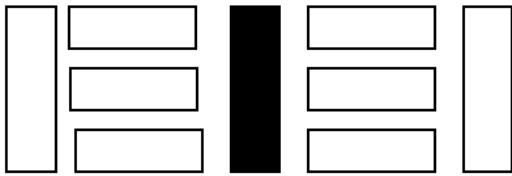
Se conoce con el nombre de las "7H" o las "siete herramientas clásicas" a siete herramientas que fueron recopiladas en los años 60 por Kaoru Ishikawa y que formaban parte de la formación que recibían en aquellos tiempos los integrantes de los círculos de calidad: el diagrama de Pareto, el diagrama de causa efecto, las hojas de recogida de datos, los histogramas, la estratificación, los gráficos de control y los diagramas de dispersión.

La experiencia ha demostrado que el uso de estas sencillas herramientas permite resolver el 80% de los problemas de las organizaciones. Las herramientas clásicas tienen grandes ventajas:

- Sencillez. Todo el mundo puede usarlas.
- Aplicabilidad en todos los niveles de la organización.
- Utilidad por su gran capacidad de análisis y mejora.

Recientemente se ha recopilado otro grupo llamado "las nuevas herramientas", más complejas. Hoy en día las 7H "clásicas" son utilizadas en todo el mundo por los equipos de mejora continua y de resolución de problemas, pues con ellas se pueden identificar, analizar y resolver la mayoría de los problemas relacionados con la calidad de los productos y servicios. Por tanto actúan, principalmente, en el criterio PROCESOS (5) y RESULTADOS EN LOS CLIENTES (6).

Gestión de Procesos



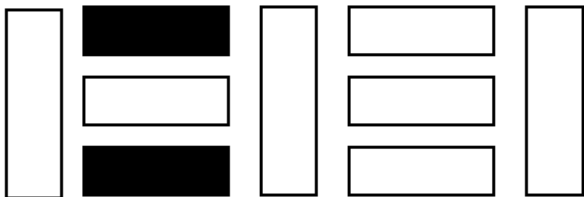
Se puede definir un proceso como cualquier secuencia repetitiva de actividades que una o varias personas (Intervinientes) desarrollan para hacer llegar "algo" (Salida) a "alguien" (Destinatario) a partir de unos recursos que se utilizan (recursos amortizables que necesitan emplear los intervinientes) o bien se consumen (Entradas al proceso). La gestión y mejora de procesos es uno de los pilares sobre los que descansa la gestión según los principios de Calidad Total I Excelencia. Por tanto actúa, principalmente, en el criterio PROCESOS (5).

Son ejemplos de procesos:

- El proceso que estampa y rosca un tornillo.
- El proceso que ensambla un conjunto concreto de una máquina de transformación eléctrica.
- El proceso que desarrolla una jornada informativa sobre el impacto del Euro.
- El proceso que tramita una licencia de obras menores en un Ayuntamiento.

Es a través de sus procesos como las organizaciones consiguen hacer llegar esos "algunos" que generan a aquellos a quienes han definido como "Destinatarios" de lo que hacen, (Cliente, Siguiendo sección, Asistente a una jornada, Ciudadana /o), y que son sus procesos los que condicionan la satisfacción de estos y por lo tanto la probabilidad de que en el futuro sigan contando con la organización.

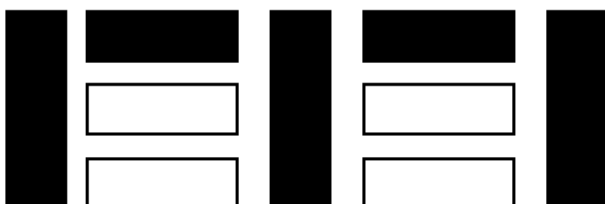
Gestión del Conocimiento



La gestión del conocimiento es, en estos momentos, más que una metodología, un principio o elemento clave de gestión y aparece como tal recogido explícitamente en el Modelo EFQM de Excelencia en sus criterios PERSONAS (3) y ALIANZAS Y RECURSOS (4).

La gestión del conocimiento conlleva, a menudo, dotar a las organizaciones de sistemas informáticos y otros mecanismos que permiten almacenarlo y acceder a él y, sobre todo, cambiar la cultura de las personas para que sean proclives a socializarlo y compartirlo, lo cual se logra desarrollando unos contextos organizativos -espacios físicos, organización del trabajo, sistemas de evaluación del desempeño, reconocimiento, etc.- que lo favorezcan.

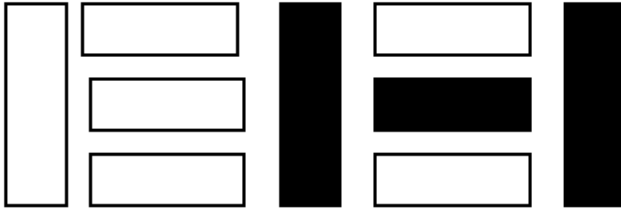
Minicompañías



Las "mini compañías" son una forma de estructurar una organización para que cada una de sus unidades se comporte como una pequeña compañía o mini empresa, que busque la satisfacción de sus clientes internos (otras mini compañías) y externos con el máximo de eficiencia. Su aplicación requiere un proceso continuado -a veces puede durar varios años- de formación y cualificación de las personas y, en especial, de los líderes, para que asuman otras responsabilidades.

Por ello su aplicación incide, especialmente, en el criterio LIDERAZGO (1), PERSONAS (3), PROCESOS (5), RESULTADOS EN LAS PERSONAS (7) y RESULTADOS CLAVE (9).

QFD - Quality Function Deployment

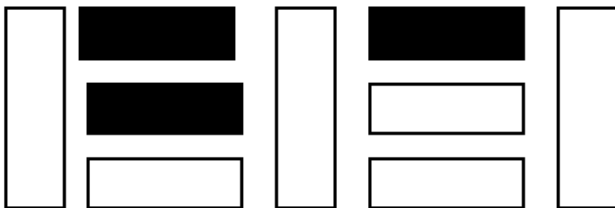


El QFD (Quality Function Deployment o Despliegue de la Función Calidad), se puede definir como un proceso estructurado y metódico para obtener la voz del cliente y recogerla en todas las fases del diseño y desarrollo de un producto o servicio. El QFD comenzó en Japón en los años 60, donde en un primer momento iba dirigido a la detección de problemas. Más tarde se comenzó a aplicar en fases anteriores, como el diseño de los productos.

El experto que más ha contribuido a desarrollar esta herramienta es el profesor Yoji Akao, conocido también por ser el propulsor de la metodología Hosin Kanri. En 1978, el profesor Akao publicó el primer texto de QFD. A partir de ahí, comenzó a introducirse en Occidente a través de EEUU, donde fueron General Motors, Ford y Xerox los que comenzaron a aplicar esta disciplina y divulgarla.

El QFD se basa en investigar cuáles son las necesidades del cliente, en escuchar su voz, saber qué desea éste y posteriormente, traducir esto a características de calidad de un producto o servicio, es decir, en cómo se pueden satisfacer dichas expectativas. Por lo tanto esta herramienta incide, principalmente, sobre los criterios de PROCESOS (5), RESULTADOS EN LOS CLIENTES (6) y RESULTADOS CLAVE (9).

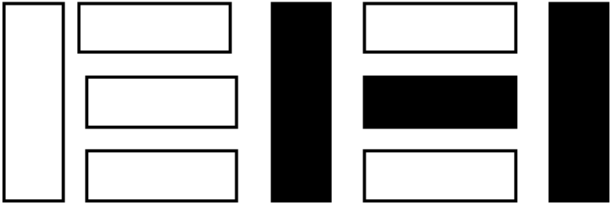
Despliegue de Objetivos



Bajo esta denominación podemos englobar a diversas metodologías que se han ido desarrollando en los últimos años con el propósito de trasladar hasta el día a día los objetivos estratégicos de la organización como son, por ejemplo, el Policy Deployment o Hoshin Kanri y el Cuadro de Mando Integral (balanced scorecard).

Su aplicación refuerza la involucración de las personas de la organización en el logro de sus resultados, dotándoles de mayor información, formación y capacidad de decisión. Para ello los criterios del Modelo EFQM de Excelencia donde tienen mayor incidencia son el de POLÍTICA Y ESTRATEGIA (2), PERSONAS (3) y los criterios de resultados, en especial RESULTADOS EN LAS PERSONAS (7).

Reingeniería de Procesos



Su propósito es poner en cuestión todos los procesos de la organización, revisarlos y adecuarlos a las demandas de los clientes llevando a cabo cambios radicales, cuando se necesitan. A menudo se utilizan las posibilidades que ofrecen las modernas tecnologías de la información para llevar a cabo esta labor. Por lo tanto se incide fundamentalmente sobre los criterios de PROCESOS (5), RESULTADOS EN LOS CLIENTES (6) y RESULTADOS CLAVE (9).

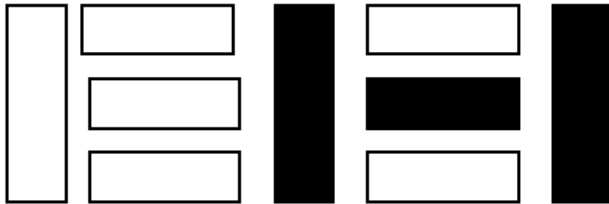
Benchmarking



Esta palabra inglesa que algunas personas traducen como "emulación" consiste en la búsqueda continua y sistemática de "las mejores prácticas" que nos permitirán, aplicándolas de una manera adaptada a nuestra organización, mejorar nuestro nivel de competitividad o ser más competentes, según los casos.

El benchmarking es aplicable a cualquier aspecto de la gestión y, normalmente, se parte de comparar resultados para, seguidamente, profundizar en el conocimiento de los agentes que los han generado y extraer lecciones que podamos aplicar en nuestra organización o empresa. Con esta metodología podemos, por lo tanto, actuar sobre cualquiera de los nueve criterios del modelo EFQM de Excelencia.

Seis Sigma



Seis sigma es un programa de mejora que, por sus contenidos, está especialmente indicado para ser aplicado en el proceso productivo de empresas de tipo industrial. Su aplicación se lleva a cabo mediante la formación de una o varias personas de la empresa en las herramientas y metodologías que lo componen, siendo seguidamente estas personas las responsables de su aplicación, pudiendo contar con el apoyo de consultores especializados para ello.

Las herramientas y metodologías que componen este programa han venido utilizándose durante las dos últimas décadas en el sector de automoción, si bien son poco conocidas en otros sectores. Hay herramientas como el AMFE (Análisis Modal de Fallos y Efectos). Los diagramas de causa-efecto o el Q.F.D. (Quality Function Deployment) que no requieren de una base matemática y otras como el SPC (Control Estadístico de Procesos) o el D.O.E. (Diseño de Experimentos) que necesitan de un soporte estadístico importante para aplicarlas, para lo cual se han desarrollado programas informáticos que lo facilitan.

Con la aplicación de estas metodológicas se logra, principalmente, reducir el porcentaje de productos defectuosos y mejorar la productividad. Por lo tanto inciden sobre los criterios de PROCESOS (5), RESULTADOS EN LOS CLIENTES (6) y RESULTADOS CLAVE (9).

Las competencias como eje rector de la calidad educativa

María Guadalupe Veytia Bucheli
María Mercedes Chao González

Breve historia de la calidad

¿Quién no ha escuchado hablar de calidad en estos tiempos? Durante la segunda mitad del Siglo XX e inicios del siglo XXI, el concepto de calidad se ha colocado como centro de atención de los diferentes espacios económicos, sociales, culturales, y por supuesto el espacio educativo no es la excepción; generando interés en la medición de índices relacionados con la eficiencia terminal, eficacia, productividad y pertinencia (Rama, 2011).

Hablar de calidad es hablar de hacer las cosas bien y a la primera, sin errores, sin retrasos, sin que el cliente quede insatisfecho.

Sin embargo, la búsqueda por la calidad no es algo nuevo, en cada uno de los momentos históricos la necesidad de mejorar en los diferentes aspectos de la vida ha sido una constante en el ser humano, lo que le ha permitido desarrollar competencias para sobrevivir y responder de forma pertinente a las demandas presentadas en los diferentes contextos (Izar y González, 2004).

En la época primitiva la calidad se reflejaba en la competencia que tenía el hombre para la caza y recolección, así como en la elaboración de herramientas que para dichas acciones.

La Edad Media se caracterizó por el desarrollo del comercio, en este sentido los artesanos llevaban a cabo actividades que les permitieran incrementar la calidad del producto que ofrecían en relación a los otros productos del mercado.

La Revolución Industrial marca una pauta a lo que a calidad refiere, pues todos los esfuerzos se centran en la producción en serie y la especialización del trabajo, enfocando la atención en la resolución de problemas técnicos, materiales y de procesos de fabricación, buscando con ello la eficacia en los productos.

En el Siglo XX, Taylor realiza aportaciones en relación a la administración, lo cual contribuye a mejorar la calidad en la industria; y por su parte Ford sistematizó la producción mediante líneas de ensamble y la clasificación de los productos como aceptables y no aceptables (Heizer y Render, 2004).

La gestión de la calidad en el Siglo XXI, se convierte en una prioridad para las diferentes disciplinas, considerando para su desarrollo elementos rectores como son: la satisfacción del cliente, la mejora continua, así como el trabajo colaborativo; lo cual permite incrementar la efectividad de los procesos, buscando hacer las cosas bien desde la primera.

Después de llevar a cabo un recorrido sobre el manejo e importancia de la calidad en diferentes momentos históricos, es relevante profundizar sobre su concepto, tomando como punto de partida la raíz epistemológica; la cual proviene del latín que significa cualidad o manera de ser, tomando como base una propiedad o conjunto de propiedades inherentes, y gracias a las mismas es posible valorar la calidad de una cosa, como igual, mejor o peor que las otras de su misma especie (Rama, 2011).

Sin embargo, se considera un término polisémico y complejo, que ha sufrido modificaciones conceptuales profundas en los últimos años desde las diferentes disciplinas y espacios en los cuales se aborda.

A continuación se presentan algunas posturas teóricas de diversos especialistas considerados como pilares que sustentan el análisis de calidad, y que han realizado investigación sobre este tema, generando aportaciones teórico-prácticas, lo cual permiten proporcionar herramientas para mejorar la calidad desde diferentes espacios y disciplinas.

Según Crosby (2009), la calidad consiste en el cumplimiento de los requisitos y la prevención, por lo tanto está en la gente que hace las cosas, no en las cosas que hace la gente.

De acuerdo a Feigenbaum (1985), calidad significa el control de la administración misma mientras que el control de calidad consiste en un sistema capaz de integrar los esfuerzos en materia de desarrollo mantenimiento mejoramiento de calidad llevados a cabo por diversos grupos en una organización, de tal manera que sea posible producir bienes y servicios a menor precio y que sean compatibles con las necesidades y demandas de los clientes (Ishikawa, 1997).

Según Deming (1986), la calidad es un grado predecible de cumplimiento de requisitos y de costo satisfactorio del mercado. Entre sus aportaciones se encuentra el círculo de Deming formado por cuatro etapas: planear, hacer, verificar y actuar (Izar y González, 2004).

Para Ishikawa (1997), la calidad se vincula con la educación, considerándola como un punto de partida y de llegada, que debe estar basada en hechos y orientada hacia el cliente. Para él la clave radica en establecer una relación entre la causa y el efecto, diagrama que se conoce con su nombre, lo que permite identificar algunos aspectos que facilitan o entorpecen la calidad en un proceso, producto o servicio.

El análisis de la calidad desde la mirada teórica de cuatro autores considerados como clásicos en este tema, permite llevar a cabo un ejercicio de reflexión entre los diferentes enfoques; los cuales coinciden de una u otra manera con la postura que gira alrededor de las necesidades del usuario y la satisfacción de sus requerimientos, destacando con ello los elementos que permiten valorar la calidad de un servicio o producto (Rama, 2011).

Calidad educativa

Hoy en día el término calidad no es exclusivo de las empresas, pues también se encuentra cada día más presente en otros ámbitos como lo es el educativo, en donde se pretende ofrecer un servicio que satisfaga al cliente, es decir al alumno.

De acuerdo Pérez, Rupérez, Peralta y Municio (2004), la calidad de la educación reside antes que en cualquier otro recurso (material, humano, etc.), en las metas que persigue el centro educativo.

Para Cardoso y Cerecedo (2011), la calidad educativa consiste en la síntesis de atributos con que cuenta una institución o programa educativo.

Según Márques (2008) citado por Cardoso y Cerecedo (2011), la calidad educativa está determinada por la capacidad que tienen las instituciones educativas para preparar a una persona, de tal forma que sea capaz de incorporarse y contribuir al crecimiento, desarrollo económico y social mediante su afiliación al campo laboral, por lo que la calidad se valora en función del progreso y de la modernidad del país.

Los factores que determinan la calidad en los centros educativos son; los recursos materiales, los recursos humanos, la dirección y gestión administrativa y académica del centro y, los aspectos pedagógicos (Márques, 2002).

El concepto de calidad refleja sus propias características desde el sujeto que lo conceptualiza y la posición en la que se ubica; es diferente la mirada de quien ofrece un servicio a quien lo recibe, además de considerar el referente teórico-epistemológico de cada una de las personas, por lo que este término se percibe como una dimensión diversa y multicausal (Tobón, 2006).

Concretamente en el ámbito educativo, la calidad también es medida a través de los ojos del cliente, es decir de los estudiantes, pues finalmente son ellos los beneficiados o no con el servicio que reciben.

Las competencias y la calidad en el ámbito educativo

El concepto de competencias en la actualidad tiene mayor auge en las instituciones educativas, pues a través de ellas se pretende proveer al estudiante de las siguientes tres grandes esferas: conocimientos (conceptos, teorías y leyes) habilidades y destrezas, y la última son actitudes, valores, intereses, motivos y modos de actuación.

A continuación se presentan diferentes aportaciones teóricas de autores y organismos que permiten caracterizar este término de una manera holística e integral.

Menciona que las competencias son el conjunto de conocimientos que al ser utilizados mediante habilidades de pensamiento en distintas situaciones, generan diferentes destrezas en la resolución de los problemas de la vida y su transformación, bajo un código de valores previamente aceptados que muestran una actitud concreta frente al desempeño realizado, es una capacidad de hacer algo (Frade, 2008).

Para la ANUIES (2000), las competencias constituyen el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas, tanto específicas como transversales que debe reunir un titulado para satisfacer plenamente las exigencias sociales. Las competencias son las capacidades que una persona desarrolla de manera gradual durante todo el proceso educativo, y son evaluadas en distintos momentos.

De acuerdo a la OCDE (2000), una competencia va más de conocimientos y destrezas. Involucra la habilidad de enfrentar demandas complejas, apoyándose en y movilizandoo recursos psicosociales (incluyendo destrezas y actitudes) en un contexto en particular.

Según Zabalza (2003), consiste en el conjunto de conocimientos y habilidades que los sujetos necesitamos para desarrollar algún tipo de actividad.

Por lo tanto, es necesario retomar el concepto de Perrenoud (2002), que menciona la importancia de movilizar los saberes, para llevar a cabo desempeños eficientes.

No basta con saber, es necesario saber hacer y saber ser.

Con base en lo anterior, cada competencia deberá contribuir para el resultado de logros tanto individuales como colectivos, proporcionar a los individuos herramientas que les permitan enfrentar con eficacia y eficiencia las demandas de la sociedad, así como ser relevante para todos los individuos (OCDE, 2000).

Partiendo de los conceptos anteriores, el hablar de competencias, deja atrás una visión reduccionista y se reafirma la postura teórica desde una perspectiva holística, global e integradora; en la cual se lleva a cabo un proceso dialógico que permite movilizar los elementos de una competencia; a partir del saber (conocimientos, teorías y leyes); el saber hacer (habilidades y destrezas), y el saber ser (valores, actitudes y modos de actuación); dando respuesta a lo que Díaz Villa (2006) establece como saber qué, saber cómo y ser capaz.

Lo anterior se vincula con el Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, el cual establece cuatro pilares de la educación que permiten caracterizar los aprendizajes del modelo educativo actual: aprender a conocer, es decir, adquirir los instrumentos de la comprensión; aprender a hacer, para poder influir sobre el propio entorno; aprender a vivir juntos, para participar y cooperar con los demás en todas las actividades humanas; por último, aprender a ser, un proceso fundamental que recoge los elementos de los tres anteriores (Delors, 1996).

La integración de los cuatro pilares permiten conceptualizar al hecho educativo como un proceso en construcción permanente, donde es fundamental que el individuo desarrolle competencias durante toda la vida, y de esta manera adquiera las herramientas que le permitan resolver con eficacia y eficiencia las situaciones que se le presenten en forma pertinente; por lo tanto el ser, el quehacer y del deber ser, constituyen el núcleo central del nuevo concepto de calidad.

Ya que con base a las características de la sociedad de la información y la sociedad del conocimiento, la necesidad del aprendizaje permanente se ha convertido en una prioridad para el ser humano, encontrándose diversas opciones que respondan a sus intereses y características.

Esta demanda social, ha tenido como resultado la expansión global del conocimiento, la masificación de la cobertura en educación, la diferenciación institucional y su mercantilización (Rama, 2011).

Encontrando marcadas diferencias entre los distintos programas que se ofrecen en las diversas disciplinas, así como en la diversidad de modalidades: presencial, semipresencial y virtual; en cuanto al acceso, permanencia y egreso, así como a las competencias profesionales de sus estudiantes y egresados.

Al identificar como nuevos elementos de la sociedad del siglo XXI la masificación y la expansión institucional, surgen nuevos escenarios, que transforman y enriquecen el concepto de calidad educativa, y existe por lo tanto, una transición de un paradigma tradicional con una visión un tanto simple, reduccionista y focal en donde la cualidad era intrínseca de los productos; a un paradigma holístico, global y complejo, el cual se orienta hacia la utilidad de los saberes (Tobón, 2006).

Es por ello que adquiere una relevancia fundamental la correlación existente entre la calidad educativa y el enfoque por competencias, pues es necesario generar las adecuaciones pertinentes para alcanzar los nuevos estándares de calidad que permitan desarrollar las competencias en los individuos.

Por lo tanto, las innovaciones pedagógicas, modelos y paradigmas educativos que han surgido recientemente, se orientan más hacia el aprendizaje que hacia la enseñanza, centrándose en los procesos y en los resultados más que en los productos, dejando atrás la reproducción para generar autonomía en el estudio a partir de un trabajo por competencias, el cual le permite al individuo establecer vínculos entre los elementos teóricos con los prácticos, así como encontrar un significado y sentido a su quehacer laboral y actualización académica (Rama, 2011).

Las características que definen a los nuevos modelos educativos ofrecen herramientas para que los individuos movilicen sus conocimientos, habilidades, destrezas y modos de actuación de tal forma que les permitan responder con eficacia a una situación específica; y de esta manera fortalecer las competencias para aprender a aprender; afirmando con ello que la educación no es un proceso que termina, sino que se enriquece a lo largo de la vida, por lo tanto se requiere de una actualización permanente.

Anteriormente se generaba una relación entre lo que se propone y lo que se ofrece al establecer la articulación entre los saberes, los procesos y las demandas; en la actualidad se requiere incorporar la eficacia, eficiencia y pertinencia como componentes de la calidad, los cuales se relacionan con la empleabilidad de los saberes y las personas en contextos específicos que permiten establecer una relación clara entre el ámbito académico y el ámbito laboral (Rama, 2011).

Tomando como base el enfoque por competencias que permite dar sustento a la calidad educativa, ésta no se focaliza desde un paradigma teórico exclusivo, como suele ser el constructivismo, el pragmatismo o el conectivismo; sino que constituye la síntesis de algunos elementos de estos y otros paradigmas, donde se trabaja desde la teoría de la complejidad que se asocia a la diversidad de los saberes y de otros paradigmas epistemológicos, al establecer relaciones entre las diversas disciplinas, por lo tanto, ya no se miden únicamente los procesos de enseñanza, sino el efectivo aprendizaje, a partir de la movilización de las competencias (Morín, 2001).

Este nuevo paradigma educativo basado en el enfoque por competencias y la teoría de la complejidad, se caracteriza por los siguientes rasgos analizados desde la postura de Frade (2008):

- El maestro ya no transite conocimientos, sino que facilita que el sujeto aprenda.
- Se trabaja a partir de situaciones didácticas en donde se ponen en juego una serie de competencias que es necesario movilizar para resolver las problemáticas planteadas.
- El estudiante se convierte en el protagonista de su proceso, a partir del análisis, síntesis de la información que se presenta.
- El trabajo colaborativo se convierte en una herramienta fundamental para el aprendizaje, ya que permite al estudiante presentar su punto de vista sobre determinado tema, argumentar su postura, discutir, proponer y cuestionar.
- La evaluación se lleva a cabo antes, durante y después del proceso de enseñanza-aprendizaje, acompañada de un proceso metacognitivo que permite al alumno valorar sus procesos y plantear nuevas estrategias de mejora.

Los elementos anteriores permiten definir la calidad como una categoría compleja, y expresión de la interacción de las competencias adquiridas, asociadas a las respectivas pedagogías, en función de las demandas sociales (Rama, 2011).

Esta afirmación, establece criterios para valorar la calidad educativa tomando como punto de partida el nivel educativo, la modalidad en la cual se lleva a cabo, así como los resultados generados.

La calidad no se reduce a un producto, es necesario plantearla desde un proceso dinámico y multidimensional que requiere considerar tanto los procesos como los productos, se apoya en la retroalimentación continua y se basa en criterios objetivos (Tobón, 2006).

Es necesario considerar que para llevar a cabo procesos de evaluación de calidad educativa, se requiere tomar como punto de partida el contexto en el que se esté trabajando, el nivel educativo, así como la modalidad; e identificar las variables, dimensiones e indicadores que serán la base para valorar el saber, el saber hacer y el saber ser; y a partir de los resultados generados, diseñar propuestas de mejora oportunas y pertinentes.

De este modo, es importante reflexionar que evaluar la calidad educativa desde una modalidad presencial y una modalidad virtual requieren de parámetros distintos, que den respuesta al modelo pedagógico en el que se sustentan, a sus fines y objetivos, y a los perfiles de ingreso y egreso que caracterizan a los estudiantes en cada una de las modalidades, destacando en la modalidad virtual un proceso andragógico, el cual se caracteriza por recuperar la experiencia del adulto, así como articular la teoría con la práctica, por lo tanto, las competencias que se buscan evidenciar en el perfil de egreso tienen sus propios rasgos.

En este sentido es relevante considerar los cinco pilares de la calidad educativa virtual que proponen Lorenzo y Moore 2002 citados por Aguado Román (2008), el primero efectividad en el aprendizaje, satisfacción del estudiante, satisfacción de los profesores, relación costo y efectividad de la propuesta formativa, y el acceso entendido en términos de proveer medios apropiados.

Según Ardilla (2011), para establecer la calidad de un curso virtual, es necesario reconocer que la formación en ambientes virtuales es considerada de calidad cuando potencia en el estudiante el desarrollo de sus máximas capacidades para interactuar e interrelacionarse con docentes y compañeros, y aprender en un ambiente educativo mediado por las tecnologías de la información y la comunicación.

Los indicadores de calidad, han de proveer todas las herramientas y procedimientos para establecer si corresponde a la concepción teórica general de la formación en el ambiente virtual, para luego aplicar un sistema de evaluación que permita valorar si se cumple o no con el diseño para estandarizar y sistematizar la calidad.

Marco de referencia para el proyecto sobre aseguramiento de la calidad

Andrea Alvarado

María Elisa Zenteno

¿Qué se entiende por “calidad” en la Educación Superior?

Desde hace algunas décadas el concepto de calidad ha venido adquiriendo una centralidad explícita en el campo de la educación superior, convirtiéndose en un tema de importancia creciente, a pesar de que se reconoce que es un concepto difícil de definir, dada su naturaleza multidimensional. Por lo mismo, son múltiples las acepciones, enfoques y acentos que ha tenido a lo largo de la historia.

Muchas de las definiciones referidas a calidad se han dado en función de su evaluación, identificando estándares, criterios y/o requisitos, los cuales pueden variar según el contexto, las orientaciones y necesidades sociales preponderantes en un momento determinado.

La UNESCO (Viăsceanu et al., 2004, pp. 46–48) define calidad en la educación superior como un concepto multidimensional de múltiples niveles, dinámico, que se relaciona con los elementos contextuales de un modelo educacional, con la misión y fines institucionales, y con estándares específicos dentro de un sistema, institución, programa o disciplina determinados. La calidad, por tanto, puede adquirir significados diferentes dependiendo de (i) la comprensión de los diversos intereses de distintos grupos comprometidos o actores en la educación superior; (ii) sus referencias: Insumos, procesos, productos, misiones, objetivos, etc.; (iii) los atributos o características del mundo académico que se considera necesario evaluar; y (iv) el período histórico en el desarrollo de la educación superior.

En Harvey y Green (1993) y Harvey (1997) se plantean cinco dimensiones de calidad que pueden aplicarse a la educación superior, y pueden aportar luces para su medida y evaluación. Sin embargo, como ellos mismos señalan, la calidad es un concepto relativo, estrechamente vinculado a quien utiliza el concepto y al contexto en el cual se aplica:

1. Calidad como fenómeno excepcional (Prestigio/Excelencia). En este enfoque, la calidad se define como algo especial. Es la visión tradicional, en que la calidad se refiere a algo distintivo y elitista, y en términos educacionales, vinculada a nociones de excelencia, de "alta calidad", inalcanzable para la mayoría.

Esta definición asocia calidad al prestigio académico y social que presentan determinadas instituciones, y que permite la distinción entre unas y otras. Por ejemplo universidades con la capacidad de atraer un cuerpo académico calificado, con alta productividad, reconocido externamente y con estudiantes excelentes. El concepto de calidad está definido por los resultados de los alumnos, siendo ellos principalmente quienes determinan la calidad de la institución (productos). En función de esto, se define un conjunto de requisitos y estándares predeterminados, relacionados con el éxito de sus egresados, la producción/formación de los mejores graduados y con los mejores resultados académicos.

No obstante, conviene advertir que en muchos casos, el concepto de calidad se confunde con el de reputación, pudiendo generar confusiones a la hora de aislar los factores relacionados con calidad, como por ejemplo las condiciones de ingreso de los estudiantes, sus capacidades y conocimientos previos, versus la calidad del currículum y los procedimientos y mecanismos internos de la institución.

2. Calidad como perfección o cero errores. Entiende la calidad como consistencia y se enmarca en dos premisas básicas. La primera implica "cero defecto" y la segunda "hacer las cosas bien a la primera".

En la concepción de calidad como cero defecto, la excelencia se define como el acomodo a especificaciones particulares. El producto se juzga conforme a una especificación predeterminada o verificada.

La idea de "cero error" se entiende más claramente en la industria, donde las especificaciones del producto pueden definirse detalladamente, y las medidas estandarizadas de productos uniformes pueden demostrar que dichas especificaciones se cumplen. Se trata de un concepto difícilmente aplicable a la educación superior, ya que no se espera que sus "productos" – correspondan éstos a graduados, programas o proyectos– sean idénticos. En educación, si bien la consistencia es importante, la diversidad también lo es.

3. Calidad como ajuste a los propósitos. En educación el ajuste a los propósitos se basa en la capacidad de una institución para cumplir con su misión o de un programa para alcanzar sus objetivos.

Se concibe como la adecuación de los procesos para conseguir los objetivos, resultados o productos propuestos. Se trata de una definición funcional: existe calidad si el producto se ajusta a aquello que se pretendía lograr. Por tanto, la estimación de calidad de una institución siempre deberá estar referida a los fines educativos señalados en los propósitos y los objetivos que se propone cada institución.

Habitualmente, esta definición se complementa con la exigencia de "ajuste de los propósitos", es decir, no basta con lograr los propósitos o fines explícitos, sino que es preciso demostrar que éstos son apropiados en función de los requerimientos externos e internos pertinentes.

4. Calidad como relación valor-costo (valor por dinero). En esta concepción, la calidad depende del retorno de la inversión. Si el mismo resultado puede obtenerse a un menor costo, o la misma cantidad de dinero puede producir un mejor resultado, el "cliente" obtiene un producto o servicio de mejor calidad. La tendencia creciente de los gobiernos de exigir que la educación superior rinda cuentas de los recursos recibidos refleja este enfoque; los costos elevados de la educación superior también ponen este enfoque en el centro de la preocupación de estudiantes y sus familias.

En síntesis, se trata de un concepto basado en la idea de la eficiencia económica o "accountability", en un marco de efectividad.

"Efectividad", en este caso, es considerada en términos de mecanismos de control y la conformidad y cumplimiento de criterios o estándares predefinidos. Por la vía de la acreditación se asegura que se cumplan estos criterios mínimos y que, finalmente, el estudiante que termina su plan de estudios cuente con las competencias y requisitos mínimos para su desempeño profesional.

5. Calidad como transformación (cambio cualitativo). En esta definición, la calidad se centra en el cambio que debe producirse a través del proceso educativo: la transformación se refiere al mejoramiento y empoderamiento de los estudiantes y al desarrollo de nuevo conocimiento.

La tarea educativa implica transformar el sujeto-educando. Desde este enfoque se entiende que una institución tiene más calidad en la medida que tiene una mayor incidencia sobre el cambio de conducta de los alumnos (valor agregado). La dificultad de esta definición radica en cómo aislar esta contribución de la acción que ejercen otros factores intervinientes.

Tal vez la definición más frecuentemente utilizada es la de ajuste a los propósitos (fitness for purpose). Sin embargo, como lo señala Lester (1995), "...una de las limitaciones del enfoque "fitness for purpose" es que opera a través de la definición de objetivos y propósitos establecidos por las propias instituciones o programas académicos, sin considerar la idoneidad de los procesos en lo que se refiere a los objetivos o los requerimientos del medio externo".

Por ello, parece indispensable asociar el concepto de "fitness for purpose" o "ajuste a los propósitos declarados", al de "fitness of purpose", es decir, "ajuste de los propósitos declarados" a las exigencias pertinentes del medio externo (tales como el grupo de referencia, el gobierno, la agencia de aseguramiento de la calidad; la disciplina; la profesión; el medio laboral; las necesidades de los estudiantes). Una vez que estas exigencias han sido debidamente tomadas en consideración y traducidas en términos de los principios y prioridades que se desprenden de la declaración de misión institucional, es posible contar con un conjunto de propósitos y fines institucionales (o de programa, según sea el caso) cuyo logro efectivamente es una demostración de calidad.

El concepto de calidad en el marco del proyecto

Calidad "Integral": Consistencia Interna y Externa

Podemos considerar la calidad en la ES como un concepto global y multidimensional, que se comprende a partir del análisis relacional entre los distintos factores que componen una IES, entendiendo por esto su ámbito de desarrollo, su cultura institucional, sus concepciones internas, las características particulares de sus actores (alumnos-profesores) y las relaciones que entre éstos se establezcan, sus recursos y resultados. A esto también se añaden los factores de carácter externo, como son los requerimientos y estándares específicos establecidos por el medio social, disciplinario y profesional en la cual una determinada IES se encuentra inserta, además de su rol social, las concepciones políticas-económicas subyacentes y otros elementos similares.

Sin embargo, una definición de esa magnitud es de tal complejidad que resulta difícil operacionalizarla de manera que permita medir los cambios que pudieran producirse en ella. Intentando acotarla, se puede avanzar hacia la siguiente formulación:

Calidad en la ES puede ser definida como el grado de ajuste entre las acciones que una institución, programa académico o carrera pone en marcha para dar cumplimiento a las orientaciones emanadas desde su misión y propósitos institucionales y los resultados que de estas acciones obtiene.

Como se señaló más arriba, esta definición puede ser excesivamente auto-referente, razón por la cual consideramos necesario establecer ciertas consideraciones previas para la definición de su misión y propósitos. Para ello, planteamos que la definición de propósitos institucionales debe necesariamente contemplar dos dimensiones:

- Consistencia externa, es decir, ajuste a las exigencias del medio externo (entendiendo por éste el grupo de referencia institucional, disciplinario, profesional o tecnológico correspondiente), que se materializan en demandas provenientes del mercado laboral, la comunidad académica, o el entorno socio económico particular de cada IES. La consistencia externa asegura la pertinencia de los propósitos y permite la comparabilidad entre instituciones y programas; y
- Consistencia interna, es decir, la traducción de dichas exigencias en función de las prioridades y principios propios de la institución. Esta dimensión permite desplegar la capacidad propositiva de la universidad, y ampliar el rango de ofertas posibles en el sistema de educación superior, asegurando así una oferta diversa, que busque dar una respuesta amplia a las necesidades sociales.

Una vez definidos los propósitos y fines institucionales en esta forma amplia, se puede entender la calidad como la coherencia entre dichos fines institucionales, los objetivos estratégicos y las actividades que se realizan para cumplir con esos determinados objetivos, considerando los medios que se emplean; finalmente, a través de una evaluación de estas acciones, se determinará el grado de avance en el cumplimiento de los propósitos u objetivos institucionales, y por ende, la calidad de una determinada institución.

No obstante lo anterior, ésta no es una relación lineal y unidireccional. Para poder definir calidad se debe caracterizar adecuadamente cada uno de los elementos que componen el sistema universitario, es decir actores, procesos, recursos y resultados. Esto significa poder describir estas componentes institucionales en términos de factores que afectan o influyen sobre la calidad global de los productos académicos de una determinada institución, carrera o programa, y las relaciones que en un determinado contexto se establecen.

El siguiente esquema, basado en una presentación del profesor José Rafael Toro permite visualizar, en términos generales, los factores que interviene en la calidad de una IES y las relaciones que se establecen entre sus distintos componentes.

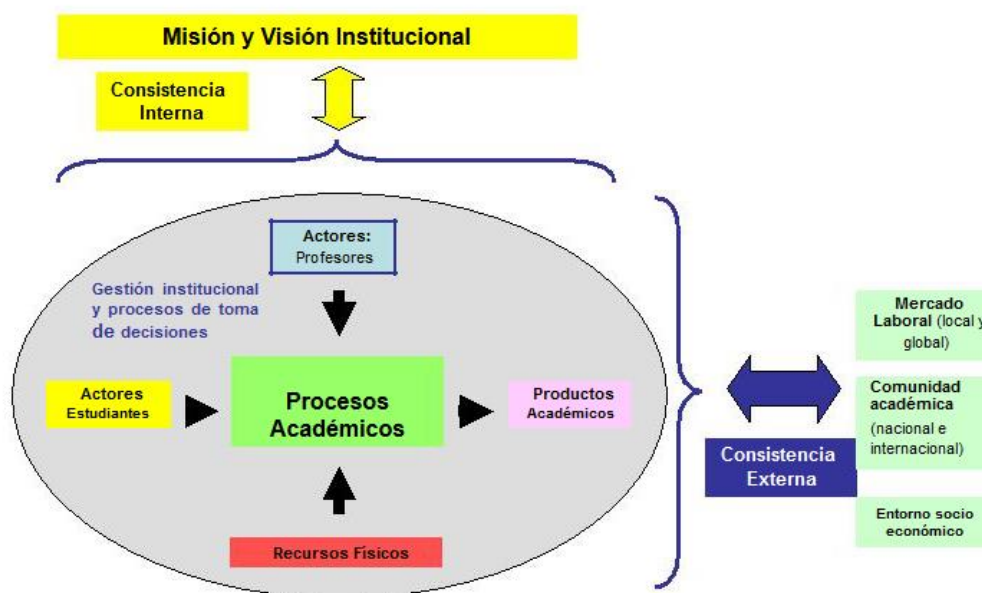


Figura N° 1

Adaptación de Toro, J.R., Acreditación y aseguramiento de calidad Revisión y algunos desafíos, en www.cinda.cl/proyecto_alfa

Componentes de la calidad

1. El primer factor a considerar es la definición de la misión y visión institucional, entendiendo por esto, los principios rectores que determinarán las acciones de una institución, programa o carrera en específico. De su definición dependerá intrínsecamente la concepción de la calidad educativa que se tenga.

Corresponde al perfil o sello propio y a los rasgos que se pretenda imprimir en los profesionales y académicos que se formen. En este sentido, la definición de calidad variará entre una institución y otra, fortaleciendo así los aspectos positivos de la diversidad del sistema de educación superior.

No obstante lo anterior, y como ya se ha señalado anteriormente, se espera que la definición de los propósitos y la misión institucional tomen en consideración los requerimientos del contexto sociocultural en el cual se encuentra inserta la institución o el programa.

2. El segundo factor que influye en la calidad educativa lo proporciona su propio "contexto institucional-organizativo", que la sostiene en un complejo entramado donde se entrecruzan variados procesos articulados.

En forma general puede ser visualizada como la operacionalización de la misión y los propósitos institucionales, a través de la puesta en marcha de determinados procesos académicos que conducen a variados productos como son los programas académicos, líneas de investigación disciplinar y servicios a la comunidad. En dichos procesos son actores principales los profesores, los estudiantes, directivos y personal de apoyo docente o administrativo. A su vez, dichos procesos requieren para su operación adecuada, una infraestructura física y una variedad de recursos físicos e informáticos.

El conjunto de propósitos institucionales define las aspiraciones o estado futuro deseado de la institución; el análisis del contexto institucional-organizativo establece el estado inicial, o situación actual de la universidad. El proceso mediante el cual las autoridades y actores relevantes de la comunidad académica diseñan y establecen una ruta factible y consistente para superar la brecha así identificada constituye el proceso de planificación. Si bien tanto el estado futuro deseado como la situación actual deben ser consistentes con la misión institucional, es posible imaginar que en circunstancias especiales (asociadas a cambios significativos en el entorno general en que opera la universidad) puedan considerarse incluso ajustes a la misión y propósitos institucionales.

Dentro del "contexto institucional-organizativo" existen al menos, cinco procesos convergentes, que se interrelacionan:

- a) El primero tiene relación con las estructuras de gobierno y la gestión institucional. Se entiende por éstas las autoridades institucionales y la relación entre éstas, así como el conjunto de procesos formales para la implementación de políticas institucionales y toma de decisiones estratégicas, incluyendo así, las condiciones para que una institución tenga un proceso permanente de fortalecimiento, convivencia y desarrollo de todos sus actores (Catala, J.P., 1975). Esto se demuestra en la capacidad institucional para dar cumplimiento a los propósitos declarados de acuerdo al contexto en que opera, con un costo razonable.
- b) El segundo tiene que ver con la organización de los recursos, esto es, de los insumos e infraestructura necesaria para llevar a cabo las funciones propias de una IES.
- c) El tercero, se refiere a los actores del sistema, directivos, alumnos, profesores, administrativos, investigadores, etc. Cada uno de ellos presenta características distintivas que influirán en la concepción de calidad de una determinada institución.
- d) El cuarto, lo proporcionan los procesos académicos. Corresponde al núcleo central de una institución de educación superior. En este nivel se conjugan todos los factores anteriores, ya que la relación enseñanza-aprendizaje es una relación dinámica, inserta en un sistema abierto, que efectúa intercambio tanto con factores internos (recursos, actores y propósitos) como externos (requerimientos del medio), lo cual debe ser considerado a la hora de evaluar e identificar indicadores de calidad.
- La relación profesor-alumno es uno de los ejes fundamentales de este proceso, siendo el alumno y su proceso de transformación (aprendizaje), uno de los actores principales.
- Para identificar y definir dimensiones de calidad asociadas al proceso académico, se deben diseñar mecanismos de aproximación que permitan relacionar funcionamiento, recursos y resultados respecto a actividades, eventos, procesos, unidades organizacionales y otros componentes de la institución.
- e) Finalmente, el quinto proceso es el relativo a los productos o resultados académicos, es decir, la evidencia acerca del logro de los propósitos declarados. En este nivel se deben considerar también la percepción de los propios usuarios, el cumplimiento de las expectativas del egresado y si el proceso de formación ha permitido mejorar el desempeño laboral y si se ha conseguido un aporte efectivo a la sociedad.

3. Por último, el tercer factor corresponde al "Medio Externo" en el cual una institución, carrera o programa se encuentra inserta y se desarrolla. Corresponde al entorno cultural, académico y socioeconómico al que pertenece y con el cual mantiene un permanente contacto, influyendo y recibiendo influencias de éste, y considera tanto el mercado laboral como el ámbito disciplinario y las normas, regulaciones y condicionantes provenientes del medio externo.

Es en este medio donde se refleja la naturaleza social de las instituciones y se evidencia la necesidad de que las instituciones se sintonicen con la comunidad académica o profesional pertinente, el sector productivo y el entorno socio-político-económico.

En la conjugación de estos tres factores es donde se puede estimar la calidad de una IES, ya que existe una gran cantidad de indicadores que dan cuenta de su existencia. Así por ejemplo, se podría evaluar la formulación explícita de los propósitos y metas institucionales y la coherencia de éstos con la misión institucional declarada, la efectividad de los procesos de toma de decisiones, el grado de compromiso y dedicación de los académicos, las competencias de entrada de los alumnos, la relación entre el número de profesores por alumnos, la disponibilidad de recursos, la efectividad de los mecanismos de vinculación con el medio social, u otros semejantes.

Es importante, con todo, no limitar el análisis a indicadores de tipo cuantitativo o formal. La evaluación de calidad integral debe darse en un marco comprensivo y relacional, y no sólo abarcar aspectos numéricos, sino también considerar la valoración y percepción del proceso educativo y rescatar los elementos cualitativos que influyen en el desarrollo institucional.

El análisis de los resultados, por su parte, debe considerar la misión y planes que la propia institución, carrera y/o programa ha declarado. Así como también la utilización de éstos en la elaboración de acciones y planes de mejoramiento continuo.

Una definición operativa

Como se dijo más arriba, se propone utilizar como marco de referencia para la definición de calidad, los propósitos declarados por las instituciones de educación superior, en la medida en que éstos incorporen tanto los elementos provenientes del medio externo (consistencia externa) como los provenientes de su propia misión, principios y prioridades (consistencia interna).

En esta conjunción se encuentra una acepción más certera del concepto tradicional de ajuste a los propósitos declarados (o fitness for purpose) por cuanto incorpora como elemento integral la calidad de los propósitos (fitness of purpose).

Un segundo elemento que se quiere destacar es que el proyecto centrará el análisis sólo en los ámbitos de gestión institucional y docencia de grado (o de pregrado).

Por gestión institucional se entenderá el conjunto de políticas y mecanismos destinados a organizar las acciones y recursos de la institución, en función de sus propósitos y fines declarados. Considera la organización y estructura institucional, el sistema de gobierno y la administración de recursos humanos, materiales y financieros.

El concepto de docencia de grado (o pregrado) contempla el conjunto de políticas y mecanismos institucionales destinados a diseñar, desarrollar, implementar y monitorear los programas conducentes a un primer grado académico (licenciatura o equivalente) o un título profesional.

El desarrollo de procesos de aseguramiento de la calidad

Como se señala en un principio, la preocupación por la calidad en el ambiente universitario es un tema de creciente interés. Surge como respuesta a una serie de transformaciones y demandas sociales, políticas y económicas, que han afectado a todos los países en las últimas décadas, obligando a las instituciones de educación superior a replantear su figura institucional, su rol académico y por ende, a enfrentar nuevos desafíos de adecuación.

La mayoría de los estudios muestran, que si bien los factores que afectan el desarrollo de la educación superior varían de un país a otro, existe un alto grado de coincidencia, determinando como antecedentes comunes aspectos asociados al crecimiento y diversificación de la educación superior, la introducción de elementos de competencia, la lógica del mercado en el sector y la necesidad de responder a los requerimientos de la globalización. (El Khawas, 1998; Thune, 1998; Sanyal, 1995; Middlehurst y Woodhouse, 1995; Lenn, 1994; entre otros).

Un componente central de los nuevos desafíos es el aumento en la demanda por educación terciaria. Esta tiene como resultado que los estudiantes que acceden a la educación superior no sólo son más, sino que configuran también una población amplia y heterogénea, que plantea nuevas demandas a la educación superior. En efecto, la matrícula de educación superior que estaba constituida principalmente por estudiantes egresados de la educación secundaria, provenientes de sectores sociales privilegiados, con altos niveles de capital social, en lo que se podría denominar un grupo de "élite", se amplió a una variedad de personas en términos de edad, conductas de entrada, dedicación, intereses y aspiraciones.

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

Por otro lado, la apertura y diversificación del sistema no sólo estuvo referida al número de estudiantes. Surgieron nuevos tipos institucionales, (instituciones no universitarias) ofreciendo niveles diferenciados de formación y nuevos proveedores privados.

Debido a ello, el financiamiento público a la educación superior enfrentó la competencia por el gasto proveniente de otros sectores; como consecuencia, en muchos casos los recursos asignados a la educación superior se redujeron significativamente, obligando a las instituciones públicas y privadas a buscar nuevas fuentes de financiamiento, y surgió una fuerte demanda para que las instituciones rindieran cuenta del uso de los recursos que recibían.

Dentro de este contexto, la organización del sistema operó con el supuesto de que la información y transparencia del mercado serían elementos necesarios y suficientes para la regulación de la oferta y la demanda académica y ocupacional. Para ello, los usuarios – estudiantes y empleadores, principalmente– deberían contar con elementos de juicio apropiados para adoptar decisiones.

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

En este sentido, se plantea la necesidad de información para tomar decisiones, en un contexto caracterizado por asimetrías significativas en este respecto, lo cual demanda que “alguien” dé cuenta de la calidad de la formación en distintos programas e instituciones.

Finalmente, la sociedad actual exige que se asegure que la oferta educacional es pertinente, desarrollando las competencias requeridas para la formación de capital humano capaz de integrarse en múltiples niveles a una sociedad, denominada del conocimiento.

A partir de la conjugación de estos factores, se ha ido haciendo evidente la necesidad de establecer mecanismos de aseguramiento de la calidad, que den garantía pública acerca del cumplimiento de los objetivos declarados; se entregue información pertinente y suficiente para la toma de decisiones; se satisfagan las demandas de los usuarios; y por último, existan mecanismos para que las instituciones de educación superior rindan cuenta pública acerca de su quehacer.

Diversidad de Modelos de Aseguramiento de la Calidad

El aseguramiento de la calidad es un concepto complejo, que adopta en la práctica múltiples dimensiones y formas, las que a su vez pueden ir cambiando y/o combinándose, de acuerdo a las necesidades específicas de cada sistema (Woodhouse, 1999).

Harvey (2004-2007) define el aseguramiento de la calidad como el “proceso de establecimiento de confianzas en el cumplimiento (insumos, procesos y resultados) de umbrales mínimos de calidad”. Vroeijenstin (1995) incorpora a la definición la preocupación sistemática, estructurada y continua sobre calidad en términos de su mantenimiento y mejora. Woodhouse (1999), por su parte, la define como “las políticas, posturas, acciones y procedimientos necesarios para asegurar que la calidad se mantenga y aumente”.

En general, sin embargo, hay consenso en que cuando se habla de aseguramiento de la calidad (AC), se hace referencia a un “concepto amplio, que refiere a un proceso permanente y continuo de evaluación de la calidad de un sistema, instituciones o programas de educación superior. Por evaluación en este caso, se entiende evaluación propiamente tal, así como monitoreo, garantía, mantención y mejora de estos niveles.

En cuanto mecanismo regulatorio, el AC contempla tanto la rendición de cuentas (accountability) como el mejoramiento, mediante la provisión de información y juicios, a través de un proceso concordado y consistente y de criterios claramente establecidos" (Viăsceanu et al., 2004).

En la mayoría de los países, los mecanismos de aseguramiento de la calidad (AC) se han desarrollado vinculados a las necesidades y características específicas de los sistemas de educación superior, generando respuestas muy diversas. No obstante lo anterior, se pueden identificar algunas características comunes que han ido determinando su aparición, desarrollo e implementación. Las diferencias están basadas principalmente en la función y propósitos que se le asignan, los marcos metodológicos asociados a su aplicación, y el uso que se da a sus resultados.

Las formas abordadas por el aseguramiento de la calidad no son excluyentes unas de otras, pueden variar en el tiempo, así como combinar distintas perspectivas y responden a los propósitos y prioridades de cada sistema en particular.

Propósitos de los procesos de aseguramiento de la calidad

Desde el punto de vista de la evaluación del impacto de los procesos de aseguramiento de la calidad, es esencial conocer los propósitos que persiguen. Estos son, a su vez, uno de los principales elementos diferenciadores de los mecanismos de aseguramiento de la calidad.

Los propósitos pueden clasificarse en tres grandes categorías: control de calidad, garantía de calidad, mejoramiento. No se trata de categorías excluyentes y en la mayoría de los casos, en cada sistema se encuentran elementos de todas; sin embargo, se trata de énfasis diferentes, asociados al desarrollo histórico de las instituciones, de los sistemas de educación superior y de los propios mecanismos de aseguramiento de la calidad.

A continuación se hace una breve caracterización de éstas.

- Control de la calidad:

El control de calidad se refiere a la responsabilidad de los gobiernos de asegurar que la provisión de educación superior cumple con exigencias mínimas de calidad. Surge como respuesta a los profundos cambios estructurales experimentados por los sistemas de educación superior en la mayoría de los países del mundo, tales como el crecimiento en el número y/o diversidad de las IES3; diversificación de la oferta educativa, incluyendo nuevas modalidades de formación (educación a distancia, cursos de regularización, educación no universitaria, etc.) y la necesidad de introducir mecanismos de protección a los usuarios.

En general, los mecanismos de control de calidad suelen agruparse bajo la denominación de aprobación o de licenciamiento, para indicar que proporcionan una autorización inicial para la operación de las instituciones de educación superior o sus programas, sobre la base de la verificación de que cumplen con los estándares mínimos (o umbrales de calidad) definidos para ellos.

Frecuentemente, se trata de procesos obligatorios, basados principalmente en exigencias o estándares establecidos por el organismo responsable del licenciamiento o autorización, y la evaluación contempla un importante componente de evaluación externa.

- Garantía de calidad /acreditación:

Aunque un sistema de educación superior cuente con instituciones o programas que han superado el nivel básico de calidad, sigue siendo necesario dar cuenta pública acerca del grado en que éstos cumplen con las promesas que hacen a los estudiantes, los empleadores y la sociedad en general, así como del uso que hacen de los recursos, públicos o privados, que reciben.

En general, el proceso utilizado para esto es la acreditación, que consiste en un proceso especial de evaluación que conduce a una decisión formal de aceptación, rechazo o en algunos casos, de condicionalidad, respecto del grado en que una institución o programa satisface las exigencias planteadas. El Consejo para la Acreditación de la Educación Superior de los Estados Unidos, CHEA (2001) establece los siguientes elementos para la acreditación:

“Es un proceso colegiado de auto-estudio y evaluación externa por pares, que tiene por objeto asegurar la calidad, rendir cuentas y contribuir al mejoramiento de una institución o programa académico, que ha sido diseñado para determinar si dicha institución o programa cumple o excede los estándares definidos por su agencia acreditadora y satisface su misión y sus propósitos declarados”.

El foco de la acreditación es comprehensivo, examina la misión, los recursos y los procedimientos con los que cuenta una IES (Dill, 2000). El objetivo principal es la provisión de información confiable acerca del grado en que las instituciones o sus programas cumplen con lo que ofrecen y satisfacen las expectativas asociadas a un determinado grupo de referencia, sea éste disciplinario, profesional o laboral.

La forma en la cual se desarrolla es a través de un proceso de autoevaluación o evaluación interna, en la cual las instituciones o programas realizan un proceso sistemático de recolección, procesamiento y análisis de información referida a los propósitos (misión, objetivos y metas) definidos por la propia unidad de análisis; y evaluación externa, en cuyo caso se utilizan criterios y estándares generales definidos por grupos de referencia pertinentes.

El foco de la acreditación puede darse en dos niveles: a nivel institucional, referido a una evaluación global de la institución y las actividades inherentes a su quehacer (gestión, docencia, investigación y extensión); y a nivel de carreras o programas, referido principalmente al cumplimiento del perfil de egreso y los propósitos definidos por la unidad.

Los procesos de acreditación pueden ser obligatorios o voluntarios, y hay abundantes ejemplos de ambos. Combinan estándares definidos externamente con el cumplimiento de los propósitos institucionales.

Los resultados finales de la acreditación siempre se plasman en una declaración formal, que suele ser binaria (acreditación/no-acreditación), aunque existen otras modalidades, tales como una acreditación parcial o condicional. La acreditación tiene una vigencia limitada en el tiempo, definida también formalmente por la agencia responsable.

- Mejoramiento de la calidad / auditoría académica

El objetivo de todo proceso de aseguramiento de la calidad es contribuir al mejoramiento continuo de las instituciones o programas que participan en dichos procesos. Si bien en los mecanismos analizados más arriba siempre existe un elemento de mejoramiento, éste se despliega más claramente a través de los procesos de auditoría académica (quality audit), en el que el foco de atención está puesto en las políticas y mecanismos institucionales destinados a velar por la calidad de la institución, sus funciones y programas. La auditoría académica hace presente que la calidad es principalmente una responsabilidad de las propias instituciones de educación superior, más que de otros organismos (gobierno, agencia acreditadora u otro), aunque éstos tengan también un rol importante que desempeñar.

En el contexto de la educación superior auditoría académica es el proceso mediante el cual se revisan los procedimientos de aseguramiento de la calidad con que cuenta una determinada institución y/o programa, su integridad, las normas asociadas y sus resultados.

Está centrada en el mejoramiento continuo, por lo cual la responsabilidad central de la calidad recae principalmente en la capacidad de las propias instituciones de ES y sus programas académicos para desarrollar y aplicar políticas y mecanismos eficaces de autorregulación y mejoramiento continuo.

Woodhouse (1999) define auditoría académica como un proceso que consta de tres etapas fundamentales (i) la verificación de la adecuación de los procedimientos de AC previamente definidos, mirándolos en relación con los objetivos declarados por una IES; (ii) el grado de ajuste y cumplimiento entre los mecanismos de AC definidos y lo realmente realizado; y (iii) la efectividad de las actividades y medidas aplicadas para avanzar en el cumplimiento de objetivos y metas institucionales.

La auditoría puede también ser voluntaria u obligatoria; se basa esencialmente en los propósitos y fines institucionales, y si existen estándares, éstos se refieren principalmente a aspectos relativos a los procedimientos de autorregulación. La evaluación interna o autoevaluación tiene un rol central, y la evaluación externa suele limitarse a la validación de los resultados de la evaluación interna.

La pertinencia como requisito para la calidad en educación superior. La planeación institucional y el compromiso como condición esencial para el desarrollo del posgrado.

Elvia Méndez Fregoz

Gestión educativa y planeación prospectiva como instrumento de organización académica interna

Es posible mencionar la ambigüedad en el uso de los fines con respecto a los medios para la resolución de un problema: al utilizar un esquema lineal se anteponen los medios a los fines, con el argumento de que la cantidad o calidad de los procedimientos necesariamente se verá reflejada en los resultados del proceso.

Por otra parte, se trazan objetivos donde no se presta mayor atención a la manera en que se obtendrán; ambas situaciones –aunque aparentemente polarizadas– guardan una gran semejanza por el proceso de diseño de la organización académica interna que elabora el programa de posgrado. Es necesario establecer con claridad los conceptos guías para la relación entre el programa de posgrado y la organización académica y administrativa seleccionada para sustentarlo.

Las labores de cualquier organización requieren de acciones eficientes y eficaces para el desempeño de sus funciones. Al establecer su misión, cada institución determina el futuro que desea para sí y en consecuencia establece los medios adecuados para construir esa noción deseada para el futuro. Se da entonces, el proceso de toma de decisiones que corresponda a las estrategias para así cumplir los objetivos deseados para la organización educativa, y –lo que es más relevante– que sean fines pertinentes a las necesidades establecidas por los entornos donde se desempeña cada espacio educacional.

Es así que las tareas de gestión conllevan una acuciosa labor de planeación, entendida ésta en toda su complejidad como:

[...] un proceso continuo y sistemático, en el cual se aplican y coordinan los métodos de investigación social, los principios y las técnicas de educación, de la administración, de la economía y de las finanzas, con la participación y el apoyo de la opinión pública, tanto en el campo de las actividades estatales como privadas, a fin de garantizar educación adecuada a la población, con metas y etapas bien determinadas, facilitando a cada individuo, la realización de sus potencialidades, y su contribución más eficaz al desarrollo social y económico del país (Latapi Apud Álvarez, 1982).

En la planeación se establecen los siguientes puntos para su acción: diagnóstico, objetivos, temporalidad y decisiones pertinentes. Se trata de que la gestión estratégica, como intermediación, logre el cambio planeado, y lleve a la organización desde la situación actual hasta una final que corresponda a la visión y a la misión construidas con anticipación.

Para realizar este tipo de tareas se han establecido una serie de criterios que, según Sanders (1982), son: eficiencia, eficacia, pertinencia y relevancia. En este ensayo lo que se busca es destacar que, si bien tres de ellos exigen atención en el presente –ya que de ellos dependen los resultados a obtener–, en el caso del criterio de pertinencia, éste debe atender otras temporalidades; es decir, es imprescindible incluir el futuro y el pasado en la definición del concepto de pertinencia en las labores de la organización.

Un punto que resulta destacable es la consideración de que la planeación guarda una relación estrecha con el entorno, dado su carácter político, el cual destaca que "con frecuencia suele pensarse que la planeación es una actividad puramente técnica, objetiva, y neutral, desde el punto de vista cultural, moral y político; pero en los hechos, la planeación constituye un proceso complejo y multidimensional que dista mucho de la neutralidad y objetividad que se le atribuye a la ciencia (Álvarez, 1982).

Ahora bien, según la UNESCO, el concepto de pertinencia en educación superior atiende a lo siguiente:

La pertinencia en educación superior se considera primordialmente en función de su cometido y su puesto en la sociedad, de sus funciones con respecto a la enseñanza, la investigación y los servicios conexos, y de sus nexos con el mundo del trabajo en sentido amplio, con el estado y la financiación pública y sus interacciones con otros niveles y formas de la educación (UNESCO, 1998).

Específicamente, la definición de planeación para este nivel educativo se entiende como: “un conjunto de procesos coordinados, sistemáticos y generalizados para la determinación de acciones tendientes al desarrollo equilibrado y coherente de la educación” (Anuies, 1979). De ahí que pueda categorizarse como una actividad racional, integral y permanente que a partir del interés de las organizaciones llega a formar parte nodal de su desempeño. Asimismo, tal actividad apoya la toma de decisiones ya que perfila futuros posibles con las consabidas acciones necesarias a desarrollar. Y en última instancia hace más eficiente todo el proceso de gestión ya que permite que los recursos disponibles se empleen mejor.

El empleo eficiente y adecuado de los recursos existentes en cualquier organización exige la presencia y el uso de la planeación como un auxiliar en la toma de decisiones. Empero, en el ámbito educativo es condición imprescindible definir con claridad las características y el sentido que la planeación tendrá. En lo que respecta al escenario de México, el trabajo de planeación surgió con el argumento de que debía apoyar el desarrollo del sistema de educación nacional, aunque se arraigó y evolucionó inicialmente en el nivel de educación superior, sobre todo por el hecho de que había “crecido vertiginosa y asombrosamente” durante la década de los años setenta, debido a políticas populistas de un gobierno federal que estuvo dispuesto a congradarse con este nivel educativo (Anuies, 2000).

En retrospectiva, es posible apreciar que el instrumento técnico de la planeación se convirtió en un fin en sí mismo, ya que la toma de decisiones siguió apartada de las propuestas de planeación y vinculada a coyunturas sociales y políticas. Sólo fue hasta épocas muy recientes – específicamente en la década de los noventa y forzados por restricciones financieras– que se desplegó una estrategia nacional en el nivel superior público para atender, entre otros aspectos, los siguientes: oferta educativa, formación y contratación de planta docente y modernización de los sistemas administrativos.

Cabe mencionar que en la primer época de la planeación, en los setenta, no hubo responsabilidad del incumplimiento debido a las cuestiones técnicas. Puede decirse que la planeación no consiguió impactar ni desplegar a fondo sus alcances y posibilidades porque significaba generar compromisos y, consecuentemente, crear expectativas que en la realidad no se buscaba cumplir. Fue durante ese periodo que se creó un sistema para la planeación del nivel educativo. Para respaldar estas tareas surgió la Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), la cual concibió una infraestructura con alcance nacional, regional (CORPES), estatal (COEPES), e incluso a nivel del aparato de cada institución (unidades institucionales de planeación).

Las autoridades educativas del nivel superior han trazado políticas donde ya se vislumbra la planeación como el medio a través del cual es posible forjar los esfuerzos iniciales para conocer, ordenar y diseñar un futuro posible para cada organización educativa; además, se concibe como un esfuerzo colectivo imprescindible en el que deben participar todos los actores e incluirse todas las dimensiones que conforman la vida humana asociada; y, finalmente, considerar las variables derivadas de procesos que condicionan el desarrollo de la educación superior. Es importante mencionar que en el inicio, la tarea de orientar al nivel superior correspondió a la licenciatura, y hasta años muy recientes se construyó un esfuerzo de planeación del posgrado a nivel nacional (CONACYT, 2001).

Es ahí donde se enfoca el interés del presente ejercicio de reflexión, con la inquietud de brindar elementos que permitan que la formación y actualización de los estudiantes de posgrado se realice sobre bases de una acción que atienda criterios trascendentes y no tan sólo a los de coyuntura; los tiempos y la situación social así lo exigen (UNESCO, 2002).

En la actualidad se considera que la función de la planeación institucional es un instrumento imprescindible para cada centro educativo, pues brinda la posibilidad de erigir condiciones idóneas para operar bajo la óptica de la transformación constante y la atención adecuada a las necesidades del entorno. Para el caso del posgrado, la planeación resulta estratégica por la trascendencia e impacto que significa la actividad de formación y actualización de personal especializado de alto nivel, el cual –en muchos casos– será el responsable de la generación y divulgación del conocimiento científico en el país. En esto último, se encuentran depositadas las posibilidades del futuro, pero también la realidad del presente.

La construcción del concepto de pertinencia social

La sociedad encomienda a sus organizaciones múltiples funciones y les otorga el sentido que requiera la coyuntura sociohistórica. En el caso de las organizaciones educativas, la asignación del compromiso histórico de contribución se da desde su origen. Así, la educación formal ha recibido la tarea de aportar de diversas maneras a su entorno, unas veces para formar ideológicamente, otras para modelar las competencias que exige el mercado laboral.

Desde esta perspectiva, la idea del vínculo entre los espacios educativos y su medio ambiente siempre ha estado presente, unas veces de manera implícita, otras de forma explícita. En el inicio del siglo XXI, el contexto de los sistemas educativos exige a los miembros que los integran dos condiciones esenciales: primero, vigilancia para la imprevisibilidad, dada la enorme inestabilidad del mundo globalizado; y segundo, una marcada pertinencia de los resultados de sus acciones.

En esta última circunstancia es donde se ubica la reflexión de este documento: a la creciente exigencia que el entorno plantea a las organizaciones educativas, con el argumento de que es la sociedad la que contribuye con su esfuerzo (financiamiento), y por ello a la que habrá de dársele cuentas. Es necesario anotar que el concepto de pertinencia es una construcción sociohistórica, y responde directamente a los esquemas de desarrollo de la sociedad en que se inserta cada organización educativa. Además, como todas las actividades de edificación de la idea del mundo, el concepto de calidad también deviene de un proceso social.

En la mayoría de las instituciones se evalúa el rendimiento académico o el suceso de un programa de posgrado con base en esquemas ajenos, lo que deviene en una evaluación desventajosa para aquellos que se encuentran en condiciones desiguales de desarrollo. Tal situación acarrea, a su vez, restricciones de prestigio y de apoyo financiero, lo que crea obstáculos infranqueables en la evolución general de este nivel de estudios. Si se hace esta consideración, puede conformarse una política nacional que, con apoyo en una perspectiva adecuada, posibilite los avances del posgrado en cada universidad pública bajo esquemas de calidad y pertinencia.

No es que se niegue la necesidad de conocer cuál ha sido, y es en este momento, la actuación de una universidad; ello es necesario e indispensable para validar socialmente los esquemas, las metodologías y los fines de la acción institucional. Lo que se aduce es que, en primera instancia, debe considerarse la participación efectiva y real de la comunidad universitaria para elaborar un modelo de evaluación. El proceso de participación –en su infinidad de variantes– abre las posibilidades de adhesión a un proyecto, y en el caso del desarrollo del posgrado –bajo criterios de calidad y pertinencia– es necesario aceptar los puntos de referencia de la institución.

La consideración de las diversidades regionales –con sus valores específicos– es una cuestión imprescindible para construir un esquema de planeación y evaluación de los estudios de posgrado. Allí se encuentra la clave para sustentar la pertinencia.

Una de las primeras preocupaciones latentes es la necesidad de un marco valorativo, sin el cual no podría hablarse de prioridades de ninguna especie; porque, precisamente, las prioridades implican una jerarquización y la jerarquización implica un criterio para jerarquizar. Este criterio no es otra cosa que la opinión sobre lo que vale más o menos la pena en el momento histórico y en el contexto social de la región. Esto de lo que vale más la pena es un juicio de valor que [...] brota de la naturaleza misma del proceso de asignación de prioridades (Varios, 1971).

Es este sentido, el que posibilita la construcción de un esquema de desarrollo del posgrado bajo criterios de calidad y pertinencia, con la participación consciente de la colectividad y sus responsables.

En este momento histórico de cambios globales en los esquemas generales de ordenación es intrascendente hablar de modernización, de democracia, de participación, de calidad, de pertinencia en los discursos. Lo relevante radica en el sentido del impulso para el establecimiento del posgrado frente a quienes detentan la autoridad educativa nacional; así como en colaborar para atender, en incluir para sumar:

La relevancia, tanto en el estudio como en el ejercicio de la administración, es un concepto filosófico y político, exigiendo por parte del investigador y del administrador, además y por encima del dominio técnico, un compromiso definido con la calidad de la vida humana asociada, que debe ser el propio objeto de la ciencia social y, en ese contexto, de la administración de la educación [...]. (Sander, 1982).

Consecuencias del uso ambiguo de conceptos

Los conceptos con los que se construye y expresa el mundo que nos rodea proviene, de una manera u otra, de ideas consensuadas socialmente; es decir, el concepto no existe por sí, sino por lo que significa para el grupo social que lo emplea:

Las realidades son también diferentes en función de la ciencia que les contemple. Un ser humano, es en sí mismo, un cúmulo de realidades diferentes [...]. El ser humano es, pues, un compendio de realidades entendidas desde un contexto semántica, puesto que el lenguaje –los signos y las palabras que transcriben las ideas y los hechos constatados–

determina la diferencia de lo que, en realidad, es una realidad única: la del ser humano.
(...) El hombre vive inmerso en una idea semántica del Universo (Racionero, 1990).

Esto es, colocar un concepto en un contexto diferente de su origen, y buscar instruirlo sin un proceso de construcción de sentido acarrea diversas consecuencias, entre las que destacan: ambigüedad en las formas y fines, graves dificultades en la comunicación dentro de la organización; y finalmente, un rechazo a los procesos de cambio ligados al concepto central que se impulsa, "[...] el hecho se condiciona al uso del lenguaje y al significado de los signos, siempre diferente en función del contexto en que se expresen" (Racionero, 1990).

En el caso de las universidades públicas, el proceso de consulta y búsqueda de consenso de los conceptos que cohesionan a la institución, inicialmente parte, de una actividad organizacional y social conjunta de quienes la conforman –real o virtualmente– que les lleva, de manera u otra, a acceder la idea general y el sentido de la organización con determinados propósitos, fines y métodos. Este proceso significa algo más que la simple repetición y aceptación impensada, mecánica y lineal de una idea originada e instituida jerárquicamente; la gran diferencia radica en el proceso participativo que se da para la construcción del propio concepto, que, si bien no llega ser la panacea para las consecuencias enunciadas líneas arriba, puede contribuir hipotéticamente a resolverlas en tanto se atienden anticipadamente.

Esta práctica coadyuva al vencimiento de la noción burocrática que existe en muchas de las universidades del país apegadas a un esquema centralista. De manera insistente, no se trata de no evaluar sino de pensar cómo y con qué sentido se hace, sobre todo en atención a los objetivos institucionales y a la pertinencia social que ésta debe a su entorno.

Líneas de calidad para un posgrado pertinente

Con relación a la necesidad de la planeación para alcanzar la calidad y pertinencia, se proponen una serie de medidas que pueden contribuir a modificar la situación general, que también sirven de conclusión para el presente trabajo.

Los criterios centrales para fijar las condiciones necesarias para el surgimiento y operación de los programas, entre otros, son los siguientes: que sus objetivos, programas y proyectos de desarrollo demuestren ser válidos para un horizonte de tiempo mayor a los cinco años, y de acuerdo con

lo anterior, su estructura organizativa y los recursos necesarios para su operación se justifiquen con base en programas académicos de mediano y largo plazo.

A continuación se presentan una serie de anotaciones que pueden contribuir a desarrollar estratégicamente el posgrado, con la salvedad de las anotaciones sobre la participación que se sugieren:

- a) Fuerte y sostenido impulso a la cultura de la planeación prospectiva.
- b) Diversificación de fuentes de financiamiento; de tal manera que si la institución lo considera importante no se sujete sólo a las políticas oficiales que definen la relevancia de un programa y desmeritan la necesidad de otro.
- c) Elaboración constante de diagnósticos del entorno para aseguramiento de la calidad y la pertinencia del programa.
- d) Establecimiento y fortalecimiento de redes de cooperación efectivas a nivel nacional e internacional.
- e) Consideración de las asimetrías regionales.
- f) Construcción de nuevas filosofías de la acción del egresado (acción responsable y pertinente).
- g) Visiones del conocimiento acordes a los tiempos (paradigma de complejidad).
- h) Noción de acción para el desarrollo sustentable.
- i) Vinculación con la investigación. Aun cuando se ha discutido la necesidad de relacionar incondicionalmente las actividades de docencia en el nivel posgrado y las tareas de investigación, es necesario analizar si esta condición por sí misma asegura la formación de elementos de alto nivel y con más calidad.
- j) Líneas de prioridad. En este renglón lo que se deberá considerar es la regionalización de los programas, atendiendo en especial a las necesidades detectadas por medio de diagnósticos que se lleven a cabo con anticipación a la apertura del programa; además posibilitar la selectividad de acuerdo a criterios sociales e institucionales.
- k) Coordinación y cooperación. Se considera clave la creación de redes orgánicas ínter e intra institucionales, con el fin de hacer común la información que se maneja para la planeación de los posgrados.
- l) Vinculación con el contexto. Se convierte en un elemento fundamental para la planeación prospectiva del posgrado, pues permite la construcción social de la necesidad del tipo de estudios, así como de la orientación, y sobre todo, el criterio y la jerarquía de la respuesta académica que está dando la universidad.

La UNESCO (2002), ha descrito diez de las tendencias que necesariamente transformarán la sociedad así como los espacios educativos de todos los niveles, pero especialmente en el posgrado, donde se constituyen los marcos de la acción pertinente de este tipo de estudios, aspectos indispensables en la planeación. Éstas son:

Tabla 1.
Tendencias de desarrollo para el siglo XXI

TENDENCIAS	POSIBLE IMPACTO EN EDUCACIÓN	IMPACTO DE POSGRADO
El auge de la tercera revolución industrial. La tercera revolución industrial que está transformando radicalmente a las sociedades, se manifiesta en el auge de la revolución informática, el desarrollo acelerado de las ciencias y tecnologías de la comunicación e información, y el avance de la biología y la genética.	Obsolescencia de conocimientos. Limitación de aportes para la resolución de problemas a partir de la visión segmentada de la ciencia (campos disciplinares vs. transdisciplina). Rezago en la infraestructura informática.	Necesidad de transformar el sentido de la formación en ese nivel, así como modificar los campos de trabajo.
Agravación de la pobreza y la exclusión. El aumento de la pobreza no sólo se mide en parámetros económicos, sino también en términos educativos, tecnológicos, culturales, medioambientales y sanitarios.	Aumento de población excluida de servicios educativos.	Crear estrategias que aporten soluciones que coadyuven a solucionar este reto de la humanidad. Necesidad de formar científicos con una percepción más integral de su quehacer (noción socio-histórica).
Nuevas amenazas para la paz, la seguridad y los derechos humanos. El deterioro del medio ambiente y de las condiciones de vida, los problemas de población, las rivalidades culturales y étnicas y todas las formas de violación a los derechos humanos.	Transformación de las prioridades gubernamentales impactando las tareas educativas en su sentido y forma.	Necesidad de atender nuevos campos del conocimiento. Mayor vinculación entre ciencia y tecnología.
Mutaciones demográficas. El aumento de la población mundial conlleva una	Demanda de servicios educativos bajo nuevos esquemas operativos	Desequilibrio regional en el desarrollo del nivel.

TENDENCIAS	POSIBLE IMPACTO EN EDUCACIÓN	IMPACTO DE POSGRADO
<p>urbanización masiva, acelerada por las transformaciones socioeconómicas, que transforma la escala de las ciudades y va acompañada por fenómenos sin precedentes: pobreza y exclusión urbanas, secesión de grupos y barrios, problemas ambientales, acceso a los recursos naturales y culturales, derecho a la vivienda, nuevos problemas de ciudadanía y retracción del espacio público.</p>	<p>(didácticas, metodológicas, financieras, etc.).</p>	
<p>El medio ambiente del planeta en peligro.</p>	<p>Transformación de los planes y programas. Modificación de las prácticas de operación de los centros escolares.</p>	<p>Apertura de nuevos campos de formación y de investigación.</p>
<p>Avances de la sociedad de la información. Aunque se está dando un avance, éste es desigual entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo e incluso dentro de cada país por regiones. Más allá de la innovación industrial que aportan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, se perfilan distintos modelos de sociedad.</p>	<p>Acrecentamiento de la brecha científica y tecnológica.</p>	<p>Desequilibrio en la atención por zonas, así como por áreas problemáticas.</p>
<p>Reforzar la gobernabilidad.</p>	<p>Modelos innovadores para la gestión educativa.</p>	<p>Surgimiento de nuevas formas de gestión.</p>
<p>Hacia la igualdad de los sexos.</p>	<p>Transformación de los programas y procesos educativos en contenidos y metodologías.</p>	<p>Transformación de los programas y procesos educativos en contenidos y metodologías. Crear condiciones materiales para la participación de la mujer</p>

TENDENCIAS	POSIBLE IMPACTO EN EDUCACIÓN	IMPACTO DE POSGRADO
		en este nivel educativo.
Nuevos encuentros entre las culturas. Impacto de las nuevas tecnologías.	Cambio en las prácticas educativas.	Establecimiento de trabajo vía redes.
Desafíos éticos de la tecnociencia. Los numerosos progresos de la biotecnología, la genética y la astrofísica, así como de las ciencias de lo infinitamente grande y pequeño, están revolucionando nuestra percepción de los seres vivos y del mundo que nos rodea. Terapias génicas, uso de la eficaz de la energía, biotecnologías aplicadas a la agricultura.	Reorientación del sentido de lo educativo.	Necesidad de crear nuevos marcos para la acción científica y tecnológica que impacten la formación de los investigadores.

Las tendencias descritas traen aparejadas una serie de situaciones que de una u otra forma deben enfrentar todas las organizaciones sociales, incluyendo las de carácter educativo. Así, tales situaciones se traducen en las siguientes tensiones –sin ser nuevas en muchos casos–, que se encuentran en el centro de la problemática del siglo XXI (Delors, 1997).

Como una manera de argumentar lo anterior, se cita a la UNESCO, organismo que menciona que de cara a las circunstancias globales desconocidas, todas las organizaciones sociales – incluyendo las Educativas– se verán enfrentadas a cuando menos diez tensiones (estas tensiones pueden ser entendidas también como retos o problemas a las que se ven sometidas las organizaciones por parte del entorno y a las que se deberá atender de forma pertinente y con calidad), que deberán atenderse para actuar con oportunidad; estas son:

Tabla 2.

Tensiones en la problemática del siglo XXI

Tensión	Significado
Lo mundial vs. lo local.	"convertirse poco a poco en ciudadano del mundo sin perder sus raíces y participando activamente en la vida de la nación y las comunidades de base".
Lo universal vs. lo singular.	"la mundialización de la cultura se realiza progresivamente pero todavía parcialmente. De hecho, es inevitable con sus promesas y sus riesgos, entre los cuales no es el menor el de olvidar el carácter único de cada persona, su vocación de escoger su destino y realizar todo su potencial, en la riqueza mantenida de sus tradiciones y de su propia cultura, amenazada, si no se presta atención, por las evoluciones que se están produciendo".
Tradición vs. modernidad.	"adaptarse sin negarse a sí mismo, edificar su autonomía en dialéctica con la libertad y la evolución de los demás, dominar el progreso científico. Con este ánimo conviene enfrentarse al desafío de las nuevas tecnologías de la información".
La noción de largo plazo vs. el corto plazo.	"tensión eterna pero alimentada actualmente por un predominio de lo efímero y de la instantaneidad, en un contexto en que la plétora de informaciones y emociones fugaces conduce incesantemente a una concentración en los problemas inmediatos. Las opiniones piden respuestas y soluciones rápidas, mientras que muchos de los problemas encontrados necesitan una estrategia paciente, concertada y negociada de reforma. Tal es precisamente el caso de las políticas educativas"
La indispensable competencia y la preocupación por la igualdad de oportunidades.	"Cuestión clásica, planteada desde comienzo de siglo a las políticas económicas y sociales y a las políticas educativas; cuestión resuelta a veces pero nunca en forma duradera. Hoy, la Comisión corre el riesgo de afirmar que la presión de la competencia hace olvidar a muchos directivos la misión de dar a cada ser humano los medios de aprovechar todas sus oportunidades. Esta constatación nos ha conducido, en el campo que abarca es te informe, a retomar y actualizar el concepto de educación durante toda la vida, para conciliar la competencia que estimula, la cooperación que fortalece y la solidaridad que une"
El extraordinario desarrollo de los conocimientos y las capacidades de asimilación del ser humano.	"añadir nuevas disciplinas como el conocimiento de sí mismo y los medios de mantener la salud física y psicológica, o el

Tensión	Significado
	aprendizaje para conocer mejor el medio ambiente natural y preservarlo. Y sin embargo, los programas escolares cada vez están más recargados. Por tanto, será necesario escoger, en una clara estrategia de reforma, pero a condición de preservar los elementos esenciales de una educación básica que enseñe a vivir mejor mediante el conocimiento, la experimentación y la formación de una cultura personal"
Lo espiritual y lo material, que también es una constatación eterna.	"el mundo, frecuentemente sin sentirlo o expresarlo, tiene sed de ideal y de valores que vamos a llamar morales para no ofender a nadie. ¡Que noble tarea de la educación la de suscitar en cada persona, según sus tradiciones y sus convicciones y con pleno respeto del pluralismo, esta elevación del pensamiento y el espíritu hasta lo universal y a una cierta superación de sí mismo! La supervivencia de la humanidad –la Comisión lo dice midiendo las palabras– depende de ello"

Frente a todo lo descrito, se requiere un nuevo tipo de estudiante de posgrado –y de ciudadano– el cual sólo podrá formarse en espacios innovadores, críticos, y que cuenten con una visión estratégica de la circunstancia actual, pero sin descartar la perspectiva para actuar en el mediano y el largo plazo. Si algo caracteriza a nuestro tiempo es la complejidad y la incertidumbre (Morín, 2000). Lo que nos lleva a un mundo complejo donde se requiere superar retos como la necesidad de atender lo inmediato y la necesidad de reflexionar para prever consecuencias.

Hoy, ya no se trata de ajustarse o adaptarse, porque ambas acciones suponen siempre un retraso. Hoy, de lo que se trata es de adelantarse. Hay que adoptar una visión a largo plazo de cara al porvenir y además, echar una mirada prospectiva al mundo para cosechar en el futuro los frutos de anticipación y no los problemas de una visión corta.

De ahí que, hablar de calidad en la formación de recursos humanos de alto nivel supone indispensablemente un proceso de planeación eficiente pero, no sólo desde la perspectiva de la misma labor de la gestión, sino desde la óptica de la discusión pedagógica-académica que construye sentidos para que todo quehacer institucional adquiriera un rango de pertinencia, condición urgente en estos tiempos en un país como México.

Lo anterior lleva a la inclusión necesaria de la propuesta que hace Morin (1999), respecto a aquellos saberes que debe poseer cualquier ciudadano del siglo XXI, y que de una u otra forma, es en los espacios educativos formales donde se está enfrentando la responsabilidad de impartir una educación que impulse estos saberes. En el caso de los estudios de posgrado, éstos deberán estar presentes en la construcción de sus sentidos y en los aspectos pedagógicos-operativos:

Tabla 3.
Saberes para el siglo XXI y su impacto social y educativo

SABERES	Impacto social	Impacto en el sistema educativo
Las cegueras del conocimiento: el error y la ilusión	Reflexión sobre el sentido de la construcción de la ciencia. Comprensión de las limitaciones del conocimiento científico. "El conocimiento del conocimiento debe aparecer como una necesidad primera que servirá de preparación para enfrentar riesgos permanentes de error e ilusión que no cesan de parasitar la mente humana."	Transformación de los contenidos y las metodologías empleadas en el sistema.
Los principios del conocimiento pertinente	Transformación en la percepción para incluir nociones globales donde destaquen los conocimientos locales. Impulso al pensamiento holístico: noción de integración de las partes y las totalidades. "Desarrollar una aptitud natural de la inteligencia humana para ubicar todas sus informaciones en un contexto y en su conjunto.	Desarrollo de nociones de transdisciplinariedad para organizar contenidos. Revolución del pensamiento con la intención del desarrollo de la habilidad de contextualización Enseñar los métodos que permitan aprehender las relaciones mutuas y las influencias reciprocas entre las partes y el todo en un mundo complejo.
Enseñar la condición humana	Transformación de los criterios de acción de lo social a partir de la consideración de lo humano como punto de partida y llegada de cada uno de los sentidos que le motivan. "Reconocer la unidad y la complejidad humanas reuniendo y organizando	Establecer como objeto esencial de cualquier educación.

SABERES	Impacto social	Impacto en el sistema educativo
	conocimientos dispersos en las ciencias de la naturaleza, en las ciencias humanas, la literatura y la filosofía y mostrar la unión indisoluble entre la unidad y la diversidad de todo lo que es humano.	
Enseñar la identidad terrenal	Comprensión de la ineludible interrelación e interdependencia entre quienes habitan este planeta. "Habría que señalar la complejidad de la crisis planetaria que enmarca el siglo XX mostrando que todos los humanos, confrontados desde ahora con los mismos problemas de la vida y de la muerte, viven en una misma comunidad de destino."	Modificación de los enfoque para abordar las problemáticas humanas. Incorporación del nivel Cósmico (Wilber, 2000), como punto esencial de los análisis actuales que se realizan dentro de los contenidos educativos..
Enfrentar las incertidumbres	Transformación acelerada en la generación de los conocimientos, impacto en los procesos productivos. "Las ciencias nos han hecho adquirir muchas certezas, pero de la misma manera nos han revelado, en el siglo XX, innumerables campos de incertidumbre."	"Se tendrían que enseñar principios de estrategia que permitan afrontar los riesgos, lo inesperado, lo incierto, y modificar su desarrollo en virtud de las informaciones adquiridas en el camino. Es necesario aprender a navegar en océanos de incertidumbres a través de archipiélagos de certeza."
Enseñar la comprensión	Modificación de la perspectiva de la otredad. "La comprensión es al mismo tiempo medio y fin de la comunicación humana." La comprensión mutua entre humanos, tanto próximos como extraños es en adelante vital para que las relaciones humanas salgan de su estado bárbaro de incompreensión."	Conformar líneas de trabajo sobre educación para la paz.
Ética del género	Incorporación de nuevos marcos para la acción social.	La educación debe no solo contribuir a una toma de

SABERES	Impacto social	Impacto en el sistema educativo
humano	"Concebir a la humanidad como comunidad planetaria.	conciencia de nuestra Tierra-Patria, sino también permitir que esta conciencia se traduzca en la voluntad de realizar la ciudadanía terrenal." "La ética no puede enseñarse con lecciones de moral .Ella debe formarse en las mentes a partir de la conciencia de que el humano es al mismo tiempo individuo, parte de la sociedad y de la especie.

La voluntad de pertinencia se hace más urgente en las épocas de transformación social, de ahí que la UNESCO (1998) proponga lo siguiente: "Entonces más que nunca, la educación superior debe desempeñar un papel fundamental, poniendo todos sus recursos y su espíritu de independencia al servicio de lo que es pertinente para la persona y la sociedad en general [...]". Ser pertinente es estar en contacto:

- Con las políticas.
- Con el mundo del trabajo.
- Con la cultura y las culturas.
- Con todos.
- Siempre y en todas partes.
- Con los estudiantes y los profesores.

Luego entonces, considerar la posibilidad del calificativo de calidad dentro de un programa de posgrado requiere de la presencia de la pertinencia social sustentada en los elementos que se enuncian y sólidamente planeada, con el fin de que su impacto se vislumbre claramente en un escenario de futuro. Aquí lo que cabe es preguntarse, ¿se hizo?, ¿se ha hecho?, ¿se será capaz de realizarlo? Con lo anterior se propone que el concepto de calidad corresponde a una noción de cambio permanente construida cotidianamente a partir de una visión clara de futuro, y de la respuesta a las necesidades de los distintos sectores de la sociedad. Así se convierte en pieza clave la percepción del entorno social, por lo que un posgrado pertinente a los inicios del siglo XXI deberá contar con marcos de acción de amplios horizontes, tanto transversal, que permite captar las múltiples dimensiones de la vida humana asociada, como horizontal, que permite la percepción de escenarios a largo plazo.

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

Oscar Espinoza Díaz

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

El aseguramiento de la calidad a nivel de sistema, conlleva la acción colaborativa y permanente que realiza el Estado y las propias instituciones de educación superior (IES), tendiente a lograr un desarrollo óptimo y armónico del sistema y de cada una de las instituciones que lo componen, en función de dar un adecuado cumplimiento a la misión que la sociedad les ha encomendado. Esto es, el desarrollo cultural del país, el desarrollo científico tecnológico y la formación de los cuadros científicos, profesionales y técnicos que requiere la sociedad.

En definitiva, a través del aseguramiento de la calidad se pretende satisfacer, adecuadamente, las necesidades del país, ser más eficientes en el uso de los recursos disponibles y entregar un servicio satisfactorio, que dé garantías a la ciudadanía toda (Espinoza & González, 2010).

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

Tres son los propósitos que usualmente persiguen los sistemas de aseguramiento de la calidad: control de calidad, garantía de calidad y mejoramiento permanente. No se trata de categorías excluyentes, y en la mayoría de los casos, en cada sistema se encuentran elementos de todas.

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

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

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

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

La evaluación interna o autoevaluación tiene un rol central, y la evaluación externa suele limitarse a la validación de los resultados de la evaluación interna (CINDA, 2009; Stensaker, 2003).

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

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

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

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

Por otro lado, surgieron nuevos tipos de instituciones (entidades no universitarias) ofreciendo niveles diferenciados de formación, así como nuevos proveedores privados. Paralelamente, los recursos asignados a la educación superior se redujeron significativamente, obligando a las instituciones públicas y privadas a buscar nuevas fuentes de financiamiento; surgió así una fuerte demanda para que rindieran cuenta del uso de los recursos que recibían.

Dentro de este contexto, la organización del sistema operó con el supuesto de que la información y transparencia del mercado serían elementos necesarios y suficientes para la regulación de la oferta y la demanda académica y ocupacional.

En ese marco, los usuarios (estudiantes y empleadores, principalmente), deberían contar con elementos de juicio apropiados para adoptar decisiones en un contexto caracterizado por asimetrías significativas en este respecto, lo cual demanda que se dé cuenta de la calidad de la formación en distintos programas e instituciones.

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

A partir de la conjugación de estos factores, se ha ido haciendo evidente la necesidad de establecer mecanismos de aseguramiento de la calidad, que den garantía pública acerca del cumplimiento de los objetivos declarados; se entregue información pertinente y suficiente para la toma de decisiones; se satisfagan las demandas de los usuarios; por último, existan mecanismos para que las instituciones de educación superior rindan cuenta pública acerca de su quehacer.

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

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

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

A comienzos de la década del 90, había ocho países con procesos de aseguramiento de la calidad, mientras que en la actualidad más de 70 países conforman la red internacional de aseguramiento de la calidad (INQAHEE). En Estados Unidos, se inician los procesos de acreditación con medicina, luego con licenciamientos y acreditación institucional y de carreras.

En Europa occidental, se puso énfasis en un primer momento en procesos de evaluación (Holanda, países escandinavos, Reino Unido), en tanto que en Europa oriental se iniciaron procesos de acreditación tras la caída del muro. Algunos años más tarde, la Unión Europea decide impulsar procesos de acreditación y encomienda a ENQA el diseño de estándares y orientaciones. En América Latina, se inicia el proceso con diversos modelos, lo que redundó en un alto grado de heterogeneidad, con países en los cuales existen sistemas consolidados, tales como Argentina, México, Costa Rica y El Salvador.

En otros el sistema aún está en transición, como es el caso de Brasil, Colombia y Chile. En otras latitudes, hay un desarrollo incipiente, como acontece en Paraguay, Ecuador, Uruguay, Perú, Bolivia, Panamá y Nicaragua. Finalmente, otros países de la región como Venezuela y Honduras, no tienen todavía mecanismos de aseguramiento (Fernández, 2008).

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

Por ejemplo, de carácter público (Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Puerto Rico); de gobierno (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, República Dominicana y Uruguay); de carácter privado (Chile y Puerto Rico); y organismos de las propias IES (Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay).

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

En la última década se han establecido redes de apoyo interinstitucional en América Latina, entre ellas la del Mercosur, que ha generado criterios compartidos por seis países para la evaluación de carreras en Medicina, Ingeniería, Agronomía, extensible a otras. Asimismo, se han establecido procedimientos de evaluación y acreditación consensuados, aplicados por agencias nacionales. De igual forma, se ha reconocido la validez académica de los grados otorgados por carreras acreditadas. Desde el año 2003 se constituye la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), con integrantes de dieciocho países, a veces varios por país, más algunos organismos regionales.

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

Principales organismos de aseguramiento de la calidad en América Latina

En América Latina, durante la década del 90, se formaron distintas agencias y organismos para conducir procesos de aseguramiento de la calidad. En México, el año 1989 se creó la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), en el seno de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES).

En Chile, en 1990, se creó el Consejo Superior de Educación (CSE) destinado a acreditar las instituciones privadas no autónomas (nuevas universidades privadas); en Colombia, en 1992, se originó el Consejo Nacional de Acreditación (CNA); en Brasil, en 1993, se puso en marcha el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB) por iniciativa de las propias universidades con acuerdo con el Ministerio de Educación; en El Salvador se creó la Comisión Nacional de Acreditación (CdA); en Argentina, en 1995/96, se constituyó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y en Costa Rica, en 1999, se creó el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES). Paralelamente, se establecieron entidades de evaluación y acreditación en otros países, tales como Uruguay, Bolivia y Panamá.

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

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

Impacto producido por los sistemas de aseguramiento de la calidad

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

En lo que concierne a la gestión institucional, se ha producido un avance significativo en el desarrollo de sistemas de información y de análisis institucional. Tanto es así que se han creado en los últimos años numerosas oficinas de análisis institucional en las universidades. De igual forma, se observan avances en la definición de los perfiles de egreso de las carreras que han considerado los aportes y sugerencias entregadas por el medio externo (empleadores).

A su vez, las evaluaciones (autoevaluaciones) que se han venido desarrollando al interior de las instituciones, han permitido introducir mejoras y correcciones, tanto a nivel de procesos como de mecanismos, lo que ha redundado en una gestión más eficiente.

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

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

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

Principales logros alcanzados

En pocos años ha habido un significativo avance de la "cultura de la evaluación", a pesar de la concepción fuertemente predominante de autonomía universitaria. De hecho, la gran autonomía de que gozan las universidades ha dado lugar, en muchos casos, a iniciativas endógenas provenientes de la propia comunidad universitaria.

Cuando los procesos en los que la evaluación –en especial la institucional– proviene en mayor medida de iniciativas de las propias comunidades universitarias (por ejemplo, en su momento, el PAIUB en Brasil), se contribuye a un mejoramiento endógeno real de la calidad de la educación superior.

La participación de un alto número de pares académicos en los procesos de evaluación y acreditación, ha generado una importante transmisión de la concepción de la “cultura de la gestión responsable y de la evaluación”, hacia autoridades universitarias y los colegas de sus propias instituciones y de otras, lo que redundará en un aporte positivo para el conjunto del sistema universitario. En fecha más reciente, se han establecido espacios más adecuados para realizar una discusión sobre la evaluación, los que deben ser fortalecidos promoviendo el diálogo, la convergencia, la cooperación y la confianza mutua entre actores clave: autoridades y docentes universitarios, colegios profesionales, estudiantes, empleadores, representantes sociales, etc.

Este proceso ha permitido mejorar los vínculos entre las comunidades académicas locales, regionales e internacionales, coadyuvando a su vez a una posible convergencia entre sistemas universitarios diferentes.

La legislación específica sobre educación superior, evaluación y acreditación, dictada en la última década, se ha constituido en una base significativa para la reforma y mejoramiento de este nivel en la región. Ha brindado la oportunidad de establecer parámetros comunes de calidad para la integración de los sistemas de educación superior, y las posibilidades de generar acciones que tiendan hacia la convergencia en un espacio común regional.

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

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

En pocos años ha habido un significativo avance de la “cultura de la evaluación”, a pesar de la concepción fuertemente predominante de autonomía universitaria. De hecho, la gran autonomía de que gozan las universidades ha dado lugar, en muchos casos, a iniciativas endógenas provenientes de la propia comunidad universitaria. Cuando los procesos en los que la evaluación –en especial la institucional– proviene en mayor medida de iniciativas de las propias comunidades universitarias (por ejemplo, en su momento, el PAIUB en Brasil), se contribuye a un mejoramiento endógeno real de la calidad de la educación superior.

La participación de un alto número de pares académicos en los procesos de evaluación y acreditación, ha generado una importante transmisión de la concepción de la “cultura de la gestión responsable y de la evaluación”, hacia autoridades universitarias y los colegas de sus propias instituciones y de otras, lo que redundo en un aporte positivo para el conjunto del sistema universitario.

En fecha más reciente, se han establecido espacios más adecuados para realizar una discusión sobre la evaluación, los que deben ser fortalecidos promoviendo el diálogo, la convergencia, la cooperación y la confianza mutua entre actores clave: autoridades y docentes universitarios, colegios profesionales, estudiantes, empleadores, representantes sociales, etc. Este proceso ha permitido mejorar los vínculos entre las comunidades académicas locales, regionales e internacionales, coadyuvando a su vez a una posible convergencia entre sistemas universitarios diferentes.

La legislación específica sobre educación superior, evaluación y acreditación, dictada en la última década, se ha constituido en una base significativa para la reforma y mejoramiento de este nivel en la región. Ha brindado la oportunidad de establecer parámetros comunes de calidad para la integración de los sistemas de educación superior, y las posibilidades de generar acciones que tiendan hacia la convergencia en un espacio común regional.

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

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

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

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

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

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

Desafíos que enfrentan los sistemas de aseguramiento de la calidad actualmente

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

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

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

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

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

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

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

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

Para ello, se hace imprescindible trabajar entre todos –gobiernos, universidades, gremios docentes, especialistas, profesores, estudiantes, organismos internacionales, consejos de rectores y de universidades y otras organizaciones–, en la creación de un Espacio Común de Educación Superior.

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

Lecciones que pueden resultar de interés

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

Los sistemas y procesos de aseguramiento de la calidad, basan el éxito en su capacidad para generar confianza entre los distintos estamentos y para legitimarse social y académicamente. La experiencia muestra que el aseguramiento de calidad es un proceso sensible a los cambios y, por ende, puede perder legitimidad con facilidad. En ese contexto, es válido recordar que la legitimidad de un sistema se asocia a diversos factores, incluyendo: participación amplia de los distintos estamentos involucrados, control académico, independencia de las agencias acreditadoras/evaluatoras respecto de los gobiernos, las instituciones de educación superior y otras entidades, énfasis en la autonomía y responsabilidad de las instituciones de educación superior, y apertura al medio internacional.

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

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

CAPÍTULO II: CALIDAD Y EVALUACIÓN EDUCATIVA

“La evaluación tiene como rol contribuir a promover una mejor capacidad de los profesionales y de las universidades para responder a las incertidumbres del futuro”

Claudio Rama

El futuro de la evaluación educativa

Claudio Rama

El paradigma evaluativo de la región se validó a inicios de los noventa y correspondió a un escenario de la educación superior caracterizado por su reducido tamaño, y sus características intrínsecas determinan evaluaciones costosas, lentas, de difícil masificación, con altas probabilidades de concusión de intereses y altamente subjetiva, las cuales parecería que han comenzado a entrar en contradicción con la masificación de la matrícula, la diferenciación de prácticas pedagógicas, la rápida expansión y renovación disciplinaria y la educación transnacional. De una matrícula total en 1994 de 7,5 millones de alumnos y una cobertura bruta del 17,6 %, se ha saltado a una matrícula de casi 16 millones de alumnos en el 2007 que representan una cobertura bruta de más del 34%% respecto a la población de 20 a 24 años. Más de ochocientos mil de nuevos alumnos por año y probablemente 1,3 nuevas instituciones de educación nuevas por día en promedio en la región entre 1994 y el 2005, así como una enorme y creciente diversidad de ofertas de programas, todo lo cual ha creado una nueva realidad universitaria altamente compleja, que requiere re conceptualizar los paradigmas tradicionales evaluativos de cara a las realidades de sistemas universitarios masivos, diferenciados e internacionalizados.

Es necesario por ende detenernos a analizar los aspectos prospectivos de estas modalidades institucionales y organizativas, ya que la evaluación en sí misma es una tarea asociada al futuro de los saberes, de las sociedades y de las profesiones. Los sistemas de evaluación de la región parecen tender hacia una mayor relevancia de la evaluación externa, a la ampliación de la cobertura a todos los niveles y ciclos educativos, al establecimiento de mecanismos de obligación indirectos asociados al financiamiento, a la diversidad de actores nacionales e internacionales en el proceso de aseguramiento de la calidad y a la creciente utilización de agencias internacionales para la evaluación y acreditación. También parecen evolucionar hacia un mayor uso de modalidades no presenciales, hacia su asociación con nuevas modalidades de evaluación (pruebas) y nuevos instrumentos comparativos internacionales como el ranking, así como al establecimiento de acuerdos internacionales entre agencias para reconocer mutuamente las acreditaciones y propender al establecimiento de estándares comunes de evaluación y acreditación.

La evaluación tiene como rol contribuir a promover una mejor capacidad de los profesionales y de las universidades para responder a las incertidumbres del futuro. Es claro que la Universidad forma profesionales que ejercerán en el futuro, sobre escenarios desconocidos y de incertidumbre, y que por ende también la acción de evaluar y acreditar de las agencias, debe ser sobre la base de la pertinencia de esos saberes, instituciones, disciplinas y profesionales en el futuro. Pero igualmente bajo este esquema, la discusión no debería estar sólo planteada exclusivamente asociada a la calidad, pertinencia, empleabilidad, productividad, o competitividad, sino también sobre la sustentabilidad social del futuro de la sociedad en el mundo del conocimiento que es donde van a ejercer sus graduados. La educación es el puente de las sociedades entre el presente y su futuro. La construcción del futuro en nuestras sociedades es también la construcción de la sustentabilidad social, en tanto los proyectos societarios sólo son viables si tienen durabilidad y legitimación, lo cual nos lleva a una reflexión sobre la equidad en la educación superior.

Todos los indicadores muestran que se está construyendo un sistema universitario latinoamericano masificado y con menos inequidad de acceso, pero basado en circuitos diferenciados de calidad y con una presencia dominante en cada uno de ellos de sectores provenientes de distintos quintiles de ingresos. Ello muestra que la educación superior, más allá de su expansión, tiende a reproducir las estructuras de inequidad de las sociedades en las cuales ellas están inmersas. La diferenciación de los circuitos de escolarización terciarios parece reproducir las estructuras sociales desiguales existentes y no parece promover similares niveles de movilidad social. La búsqueda de criterios de equidad, remite a la accesibilidad a una educación de igual calidad para los sectores excluidos, lo cual es altamente complejo dadas las sociedades actuales heterogéneas y desiguales y las demandas que emanan de la sociedad del conocimiento de alta calidad y estudios de postgrado.

Las agencias bajo su episteme actual está proyectadas sobre el pasado: certifican la calidad que antes existió. Sobre ésta línea argumental, en lugar de realizar un análisis basado en si ellas son democráticas (representan a la sociedad), si son eficientes (con los recursos llegan a un óptimo de eficacia), si son casuísticas o si las decisiones se basan todas en criterios técnicos, debemos detenernos a pensar sobre su eficacia en los escenarios del futuro y sobre cuales podrán ser éstos.

Más allá de reconocer que sus procedimientos de evaluación son rígidos, presenciales, burocráticos y disciplinarios, que miden procesos y no resultados, el problema fundamental es que ellos miden pasados y no futuros, miden saberes parcelados y no integrados, miden saberes que tienden a ser obsoletos por las propias concepciones sobre los paradigmas, y no la capacidad de creación de nuevos saberes que remite entre otras cosas a aprendizajes efectivos y no a procesos de enseñanza. Es un enorme desafío, sin duda, al ser el futuro desconocido.

Elas utilizan procedimientos de auto evaluación y evaluación por pares, que parecen ser más útiles y eficaces a nivel de los postgrados dado la complejidad disciplinaria y los altos estándares requeridos de calidad, en tanto correspondiera desarrollar a nivel de pregrado otras modalidades evaluativas normalizadas masivas que desde el punto de vista de costos, de generación de informaciones, de homogeneización de los saberes básicos y de transparencia a la sociedad, parecen ser más eficaces y eficientes.

Actualmente el modelo sobre el cual se basan los procesos evaluativos es un óptimo evaluativo para una universidad tradicional de pregrado. Miden y evalúan la universidad tradicional que no investiga, inflexible, profesionalizantes, la conformada por las iniquidades. Miden y evalúan prácticas pedagógicas que son tradicionales de tiza, lengua y pizarrón, de libros en bibliotecas y de clases catedráticas, que constituyen las modalidades educativas que se asocian al paradigma de la reproducción de saberes anteriores y de la docencia.

Evalúan un sistema que se basa en la reproducción de saberes adquiridos, cuando deberían apuntar al nuevo contexto donde la revolución de los saberes ha generado una compleja realidad asociada a su rápida renovación y por ende a su periódica obsolescencia, los procesos deberían estar centrados en la capacidad de aprender a aprender, en la capacidad de generar saber. Si, como sostiene el Informe Faure, la sociedad del futuro no deberá circunscribirse a sectores sociales privilegiados, ni limitarse a grupos determinados de edad, ni ser confiada a las instituciones pedagógicas tradicionales, ni ser impartida en forma segmentada y especializada, es obvio concebir paradigmas evaluativos diferenciados para esa educación.

Sin duda, no existe un solo camino societario, y actualmente se sostiene la dificultad de preverlo en un contexto donde la revolución de saber fija diariamente nuevos caminos y senderos impensables e implanificables. Sin embargo, más allá de las teorías del caos, es dable pensar sobre la existencia de futuribles, más allá aún de la previsible convivencia de modalidades educativas distintas y de la diversidad de opciones que promueven el mercado, las personas y los gobiernos.

Entre esos futuribles sobre los cuales corresponderá el análisis de los caminos de la evaluación podemos distinguir claramente la creciente y mayor separación del pregrado respecto al postgrado, y asociado a ese corte un nuevo y complejo panorama educativo. Tal vez una nueva educación, marcada por su carácter global y transnacional; su nivel de virtualización y el uso de nuevas pedagogías; la educación permanente, una organización desestructurada y flexible; y una estructura curricular altamente transdisciplinarias y también fuertemente diferenciada disciplinariamente.

En realidad estas tendencias no son futuribles, no son posibilidades con una determinada probabilidad, sino que son dinámicas en curso y que están conformando nuevas realidades que se sintetizan en la flexibilidad de los estudios y en la individualización de los procesos de aprendizaje. La diferenciación al interior de la educación superior se está caracterizando por una mayor diferenciación entre el pregrado y el postgrado, y ello deberá expresarse en una fuerte diferenciación de los criterios y lógicas de los procesos de evaluación. En tanto el pregrado tiene en general una pertinencia nacional y una lógica de equidad, y el postgrado está asociado a estándares internacionales.

El pregrado se estructura a partir de saberes básicos en tanto el postgrado se desarrolla a partir de especializaciones y mayores complejidades de los saberes. En tanto el pregrado puede convivir con el monolingüismo, el postgrado requiere el manejo de varias lenguas. Finalmente uno transfiere saberes y el otro, teóricamente, se debe insertar en las redes de creación de conocimientos. Tales diferencias llevan a la necesidad de establecer lógicas evaluativas diferenciadas y también marcos normativos e institucionales diferenciados.

Ello parece mostrar también una diferenciación de la acreditación, entre unas acreditaciones locales de pregrado, disciplinaria y docente, de carácter nacional, y unas acreditaciones internacionales, de postgrado, de educación transnacional, tanto complejas en términos interdisciplinarias como especializadas. Ello reafirmará la construcción de circuitos de calidad diferenciados, ya no sólo al interior de los países, sino a escala internacional.

Contexto mundial sobre la evaluación en las instituciones de educación superior

Jaime Royero

Calidad y evaluación institucional

Contexto sociopolítico de la evaluación de la calidad en educación superior

Hoy por hoy, se ha hecho necesario preparar al directivo para que interprete la realidad universitaria en la constante búsqueda de la calidad del conocimiento y desarrollo de habilidades sobre planeamiento y administración de instituciones de educación superior.

El conocimiento del contexto social históricamente determinado de las instituciones universitarias, facilitará en términos teóricos, la planificación y el uso de métodos y técnicas necesarias para la ejecución de planes, programas y proyectos que guíen el trabajo directivo, así como el uso de sistemas de información que permitan conocer la expresión de esa realidad social-institucional.

La calidad de la educación es de hecho el orientador de cualquier intención de transformación en dicho sistema, dado que las continuas exigencias del nuevo orden mundial con respecto a la producción y al trabajo, hacen que los sistemas educativos se vean altamente necesitados de nuevos paradigmas educativos que asuman tal reto social.

La filosofía sociopolítica que asumen estos paradigmas, determinará la formación del hombre en su concepción pedagógica y epistemológica en torno al conocimiento socialmente válido. Esta idea guiará un estilo de educación y organización escolar que responda al desarrollo productivo a través de la formación científica técnica del hombre como centro de transformación social. Dada esta realidad, la rendición de cuentas a la sociedad se hace indispensable debido a las exigencias de los sistemas sociales y la escasez de los recursos para el sector.

La evaluación institucional ofrece una salida viable a esta situación debido a su carácter autorregulatorio de sus sistemas académicos al servicio de los sectores menos favorecidos de la sociedad.

Análisis conceptual de la calidad en educación superior

Mucho se ha hablado y se ha escrito sobre la calidad como categoría fundamental para llevar a cabo la evaluación de las instituciones de educación superior en el mundo, sin embargo, el concepto en sí encierra una concepción casi indefinible en torno a la uniformidad epistemológica metodológica y práctica.

En un esfuerzo por conceptualizar los modelos de interpretación de la calidad, autores como Gonzalez y Ayarza (1997) describen la clasificación realizada por Harvey y Green (1993) en cinco enfoques fundamentales: calidad como excepción, calidad como perfección, calidad como aptitud para un propósito fijado, la calidad como valor agregado y la calidad como transformación (p. 342), aparte de ello definen el modelo del CINDA.

La calidad como excepción implica que el concepto surge como una cualidad especial de clase superior, elitista, exclusiva y de máxima excelencia a través de estándares mínimos a alcanzar. La calidad como perfección indica la no-existencia de defectos u errores en el producto evaluado en concordancia con las propias especificaciones institucionales sin patrones de comparación bajo una cultura de cero defectos.

La calidad como actitud para el logro de un propósito, supone que cualquier producto que es elaborado en concordancia con el objetivo deseado, representa un patrón da calidad al usuario o cliente que lo exige. La calidad como valor agregado supone que las instituciones de educación superior deben ante el ente financista, generalmente es el Estado, rendir cuentas mediante evidencias que representen logros socialmente válidos.

La calidad como transformación está centrada en el principio del cambio cualitativo en el rendimiento universitario, dicho cambio se manifiesta en la responsabilidad de la institución de provocar cambios y mejoras de las actividades cognitivas de los estudiantes dentro de patrones de calidad educacional, tanto de los programas académicos, como de la institución en general.

Dado estas características conceptuales, muchos autores e instituciones han dado a dicho concepto un carácter multidimensional, complejo e inexistente; por lo que se hace necesario destacar los acuerdos en torno a la descripción de las categorías que guían al concepto.

Dichos acuerdos descansan, a nuestro juicio, en cinco instancias de análisis. Una primera instancia en que el concepto de calidad se enmarca en un esquema complejo y multidimensional. Su amplitud abarca todos los procesos de lo educativo, de lo social y de lo humano, por lo que lo convierte en un sistema conectado con otros sistemas interdependientes.

En segundo lugar, la calidad es una categoría social e históricamente determinada (Aguerrondo, 1993) su concepción obedece a manifestaciones concretas de los distintos modos de formación económica social en el cual se incluye. La calidad responde a las exigencias de los sistemas sociales y el orden que ocupa en el modo de producción de dichas sociedades.

En tercer lugar, la calidad es sinónima de transformación y adaptación a las exigencias nacionales y globalizantes de los sistemas educativos. La revisión constante de dichos sistemas conlleva a que los patrones de calidad determinados sean óptimamente alcanzados y sustituidos por otros más adaptados a los fines que se esperan conseguir. Esta idea quizás oriente una apreciación utópica de la calidad, dada que la satisfacción plena de los resultados obtenidos en educación, serán inalcanzables en un mundo de desigualdades, la calidad no tiene límites ideológicos, más bien comprende la adaptación de un mundo material a la preparación educativa de un individuo que mantenga los principios de eficiencia y eficacia. La calidad educativa dejará de ser de calidad cuando ésta última pierda su significatividad social, y cuando se convierta en significativa, pasará a ser un horizonte institucional en el logro de los objetivos y políticas de la educación.

En cuarto lugar, la calidad se integra con el proceso de evaluación y eficiencia social de las instituciones de educación superior. Dicha eficiencia es mediatizada por el Estado como ente regulador de los sistemas escolares en todos sus niveles y modalidades, por lo que la misma se convierte en un elemento político de intervención justa o no, en el desarrollo institucional. La evaluación se convierte necesariamente en el proceso de retroalimentación de los criterios de calidad.

En quinto lugar, el concepto de calidad debe concebirse en el mundo de lo medible, tanto en lo cualitativo (atributos sociales) y en lo cuantitativo (atributos de eficiencia y cantidad).

Modelos de evaluación educativa

House (1978) realiza una taxonomía sobre modelos de evaluación educativos los cuales resume en ocho modelos a saber: el modelo de análisis de sistemas, el de objetivos conductuales, el de toma de decisiones, el de libre metas, el de la crítica del arte, el de la acreditación y certificación, el de evaluación por adversarios y el modelo transaccional.

A pesar de la descripción realizada por House, autores como Stufflebeam (1985, citado por Montenegro, 1996) expresan que, a pesar de la variedad de concepciones sobre la evaluación educativa, no todas se constituían en verdaderos modelos dada su poca racionalidad sobre la naturaleza misma de la evaluación, y es así como los clasifica en métodos o modelos pseudoevaluativos, cuasievaluativos y los verdaderamente evaluativos (p. 8).

Los pseudoevaluativos “son aquellos que, aun recogiendo rigurosamente la información, no revelan las verdaderas conclusiones, la falsifican o la transmiten de modo selectivo. Los cuasievaluativos son estudios cuyo objeto es resolver un problema concreto mediante una metodología adecuada sin enjuiciar el valor y el mérito de lo analizado”.
(ibit)

Los modelos verdaderamente evaluativos son aquellos que estudian bajo una visión integral y sin prejuicios, los elementos de un sistema institucional con el fin de mejorarlo. Algunos de los modelos que se ajustan a esta categoría, según Montenegro son: la planificación evaluativa (Cronbach, 1882); la evaluación orientadora hacia el perfeccionamiento (Stufflebeam, 1967); el modelo de Robert Stake (1967); el método de Owens y Wolf (1973); el modelo holístico (Hamilton, Parlett, McDonal, Stake, 1977) y el modelo de Scriben (1982).

Evaluación de la calidad en educación superior

Antes de comenzar a describir los conceptos y modelos de la evaluación de la calidad en las instituciones universitarias, es preciso mencionar muy brevemente los sistemas nacionales de evaluación descritos coherentemente por Kells (1992).

Kells describe tres tipos o modelos de evaluación de acuerdo al foco de atención principal y sobre la base de cuatro variables básicas: el propósito de la evaluación, el marco de referencia o base para la evaluación, el foco de amplitud de la evaluación y el o los modelos de procedimientos principales en el sistema. Kells, luego de su análisis mundial, describe tres modelos básicos de evaluación de la calidad: el modelo americano, el modelo europeo continental, el modelo británico y el modelo escandinavo.

Para Kells, el modelo americano intenta básicamente mejorar los programas institucionales y proporcionar garantía al público. El margen de acción de evaluación se inclina hacia el logro de metas institucionales y hacia estándares gremiales, se incluyen las instituciones enteras como la evaluación programada en la educación, investigación y la administración. La evaluación por pares rara vez se centra en estándares de grado y calificación (p.23).

En torno al modelo europeo continental, el mismo autor define la función de mejora y calidad no sólo a la garantía del público, sino al gobierno. El marco para la evaluación son básicamente las expectativas de los gremios, el foco de la evaluación es ante todo el programa académico, más que los servicios administrativos y las estructuras. El principal procedimiento utilizado es el equipo externo de evaluación por pares (ibid.).

El modelo británico pone énfasis en el mantenimiento de los estándares de los títulos académicos y los establecimientos de criterios de calidad. Los procedimientos básicos son los de la evaluación por pares y el uso de indicadores de desempeño (p. 24).

En palabras textuales de van Vugh (1993) "el modelo inglés es la expresión de lo que hoy día denominamos evaluación de calidad mediante la revisión por pares. Los profesores deciden entre ellos lo que debería enseñarse y quién lo enseñaría" (p. 71).

El modelo escandinavo representa una variante del modelo europeo continental cuyo propósito se centra en la garantía al público y algunos en la mejora del sistema, el marco de evaluación se concentran en estándares gremiales. Los procesos de autoevaluación institucional se evidencian con una marcada actividad de rendición de cuentas y una intención de evaluación externa.

La autorregulación y la acreditación, como mecanismo para evaluar la calidad de las instituciones de educación superior

Desde la década de los 80, la calidad se ha convertido en tema de discusión y preocupación por parte de las instituciones universitarias y los gobiernos nacionales, esta inquietud obedece fundamentalmente a la expansión de los sistemas de educación superior y a la consideración de los costos en los mismos, de igual modo, la necesidad de desarrollar sociedades más avanzadas hacia el campo tecnológico en la creciente concepción desarrollista de la educación, ha exigido a los sectores nacionales e institucionales aplicar sistemas nacionales de evaluación que garanticen un mínimo patrón de calidad.

En el ámbito mundial el criterio de evaluación es relativamente nuevo, por ejemplo, en Europa, específicamente en Francia, se estableció el Comité Nacional de Evaluación en 1985. En Inglaterra, la reforma educativa llevada en 1987 reorientó los principios de la educación superior y muy especialmente lo relacionado con la calidad. En los países bajos se publicó un trabajo de política gubernamental llamado "Educación Superior: autonomía y calidad". En Finlandia, Noruega, España, Suecia y algunos países, se han dado los primeros pasos para llevar a cabo los procesos de evaluación (Van Vugh. op. cit.)

Del mismo modo, en Latinoamérica y el Caribe se habían iniciado propuestas en torno a la creación de sistemas de evaluación, tal es el caso de Brasil, México, Colombia, Trinidad y Tobago, Chile, República Dominicana, Bolivia Cuba, Venezuela, etc., a finales de los años setenta, desarrollo de los ochenta y principios de los noventa.

En las conferencias mundiales sobre educación, el principio de calidad subyace en la Declaración de Quito (1991), en las propuestas de la CEPAL-UNESCO (1992), en la Reunión de Ministerios de Educación de América Latina y el Caribe (1996) y en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO (1998). A nivel del Caribe, el fortalecimiento regional de articulación y acreditación de las instituciones de educación superior, es evidente. En torno a América Central, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) creó la Comunidad de Países del Caribe (CARICOM) por medio del Comité de Ministros de Educación (SCME), inició en 1988, un estudio para determinar la equivalencia de las credenciales académicas y el sistema para promover e implantar procesos de evaluación y acreditación (SICEVAES) (González y Ayarza, 1997).

La autorregulación institucional

La autorregulación tiene una extensa tradición y una marcada tendencia a implantarse bajo una cultura de regulación participativa, de autonomía, de responsabilidad y de rendición de cuentas (OEA, 1998, p. 35). Una cultura de la regulación supone la creación de espacios de comunicación con la participación de todos los actores involucrados en el sistema institucional.

La autorregulación tiene como propósito conocer las fallas de las instituciones con el fin de mejorar los sistemas de dirección administrativos presentes en ella. La autorregulación más que una necesidad social, es una necesidad administrativa de carácter decisorio que se inserta en los procesos de docencia, investigación, extensión y producción, aunado a una cultura del orden y de entrega de cuentas a la sociedad en su conjunto.

La acreditación institucional

La acreditación institucional define la evaluación extrínseca de la calidad en la necesidad de demostrar procesos responsables a uno o más grupos sociales interesados en los resultados institucionales.

Dichos resultados buscan definir por una parte las misiones encomendadas por los sistemas sociales a las universidades y por la otra, demostrar que estas instituciones han cumplido efectivamente dicha misión.

Para Van Vugh (1993) la acreditación "es un proceso en el cual un grupo externo juzga el nivel de calidad de uno o más programas específicos de una institución de educación superior, mediante el uso de estándares preestablecidos" (p. 80). Del mismo modo, afirma que en Estados Unidos la acreditación constituye la experiencia más significativa de este proceso, en efecto, existe el Consejo de Acreditación Postsecundaria establecido en 1975 cuyo propósito se concentran en:

- Promover la excelencia mediante el desarrollo de criterios y directrices para valorar la efectividad educativa.
- Fomentar el perfeccionamiento de las instituciones y programas mediante la autoevaluación y la planificación.

- Proporcionar orientación y asistencia a las instituciones y programas desarrollados y establecidos.
- Procurar proteger a las instituciones en contra de los abusos que pudiesen poner en peligro su efectividad educativa o libertad académica.

Igualmente, el proceso de acreditación estadounidense puede concentrarse en los siguientes pasos:

- El organismo que acredita establece los estándares e indica los procedimientos para tomar las decisiones relativas al proceso. Para ello se utilizan comisiones de pares que otorgan la acreditación correspondiente.
- La institución o el programa se describen, analiza y se valora a sí mismo en un proceso de autoevaluación.
- Un equipo de evaluación conformado por pares examina los resultados de la autoevaluación con los estándares preestablecidos.
- La institución evaluada analiza y responde el informe de la comisión.
- La comisión evaluadora que acredita decide si otorga, niega o reafirma la acreditación.

En síntesis, la acreditación en Estados Unidos es realizada a través de dos procesos básicos: el primero consiste en la acreditación institucional conducida por entes regionales que son controlados por las mismas instituciones, y en segundo término, la evaluación especializada realizada por los colegios profesionales de las disciplinas desarrolladas por las instituciones universitarias.

En el mismo orden de ideas, autores como Villarroel (1996) definen la acreditación como un “proceso evaluativo mediante el cual se hace un reconocimiento de los méritos o cualidades de una institución universitaria, de un programa, de alguna de sus funciones o de sus elementos constitutivos” (p.61). El propósito de la acreditación, siguiendo al autor, se denota con el principio de calificar el mejoramiento ya logrado por la institución en un ambiente de mejoramiento académico impulsado por la idea de mantener los estándares de calidad acordados o alcanzarlos según del resultado obtenido en la evaluación. Igualmente, García (1997) define el proceso de acreditación como “el procedimiento mediante el cual se decide si una institución o programa tiene la suficiente calidad para ser acreditada de acuerdo a criterios mínimos establecidos” (p. 58).

Modelos de evaluación de la calidad en instituciones de educación superior

Gonzalez y Ayarza (1997) realizan una taxonomía bastante interesante sobre los modelos de evaluación de la calidad en educación superior, describen el modelo sistémico desarrollados por autores especializados como Stufflebeam (1974), Astin (1974) y Kuh (1981) en el cual sustentan el principio del enfoque de sistemas.

Dicho modelo reconoce que las instituciones universitarias son un sistema dentro de un sistema más complejo y dinámico, llámese sistema educativo y sistema social, al igual que reconoce la visión abierta de estas instituciones al caracterizar las mismas en un proceso de intercambio permanente y constante con el ambiente externo.

Estos autores presentan lo dinámico de las instituciones universitarias en torno a la relación que tiene el ambiente con las entradas (información, energía, recursos, materiales) del sistema y su transformación a través de procesos institucionales regulatorios, operativos o de apoyo, con el fin de obtener salidas o productos que interactúan con su entorno. Dichos elementos requieren procesos de retroalimentación y control constantes para mantener y equilibrar el sistema institucional.

Por otra parte, describen el modelo globalizado de Robert Stake que comprende la descripción de los componentes de la evaluación en: la evaluación del esfuerzo de la energía puesta y los resultados obtenidos; la evaluación de la efectividad vista como la relación entre los objetivos logrados y los resultados obtenidos, la evaluación de la eficiencia relacionada con el uso racional de los recursos; la evaluación de los procesos y la evaluación de la relevancia (p. 349).

Un tercer tipo de modelo descrito por estos autores, es el llamado modelo etnográfico definido como "el proceso de proveer una descripción científica de sistemas educacionales, procesos y fenómenos dentro de su contexto específico" (ibid.).

Un cuarto modelo más elaborado y aplicado en América Latina es el realizado por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) que ejecuta el proyecto de gestión y evaluación universitaria, integrado al programa multinacional de educación media y superior de la OEA.

Dicho modelo se sustenta en los aportes teóricos realizados por Stake, las observaciones etnográficas de Spradley y la Teoría de sistemas. El modelo identifica seis dimensiones básicas para medir la calidad como lo son: relevancia, efectividad, disponibilidad de recursos, eficiencia, eficacia y procesos, así como los indicadores, la función universitaria que involucra, el nivel en que se aplica y la fuente de donde se recogen los datos provenientes de los actores participantes en el proceso.

Tendencias y experiencias mundiales de evaluación en instituciones de educación superior

Ya se ha dicho que los procesos de evaluación son de algún modo recientes tanto en Europa como en el mundo occidental, en páginas anteriores se comentó las experiencias de las universidades francesas e inglesas como representación histórica de los procesos de evaluación, igualmente se habló sobre la experiencia norteamericana y algunos países latinoamericanos y del Caribe.

En Europa, por ejemplo, se evidencia la profundización de la evaluación como política del Estado y de las propias instituciones universitarias a través del enfoque del agente administrativo, el criterio de autoevaluación, el criterio de la evaluación por pares y las visitas de agentes externos (Van Vughes, 1993).

En el caso norteamericano, el modelo de acreditación institucional y la especializada realizado por los distintos grupos profesionales, parece dominar el sistema de evaluación universitario.

En América Latina y el Caribe se evidenció el uso de modelos de evaluación a partir del final de la década de los 80 y principios de los 90, en tal sentido, en México se evalúan sus instituciones a través de tres áreas básicas como lo son el estudio del sistema, la evaluación institucional y la evaluación interinstitucional llevada a cabo por el CONAEVA (Montenegro, 1994).

En Argentina, el modelo de autoevaluación y evaluaciones externas realizadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CNEAU), órgano descentralizado del Ministerio de Educación y Cultura.

En Bolivia, las instituciones de educación superior están integradas en un organismo denominado la Universidad Boliviana, y a partir del año 1995 se crea el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (Gonzalez y Ayarza, 1997, p. 379).

En Brasil, el proceso de evaluación institucional es uno de los más antiguos del continente, en el área de pregrado el Consejo Federal de Educación (CFE) se encarga de llevar a cabo dicha función, en el caso de postgrado una agencia autónoma del Ministerio de Educación denominada CAPES realiza la evaluación y acreditación de los cursos de cuarto y quinto nivel, siendo esta última, la experiencia más exitosa del país (ibid.).

En Colombia la supervisión del proceso estuvo a cargo del Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES) creado en 1968, hasta que en 1992 se creó el Consejo Nacional de Educación Superior encargado de orientar el Sistema Nacional de Acreditación y de crear el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) (ibid.).

En Chile, el Ministerio de Educación y el Consejo Superior de Educación realiza la evaluación en tres procesos básicos: verificación, examinación y acreditación (ibid.).

En torno al Caribe, República Dominicana ha tenido avances significativos en el proceso de evaluación de la calidad de la educación universitaria a través de la Asociación Dominicana de Rectores de Universidades (ADRU) que creó la Asociación Dominicana para el Autoestudio y la Acreditación (ADAA) igualmente, el caso de Trinidad y Tobago, que por medio del Committee on the Recognition of Degrees (CORD), desarrolla la función supervisora del sistema de evaluación.

En el caso de Cuba, el Ministerio de Educación Superior creó el sistema de inspección y evaluación de las instituciones de educación superior realizado por medio de inspecciones estatales de carácter general o parcial, dirigidos a los principales procesos del subsistema como la formación de profesionales, la actividad científico técnica, la educación de postgrado y la extensión universitaria (Benitez, 1997).

Con respecto a Venezuela, el Consejo Nacional de Universidades es responsable de llevar a cabo procesos de evaluación por medio de la Comisión de Evaluación Institucional que desde 1983 ha trabajado en la elaboración de una propuesta que hasta hoy, no ha tenido los resultados esperados (García, 1997).

De igual modo, la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) ha venido trabajando desde 1996 en un Sistema de Acreditación para las universidades en un proyecto contentivo de tres fases fundamentales: la fundamentación teórica conceptual, su instrumentación operativa y la normativa reguladora (Villarroel, 1998).

Sin embargo, algunas universidades nacionales han llevado a cabo programas de evaluación en las áreas de docencia en pre y postgrado, tal es el caso del Sistema de Promoción del Investigador (SPI) y los programas de Estímulo al Investigador (PEI) en la Universidad Central de Venezuela, la Universidad de Oriente y la Universidad de los Andes.

Por otro lado, la Universidad Central de Venezuela, la Universidad Simón Bolívar y la Universidad de los Andes desarrollaron un proyecto cuyo objetivo básico fue ofrecer un conjunto de indicadores de gestión que pudieran suministrar información relevante en relación con procesos evaluativos (Salcedo, 2001).

En los institutos y colegios universitarios de Venezuela, la Dirección de Educación Superior del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes presentó y ejecutó el programa de Reconocimiento a la Productividad Académica (PREPRA) para el personal docente de estas instituciones en el año de 1998, igualmente en la Resolución N.º 192 del año 1999, donde se ordena el proceso de reestructuración de estas instituciones, en su artículo 5, se visualiza el protocolo inicial para el proceso de acreditación institucional aún sin definición.

Como ha de notarse, las experiencias nacionales e internacionales de evaluación de la calidad en educación superior, son muy nutridas e interesantes para el estudio y seguimiento de los sistemas propuestos. El camino recorrido ha sido sin duda un esfuerzo compartido por estos países a fin de construir caminos para el mejoramiento de la calidad de la educación superior, en las páginas siguientes se intenta describir una generalidad para contribuir a dicho mejoramiento.

Evaluación y calidad de la Universidad: El proyecto de la Universidad Complutense de Madrid

Emilio García García

La evaluación institucional

La evaluación de las Instituciones Universitarias ha evolucionado en los últimos años. Los supuestos, objetivos y metodología de la evaluación de las universidades están generando gran debate. La exigencia de calidad conlleva una preocupación generalizada por la evaluación. En los países desarrollados, y particularmente en los Estados Europeos, se constata una peculiar situación, que ha sido calificada por G. NEAVE como estado evaluativo de las Universidades europeas.

La creciente exigencia de un sistema de evaluación institucional es expresión clara de las demandas de las sociedades y los gobiernos, para que la Universidad rinda cuentas de su actividad; los objetivos que pretende; los recursos que tiene o solicita, y los resultados que alcanza. En una época de reducción de gasto público, especial sensibilidad de la población al destino de los impuestos, opciones diferentes y hasta conflictivas para la asignación de los limitados recursos presupuestarios, la Universidad está en el punto de mira, y ya no puede seguir auto justificándose con argumentos del pasado.

La evaluación institucional de la Universidad es obligada, por diferentes razones: La Universidad es un servicio público con demandas crecientes que ha de dar razonable satisfacción a los usuarios o clientes; es una institución con vocación de excelencia científica y académica; es responsable de sus propios procesos al disponer de un alto grado de autonomía. Cuanto más altas cotas de autonomía y democratización presenta la Universidad tanto más está obligada a la evaluación. La autonomía universitaria implica un cambio de mentalidad que se traduce en: compromiso y responsabilidad de personas y grupos, autoconocimiento y planificación, control y transparencia, funcionalidad y eficacia, eficiencia y equidad.

Se distinguen fundamentalmente dos perspectivas en los objetivos de la evaluación:

- La que tiene como finalidad garantizar que la institución cumpla con unos requisitos mínimos para llevar a cabo sus actividades.
- La que pretende una mejora continua de la calidad de la institución y conseguir que tanto la enseñanza, como la investigación y los servicios, alcancen un nivel de calidad que pueda ser reconocido tanto por el personal y los estudiantes, como por las autoridades y la sociedad en general. A medida que las universidades profundizan en su proceso de autonomía, también desarrollan, cada vez más, procesos de evaluación enfocados a la mejora de su calidad.

En cuanto a la metodología del proceso de evaluación, también podemos diferenciar dos aproximaciones:

- La que se centra en procesos de inspección, que suelen depender de las autoridades gubernamentales.
- La que se basa en procedimientos de autoevaluación, mediante los que la institución de una forma sistemática y comprensiva, revisa internamente sus actividades y resultados a partir de un conjunto de criterios que definen en qué consiste la excelencia de la organización. Este método permite identificar cuáles son los puntos fuertes de la institución, qué otros podrían ser mejorados y, finalmente, planificar acciones de mejora y evaluar el progreso obtenido.

El segundo enfoque corresponde a la metodología propuesta por las propias universidades. De nuevo nos encontramos con la relación entre autonomía y responsabilidad. Esta nueva vía es muy evidente en el contexto europeo. En general, cabe decir que el proceso más seguido en los países de la Unión Europea consiste en lo siguiente: se establecen metas que definen la calidad; las cuales guían los procesos de autoevaluación que las universidades llevan a cabo; que se contrastan y complementan con evaluaciones externas; para elaborar un informe final; hacer públicos los resultados; diseñar acciones de mejora.

Evaluación no es inspección. Un estado centralizado y burocratizado se sirve de la inspección para vigilar el cumplimiento de las normas. Por contra, la descentralización y autonomía exigen un cambio de mentalidades, que se traduce en: responsabilidad de grupos y personas individuales, autoconocimiento y autocontrol, transparencia, eficacia y eficiencia.

Evaluar en este contexto es emitir un juicio de valor sobre algo, una vez conocido suficientemente, con objeto de mejorarlo. Calidad, a su vez, es un término con un campo semántico muy amplio y unos límites borrosos. Hace referencia a lo bueno, lo fiable, lo que funciona, lo que satisface, lo agradable, lo que cumple ciertas normas. Calidad es:

- Eficacia, alcanzar los objetivos planteados.
- Eficiencia, gestionar los recursos para lograr las metas.
- Equidad, justicia en la asignación de medios.

La calidad de la Universidad puede considerarse desde una doble perspectiva, intrínseca y extrínseca.

- Dimensión interna: exigencia epistemológica de un campo del saber:
 - ✓ La Universidad transmite conocimientos y valores considerados valiosos.
 - ✓ Enseña, investiga y aspira a los niveles más altos de excelencia y calidad.
- Dimensión externa: es una institución inmersa en un contexto sociocultural dado, y sensible a sus demandas:
 - ✓ Sensible a los cambios científicos, tecnológicos, económicos, políticos, sociales y culturales. Es a la vez agente y afectada por ellos.
 - ✓ Como servicio público debe "satisfacer las demandas razonables de sus clientes".

Por su propia naturaleza la Universidad tiene una vocación irrenunciable de calidad, excelencia académica y científica, eficacia, eficiencia y equidad en sus servicios. Una política de calidad institucional exige:

- Un diagnóstico preciso de la realidad.
- Identificar objetivos y metas.
- Planificación estratégica de las acciones.
- Supervisar y evaluar procesos y resultados. Innovar y mejorar continuamente.
- Y todo ello, valiéndose de indicadores que permitan mediciones, modificaciones y mejoras.

Mediante los programas experimentales de evaluación de la calidad del sistema universitario, se ha pretendido generar en la comunidad universitaria una "cultura de evaluación de la calidad":

- crear actitudes favorables a la evaluación institucional como instrumento para una política de mejora continua de la institución;
- destacar el papel protagonista de la propia Universidad y sus órganos rectores en el proceso de evaluación institucional;
- desarrollar metodologías homogéneas aplicables a los diferentes contextos, con las adaptaciones necesarias;
- proporcionar información objetiva, teniendo en cuenta indicadores diversos, para tomar decisiones y gestionar los procesos de mejora.

La gestión de calidad en la Universidad

La calidad de la educación en general, y de la Universidad en particular, es resultado de la interacción de múltiples variables: profesores, alumnos, personal de administración y servicios, currículum, instalaciones, recursos financieros, formas de organización, clima institucional, etc. Podemos caracterizar la gestión de calidad como un proceso de gestión integral de todas las actividades de una organización con objeto de satisfacer con eficiencia las expectativas razonables del cliente, sea éste interno o externo. El enfoque de la calidad abarca, pues, a todas las personas, los recursos, las actividades de la institución. La referencia a la satisfacción de las expectativas del cliente recoge un aspecto clave de la calidad total. La valoración que realizan las personas que trabajan en la institución o a las que sirve la institución es el motor principal para el avance y mejora de la organización.

La gestión de la calidad en la Universidad va dirigida a los procesos de planificación, innovación y mejora y para ello debe garantizar que el liderazgo, la política, la estrategia, los recursos y los procesos se encaminen a lograr los objetivos de la organización; en nuestro caso, la satisfacción de las personas (alumnos, profesores y PAS), la interacción y proyección en la sociedad y alcanzar así las metas de la Universidad (Figura 1).



Figura 1.

En la gestión de la calidad deben contemplarse los siguientes elementos:

- Misión de la Universidad. Proporcionar una enseñanza y aprendizaje de calidad, en la formación inicial y continua; investigación básica y aplicada; transferencia de tecnología; extensión universitaria.
- Órganos de Gobierno que deben estar comprometidos activamente con la cultura de la calidad. El mayor porcentaje de los problemas de calidad en las organizaciones son problemas de dirección.
- Estrategias. La política define las líneas prioritarias de la organización. Las estrategias son los procedimientos para ponerla en práctica: análisis de la situación a partir de indicadores fiables; identificar y definir los objetivos de calidad; medir el grado de consecución; encontrar soluciones, más que descubrir fallos; sensibilización y compromiso de las personas con la cultura de calidad; formación; comunicación interna y externa; trabajo en grupo; satisfacción personal, evaluación y conocimiento público de los logros. La política de calidad implica a todos y ha de ser compromiso de todos; no valen iniciativas aisladas o acciones puntuales y a corto plazo; se requiere un proceso integral de mejora continua.

- **Personas.** Las personas son la clave del éxito de una organización. La calidad depende en gran medida de quienes trabajan en la institución. La preparación y motivación son predictores del rendimiento individual. La formación incluye conocimientos, habilidades, actitudes y valores. La motivación implica información, comunicación y participación; reconocimiento y recompensas; carrera profesional, etc. La dinámica psicosocial de una organización no es una suma de sus miembros; la cultura y los valores compartidos son determinantes.
- **Recursos.** La gestión adecuada de recursos materiales, tecnológicos, de información y financieros, desempeñan un importante papel de cara a la calidad, a la mejora de la eficacia y eficiencia.
- **Satisfacción de alumnos, profesores y PAS.** La identificación de las necesidades y expectativas razonables de las personas que trabajan o se benefician de los servicios de una organización es condición previa para procurar su satisfacción. De ahí la conveniencia de disponer de procedimientos para identificar las necesidades y expectativas, evaluar el nivel de satisfacción, las áreas o aspectos de mejora potencial. Para ello, resulta necesario un sistema de indicadores fiables.
- **Proyección en la Sociedad.** La calidad de la Universidad tiene que ver con la influencia que ejerce en su entorno sociocultural y a la vez con la percepción y valoración de dicha influencia por parte de la comunidad: organismos, instituciones, empresas, asociaciones, medios de comunicación, etc. La Universidad de calidad ha de ser sensible a las demandas del entorno y procurar su satisfacción.

Aplicación del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades en la Universidad Complutense

El proyecto de Evaluación de la Calidad en la U.C.M.

El Consejo de Universidades, en sesión del Pleno celebrado en la Universidad de Almería, el 25 de Septiembre de 1995, acordó proponer al Gobierno un plan de evaluación de la calidad de las Universidades españolas. El Real Decreto 1947/1995 de 1 de diciembre (BOE de 9 de diciembre de 1996) establece el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades, disponiendo que tendrá una duración de cinco años y se ejecutará mediante convocatorias anuales para la realización de proyectos de evaluación institucional en los que podrán participar las universidades públicas y privadas.

En la Orden del 21 de febrero de 1996 se abrió la convocatoria para presentación de proyectos del Plan Nacional, cuya solicitud implica la aceptación de la metodología y las condiciones establecidas por el Consejo de Universidades.

La Universidad Complutense se propuso participar en el Plan Nacional con un proyecto temático, seleccionando para ello tres titulaciones que pertenecen al mismo campo científico docente, ciencias experimentales: Licenciado en Biología, Licenciado en Geología e Ingeniero Químico. Las tres titulaciones participaron voluntariamente y se implicaron en el proceso de evaluación. El proyecto de evaluación fue aprobado en Junta de Gobierno el 22 de Marzo de 1996.

La Junta también aprobó la creación del Comité de Evaluación de la Universidad, con la siguiente composición:

Exmo. Sr. Rector, Vicerrectorado de estudios, Vicerrectorado de Investigación, Vicerrectorado de Alumnos, Vicerrectorado de Ordenación Académica, Gerente General, un representante del Consejo Social, el director del ICE, y dos miembros de la Junta de Gobierno.

Objetivos de la evaluación

Los principales objetivos de la Universidad Complutense en este Proyecto fueron los siguientes:

- Integrar a la Universidad Complutense en los Planes Nacional y Europeo de Evaluación Universitaria.
- Elaborar una metodología compatible con la del Plan Nacional.
- Conocer aquellos aspectos de las tres titulaciones que solamente se conocían por opiniones no constatadas como evidencias y obtener una información objetiva y fiable de las características y funcionamiento de cada una de ellas.
- Promover una cultura de responsabilidad y autoevaluación entre el personal docente y no docente de la UCM.
- Obtener elementos de juicio para la toma de decisiones en política universitaria, que permitan basar los planes de actuación y mejora en información objetiva y global.
- Proporcionar información válida a los alumnos que van a ingresar en la Universidad o que están en situaciones de optatividad, para su toma de decisiones en las alternativas de elección que deben hacer.

- Informar al entorno sociocultural de la Comunidad de Madrid de la situación de la UCM y de los planes de mejora que surjan como resultado de la evaluación institucional.
- Crear una oficina de Evaluación e Innovación de la calidad de la Universidad Complutense.
- Crear un Sistema General de Recuperación de la información existente en las bases de datos y añadir algunos elementos nuevos.
- Establecer una metodología específica de evaluación de la UCM, homologable con la del Plan Nacional, pero añadiendo algunos elementos que permitan subsanar algunas limitaciones.
- Dado que las tres titulaciones evaluadas se encuentran en el proceso de implantación de los nuevos planes de estudios, utilizar la información obtenida en el proceso de autoevaluación para el proceso de evaluación y revisión de los planes.

Proceso de evaluación

La UCM aceptó la metodología mixta de autoevaluación seguida de la evaluación externa, propuesta en el Plan Nacional, y hace suyos los principios aprobados por el Pleno del Consejo de Universidades en septiembre de 1995.

El Vicerrectorado de Estudios se hizo cargo del proceso de evaluación, constituyéndose un equipo técnico de seis personas que desarrolló, entre otras, las siguientes tareas:

- Sensibilización de los miembros de los Centros implicados para la evaluación.
- Reuniones con los Comités de Autoevaluación de los centros para explicarles el proceso de autoevaluación y ayudarles a resolver los problemas encontrados en su implementación. Estas reuniones se celebraron a lo largo de todo el proceso de autoevaluación, siempre que los comités de los centros lo solicitaron.
- Desarrollo de un instrumento para la recogida de datos, basado en la Guía de la Autoevaluación del Consejo de Universidades, mejorando algunos aspectos.
- Desarrollo de un Sistema de Información en varios niveles que permita a los Centros y Órganos de Gobierno de la Universidad disponer de forma rápida de una información fiable y válida sobre la calidad. Este sistema de indicadores puede utilizarse igualmente para la evaluación y seguimiento de los planes de estudio de la UCM.
- Jornadas de Sensibilización sobre la evaluación de la calidad dirigida a los órganos de gobierno de los diferentes centros de la UCM.

- Realización de encuestas entre los alumnos de las titulaciones implicadas para recoger datos para la autoevaluación. También se elaboraron encuestas específicas dirigidas a estudiantes y profesores para la evaluación y seguimiento de los planes de estudios.
- Diseño de encuestas para la evaluación del Tercer Ciclo.
- Creación de Bases de Datos específicas para la autoevaluación, generadas a partir de datos del META y envío a los centros de esta información.
- Revisión de los autoinformes de los Centros.
- Planificación de la Evaluación Externa.
- Redacción de informes finales y reuniones de reflexión con los Centros.
- Diseño de un Plan Quinquenal de Evaluación para la UCM de evaluación para la Gestión de Calidad para los tres niveles de Enseñanza, Investigación y Gestión. Elaboración de Guías para la recogida de información.

Resultados de la evaluación

Los principales resultados de la evaluación se recogieron en los informes de las Titulaciones y en el Informe Final de Evaluación Institucional, resumidos en términos de puntos fuertes y débiles, así como líneas de actuación para la mejora de la calidad en los tres ámbitos: Enseñanza, Investigación y Gestión. Resulta interesante destacar que los comités de autoevaluación de las titulaciones evaluadas hicieron constar que el proceso de evaluación y la realización de los correspondientes autoinformes fue muy valioso para identificar, cuantificar y valorar de forma objetiva problemas cuya existencia se sospechaba, pero de los que no se tenían datos fiables.

Asimismo, los autoinformes han permitido resaltar aspectos positivos de las titulaciones y cuestionar opiniones negativas, bastante generalizadas, pero nada fundadas sobre los planes de estudios. Las jornadas de reflexión han puesto de relieve cuestiones que, según sus propias palabras, no se habrían planteado de no haber participado en el plan de evaluación. Muy especialmente se señala que la autoevaluación ha contribuido a crear un clima de opinión favorable hacia la necesidad de contar con datos referidos a las distintas dimensiones de la enseñanza, investigación y gestión, que constituyan las bases para valoraciones, modificaciones y planes estratégicos de mejora.

Proceso en curso (1998-99)

En el curso 1998-99 la Universidad Complutense participa en el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad, con un Proyecto Temático de evaluación de la docencia (enseñanza-aprendizaje) en veintitrés titulaciones: diez licenciaturas de primer y segundo ciclo, tres licenciaturas de segundo ciclo, diez diplomaturas, correspondientes a seis Facultades y dos Escuelas Universitarias.

Todas las Titulaciones finalizan la implantación de los nuevos planes de estudio y pareció oportuno centrar la evaluación en los aspectos curriculares y de enseñanza-aprendizaje, con objeto de disponer de datos fiables, reflexionar sosegadamente sobre ellos y plantear las modificaciones oportunas en la próxima reforma de los planes de estudio.

Antes de entrar en la dinámica de Reforma de los planes de estudio es necesario que toda la Comunidad Universitaria (alumnos, profesores, personal de administración y servicios; y en los diferentes órganos de gobierno, desde los Departamentos al Rectorado, pasando por los Centros) disponga de la mayor y mejor información, contrastada y fiable, sobre los contenidos, procesos y resultados de los actuales planes de estudio.

Los procesos de evaluación y mejora requieren un Sistema General de Información, con indicadores relevantes, continuamente actualizado, inteligible y accesible, que proporcione la información adecuada a los distintos ámbitos: desde un profesor y una asignatura, a un Departamento, Titulación, Centro, Área, Rectorado, Comunidad Autónoma y demás agentes del entorno sociocultural.

Una reflexión sobre la gestión de los procesos de evaluación: la planificación académica

Marianela Aguilar Arce

Cambios en el contexto: Problemas y retos para la educación superior

Las transformaciones que vive hoy el mundo, como producto de los adelantos alcanzados en el ámbito científico y tecnológico y el vertiginoso avance del conocimiento, constituyen algunos de los retos más trascendentales para las instituciones de educación superior, las cuales están llamadas a responder, de manera integral, tanto a estos avances, como a la responsabilidad que su desarrollo genera para el bienestar de las sociedades (Tünnermann y Souza, 2003; López, 2003).

Desde los años 80, América Latina se debatía frente a las tendencias impulsadas por organismos financieros internacionales, las cuales se encontraban apoyadas por sectores políticos y económicos nacionales en cada uno de los países del continente. Estos entes propiciaban un cambio en el modelo de desarrollo de los Estados, el cual estaba dirigido a la búsqueda de una mayor competitividad del sector productivo, a la reducción del papel y del tamaño del Estado, a la desregulación de las instituciones públicas, a la ejecución de los programas de ajuste estructural y a la reducción de lo que se había venido considerando, anteriormente, como inversión social y ahora se denominaba gasto social.

Precisamente las restricciones al financiamiento público de la educación superior se asociaron con el tema de la baja calidad y con problemas de pertinencia de la educación superior. La formación de un recurso humano de alta calidad para responder a las demandas de la competitividad internacional motivó que el cuestionamiento a la calidad en la educación superior, se convirtiera en un tema de discusión, no sólo en el ámbito latinoamericano, sino también en el ámbito internacional. Se demandó a las instituciones estatales, una mayor transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de sus recursos, la calidad de los procesos educativos y sus resultados (Tünnermann, 1988, p. 83).

Siguiendo a Tünnermann, la UNESCO ponía también sobre el tapete de discusión, el concepto de pertinencia, para estimular una respuesta adecuada, por parte de las universidades, a las demandas y necesidades de la sociedad.

En este sentido, no fue casual la imagen que prevaleció, en algunos sectores, sobre la universidad estatal en América Latina, durante las décadas de los 80 y parte de los años 90, como una institución anquilosada y refugiada en sus propios límites, ausente de los diversos requerimientos y problemáticas que sus sociedades demandaban.

En el caso de los países centroamericanos, las autoridades universitarias miraron con preocupación, la responsabilidad que recaía sobre estas casas de estudio, tener que responder a los desafíos y problemas anteriormente señalados, con un impacto evidente en la educación superior. Además, se sumaba el compromiso que debían asumir frente a las tendencias de exclusión social, de crecimiento de la concentración del ingreso, de deterioro significativo de amplios sectores de la población, entre otros, que caracterizaban estas sociedades (Consejo Superior Universitario Centroamericano, 2001, p.4).

La respuesta asumida por las instituciones de educación superior, estuvo centrada en el tema de la evaluación y la acreditación. La primera, desde una perspectiva autogestionaria, tenía como propósito que sus resultados estuvieran dirigidos a la toma de decisiones para garantizar el mejoramiento continuo del quehacer académico y una respuesta pertinente de las instituciones de educación superior hacia la sociedad, sin pretender que la universidad fuera la única institución responsable del cambio en la sociedad. En tanto que la acreditación constituía, más bien, el acto de rendición de cuentas ante la ciudadanía y la certificación del trabajo de calidad que llevaba a cabo la institución educativa (Centro de Evaluación Académica, 2003; Consejo Superior Universitario Centroamericano, 2001, p. 7).

No hay duda de que el reto que se le planteó a la educación superior, durante las décadas de los años 80 y 90, de acuerdo con Tünnermann (1988, p. 83), ya no era el de la "crisis de expansión" sino más bien el de una "crisis de calidad" cuya tarea esencial ha estado centrada en "[...] mejorar sustancialmente la calidad de la educación superior".

El debate sobre la calidad y la gestión de calidad

Ante los retos y problemas que enfrenta la educación superior, el tema de la calidad se pone en la palestra de la discusión. Se promueven procesos de mejoramiento continuo de la educación superior, por medio de la autoevaluación y autorregulación. Sin embargo, surgen algunas interrogantes: En la educación superior, ¿es la perspectiva de la calidad la que genera esa visión de mejoramiento continuo, o es la cultura de evaluación? Además, también se cuestiona si estos procesos, por sí mismos, garantizan la continuidad, o para lograrlo deben formularse y desarrollarse a partir de una perspectiva de gestión.

¿Cultura de calidad o cultura de evaluación?

El tema de la calidad ha generado polémica, tanto por la multidimensionalidad y relatividad de su contenido, como por su aplicación original, basada en modelos provenientes del sector productivo privado. Los primeros modelos sobre la visión de calidad total surgieron en la década del cincuenta, para ser aplicados en la organización del trabajo. El modelo fue promovido por Deming y Jurán en Japón. Es hasta la década de los 80 que esta perspectiva se traslada al ámbito educativo en los Estados Unidos y una década después llega a América Latina (Cassaus, 2000). Esta visión de calidad promueve la planificación, el control y la mejora continua, aspectos que les permite trabajar el tema de la calidad al interior de la organización. Se pone el énfasis en los resultados, con el propósito que el usuario pueda externar su juicio o criterio sobre la calidad del servicio que se le está brindando.

Otros autores, en el ámbito educativo, han abordado el tema, con el propósito de ofrecer una discusión que ayude a esclarecer la complejidad y ambigüedad del tema tratado. Entre ellos se encuentra: L. Harvey y D. Green. *Refining quality. Assessment and Evaluation in Higher Education* (1994); Mario de Miguel y Victorino Madrid, Juan Noriega y Blanca Rodríguez en *Evaluación para la calidad de los institutos de educación secundaria* (1994); Emilio Fermín Mignone en su artículo, *Calidad y evaluación universitaria: Marco Teórico* (1992).

Durante principios de los 90, el énfasis de la discusión sobre la calidad en el mundo académico, estuvo centrada, precisamente, en definir el contenido y los alcances del concepto.

El aporte brindado por Hervey y Green en 1994, al proponer cinco concepciones de calidad y su incidencia en el marco de la educación superior, ayudaron a comprender que la calidad no puede entenderse solamente desde una sola óptica, sino que cada acepción depende del punto de vista y del posicionamiento político y conceptual del autor que esté trabajando el tema, a saber: la calidad como fenómeno excepcional, como perfeccionamiento o coherencia, como ajuste a un propósito, como relación valor-costos y como transformación o cambio cualitativo (De Miguel, et al., 1994).

Al respecto, el profesor Ulrich Teichler de la Universidad de Kassel Alemania, recientemente, ha señalado que en la reflexión sobre el tema de la calidad, contrasta el significado tradicional "pre-evaluativo de calidad" con un concepto basado en una visión, cuantitativa- cualitativa y metodológicamente rigurosa, que ha evolucionado hacia la medición de la calidad, mediante la definición de criterios, estándares y normas. En contraste con la perspectiva tradicional de la calidad académica definida por el profesor Teichler como:

(...) lo que no se puede definir, pero sobre lo cual todos acuerdan. Por eso existía un amplio consenso sobre lo que en la ciencia era bueno o malo, aunque este consenso no podía ser comprobado por la definición precisa de criterios y pruebas unívocas del nivel alcanzado de calidad. Incluso los conflictos, que aparecían una y otra vez en la valoración de la calidad, estaban sostenidos por la idea de que en principio tendría que existir tal consenso (2005, p.3)

Lo que sí pareciera aclararse, a partir de la experiencia en los centros universitarios, es que el concepto de calidad no constituye, en sí mismo, el camino directo hacia el mejoramiento o, como bien lo señala el autor antes mencionado, el núcleo del proceso de reforma o cambio, más bien puede visualizarse como una guía dentro de un proceso más amplio que es la cultura de evaluación.

(...) "evaluación" es lo más apropiado como concepto general: Cuando el proceso de reforma ha sido exitoso, se desarrolla una cultura de evaluación -ni una cultura del assessment, ni una cultura de auditoría, ni una cultura de acreditación, ni una cultura de la calidad. Una cultura de la calidad -agrego- existía ya antes; lo nuevo en la "cultura de la evaluación" es que promueve una reflexión integral y sistemática sobre condiciones, procesos y efectos de programas y actividades y que eso se vuelve natural en una relación de tensión entre el control y la autorreflexión orientada a la acción (Teichler, 2005, pp. 2-3).

Cuando se utiliza el concepto cultura de evaluación, el cual se ha comenzado a gestar en nuestras universidades, se alude a la capacidad institucional para llevar a cabo los procesos de autoevaluación y mejoramiento, en lugar de la simple práctica evaluativa, dirigida más al control que al mejoramiento. Los procesos de autoevaluación y autorregulación se gestionan a partir de una definición muy propia de la institución universitaria, sustentada en lo que se ha denominado, la cultura universitaria, entendida como sus principios y propósitos, sus objetivos, políticas, normativa y su práctica cotidiana, así como del análisis de las necesidades y demandas de la sociedad en esa relación intrínseca que debe existir entre la universidad y la sociedad (Azze, et al., 2003).

Desde mediados de los años 90, tanto la Universidad de Costa Rica como la Universidad Nacional de Costa Rica, participaron en el Proyecto Cre Columbus, junto con otras universidades latinoamericanas y europeas. Es así como incursionaron en la concepción de evaluación autogestionaria, desde las propias unidades académicas. En el caso de la UCR desarrollaron un proceso de autoevaluación tres unidades académicas y una sede regional.

En esta época afloró, con distinta intensidad, en las instituciones de educación superior estatales y en la UCR en particular, un debate focalizado en aquellos sectores académicos vinculados con la gestión de los procesos de autoevaluación, sobre la pertinencia de aplicar, en el ámbito educativo, modelos de calidad que provenían del mundo empresarial, frente a la posibilidad de construir un proceso desde adentro de las universidades.

Uno de los primeros debates que se realizó en la Universidad de Costa Rica, a propósito del financiamiento a la educación superior, otorgado por el Estado, fueron las Jornadas de Reflexión el 9 y 10 de diciembre de 1997. Este espacio fue aprovechado por académicos y académicas para debatir acerca de la necesidad de revisión interna de la Universidad, como requerimiento para la negociación del FEES. Algunos académicos consideraron oportuno realizar procesos de autoevaluación en las unidades académicas, para mejorar diversos aspectos de su quehacer académico y administrativo. A su vez, manifestaron el malestar por las exigencias que imponía la Ley de Administración Financiera, al exigir a las instituciones la rendición de cuentas por el uso de los dineros públicos (Universidad de Costa Rica, 1997, pp. 103-106).

Por otra parte, de acuerdo con las discusiones realizadas, en las sesiones de análisis y capacitación, con el personal del Departamento de Investigación y Evaluación Académica del CEA, que me correspondió dirigir, en mi calidad de Directora del CEA (2000-2004), se valoró que no existió un debate amplio, de carácter institucional sobre el tema de la autoevaluación, y la acreditación, en el marco de las tendencias promovidas por la globalización de los procesos económicos. Por el contrario, algunas manifestaciones se centraron en ciertos sectores académicos, quizás porque inicialmente los temas de calidad y gestión de calidad, fueron percibidos por los académicos y académicas de las distintas Escuelas como temáticas ajenas a su disciplina. Además, al ser procesos muy novedosos, no se tenían los conocimientos técnicos y ni la "expertice" para provocar un debate institucional y una toma de decisiones mejor informada.

No obstante, las autoridades universitarias potenciaron los procesos evaluativos con orientaciones claras dirigidas al mejoramiento académico. Basta con analizar distintos documentos, tales como: las Políticas Anuales en Materia de Evaluación y Calidad emitidas por el Consejo Universitario; el Plan de Trabajo de la Rectoría 2000-2004, la Resolución No 7042-2001 de la Vicerrectoría de Docencia del 18 de junio de 2001, la Guía de Evaluación elaborada por el CEA, 2000, entre otros, los cuales muestran una respuesta desde la universidad a las demandas por la calidad académica. No sólo para responder a las demandas laborales, sino también para tener una incidencia en la solución de las necesidades de la sociedad costarricense.

De acuerdo con el informe oral, emitido por los pares evaluadores externos, que me correspondió presenciar en los procesos de acreditación de las carreras de Trabajo Social, Biología, Farmacia y de certificación del proceso de autoevaluación de Ciencias Políticas, uno de los señalamientos reiterados por los distintos evaluadores, ha sido la orientación autorreflexiva y autocrítica de los procesos de autoevaluación, lo cual les permite a las unidades académicas conocer, con gran transparencia, su realidad, en términos de determinar sus debilidades, vacíos, carencias, fortalezas, potencialidades e insumos fundamentales para redireccionar la toma de decisiones hacia el mejoramiento.

El Centro de Evaluación Académica de la Vicerrectoría de Docencia, se constituyó en el ente que brinda la asesoría y acompañamiento a las unidades académicas en el diseño y ejecución de las autoevaluaciones, según lo estipulado en la Resolución No 7042-2001, antes mencionada.

Asimismo, elaboró una guía de autoevaluación para orientar a las unidades académicas, cuya riqueza ha sido la de contextualizar el proceso de autoevaluación, a partir de la cultura universitaria y tomando en cuenta las demandas del ámbito laboral en el campo de la disciplina, de las necesidades sociales, de las tendencias de desarrollo de la sociedad costarricense, entre otros (Vicerrectoría de Docencia, 2001).

En esta labor de asesoramiento, el Departamento de Investigación y Evaluación Académica (DIEA) del CEA, entró desde inicios del 2000 en un proceso sistemático de estudio y capacitación. El tema de la calidad no estuvo ausente en las reflexiones y discusiones, dado que al CEA le correspondía tener una posición clara para orientar las asesorías y los procesos realizados por las unidades académicas. Después de una etapa de preparación y de discusiones, se acordó visualizar a la calidad académica como:

(...) aquella que logra vincular su quehacer con las transformaciones de la sociedad y, por lo tanto, su énfasis se traslada de los productos a los procesos académicos, pues es ahí donde se pueden provocar las medidas correctivas y perfectibles. Lo antes planteado significa, además, una concepción de calidad que se sostiene en el poder democratizador de la educación, y en la posibilidad de enriquecer el desarrollo individual y colectivo mediante la apropiación del saber, la producción de conocimientos, y la contribución al desarrollo social, científico, cultural y tecnológico de los diferentes sectores de la sociedad. La evaluación del quehacer universitario, es por lo tanto, un proceso de reflexión y análisis que convoca, a las diversas personas involucradas para valorar su labor individual y colectiva, con respecto a los desafíos sociales, económicos, políticos y culturales de la sociedad. En síntesis, el concepto de calidad en la universidad de Costa Rica se enmarca dentro de la concepción de calidad como transformación y cambio, en busca de la excelencia (Centro de Evaluación Académica, 2003, p.14).

En términos generales, en estos 10 años de trabajo en el tema de la calidad, el énfasis se ha centrado en aprehender y construir, conjuntamente, entre las unidades académicas y el CEA, los procesos de autoevaluación y autorregulación, formulando las bases para crear una cultura de evaluación en la Universidad de Costa Rica.

El interés por generar una cultura de evaluación, indudablemente, permite la vinculación con el tema de gestión de la calidad, como el mecanismo que posibilita potenciar la sostenibilidad de la autoevaluación y la autorregulación. Precisamente cuando las unidades académicas han entrado en la lógica de garantizar la continuidad de dichos procesos, al pasar de un discurso de la calidad a un esfuerzo por concretar la cultura de evaluación.

La gestión de la calidad como mecanismo para la sostenibilidad de los procesos evaluativos

La discusión actual sobre los procesos evaluativos, desde la óptica autogestionaria, ha ido avanzando en torno a la preocupación por cómo hacerlos sostenibles. Es decir, la autoevaluación y la autorregulación son procesos continuos y sus resultados apuntan al mejoramiento de la calidad académica y del cambio en las instituciones de educación superior.

Es así cómo se ha ido transitando de la noción de la calidad al tema de la sostenibilidad de los procesos, por medio de una perspectiva de gestión de la calidad. Incluso desde 1988, la Declaración Mundial sobre Educación Superior en el siglo XXI de la UNESCO, presentaba como tema prioritario, el de la gestión institucional. El artículo 13, Reforzar la gestión y el financiamiento de la educación superior, se refiere a aspectos fundamentales de la gestión universitaria, tales como una planificación estratégica que garantice una gestión racional y el uso eficiente de los recursos, una autonomía de las instituciones universitarias que no impida la transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad y una gestión de calidad participativa y con visión social, los principales aspectos de este artículo se citan seguidamente:

(...) La gestión y el financiamiento de la enseñanza superior exigen la elaboración de capacidades y estrategias apropiadas de planificación y análisis de las políticas, basadas en la cooperación establecida entre los establecimientos de enseñanza superior y los organismos nacionales de planificación y de coordinación, a fin de garantizar una gestión debidamente racionalizada y una utilización sana de los recursos. Los establecimientos de enseñanza superior deberían adoptar prácticas de gestión con una perspectiva de futuro que responda a las necesidades de sus entornos. Los administradores de la enseñanza superior deben ser receptivos, competentes –mediante mecanismos internos y externos– la eficacia de los procedimientos y las reglas administrativos.

Los establecimientos de enseñanza superior deben gozar de autonomía para manejar sus asuntos internos aunque dicha autonomía ha de ir acompañada por la obligación de presentar una contabilidad clara y transparente a las autoridades, al parlamento, a los educadores y a la sociedad en su conjunto.

(...) El objetivo último de la gestión debería ser el cumplimiento óptimo de la misión institucional asegurando una enseñanza, formación e investigación de gran calidad, y prestando servicios a la comunidad. Este objetivo requiere una dirección que combine la visión social, incluida la comprensión de los problemas mundiales, con competencias de gestión eficaces. La función de dirección en la enseñanza superior constituye, por tanto, una responsabilidad social de primer orden y puede reforzarse de manera significativa a través del diálogo con todos los que participan en ella, y en particular con los profesores y estudiantes (UNESCO, 1988).

Como se desprende de la Declaración Mundial sobre Educación Superior en el Siglo XXI de la UNESCO, la gestión comprende diversos procesos, dirigidos a alcanzar una mayor eficiencia y a coadyuvar con los procesos de calidad en las instituciones de educación superior.

Desde una perspectiva amplia, el concepto de gestión va más allá de lo definido por el concepto de administración y está estrechamente ligado con el concepto de liderazgo. "Tradicionalmente se habla de aseguramiento y control de calidad. Estos conceptos dan la impresión de ser algo estático, y por esta razón, cada vez más, se sustituye por gestión, lo cual apunta con más dinamismo al desarrollo y mejoramiento de la calidad" (Gerlach, 2004, p. 55). Cuando se habla del concepto de gestión de calidad o gestión del cambio, se alude a una gran variedad de instrumentos para el aseguramiento y mejoramiento de la calidad, así como para lograr los cambios necesarios (Gerlach, 2004, p. 55).

La gestión, desde esta visión amplia, trata sobre la acción humana en una organización y "(...) hay distintas maneras de concebir la gestión según sea el objetivo del cual se ocupa y los procesos involucrados" (Casassus, 2000, pp. 2-3). Expone el autor que dependiendo del objetivo o del proceso involucrado, la definición de gestión hace énfasis en los componentes de la organización, la articulación de los recursos, los objetivos, o en la interacción de las personas: En las distintas visiones de gestión están presentes temas tales como: el aprendizaje continuo, la generación de valores, la visión compartida, las interacciones, las representaciones mentales y la comunicación.

La gestión es vista como el proceso de cambio y la administración como una función de mantenimiento (Ramírez, 1991). El concepto de gestión, según Casassus (2000), connota tanto las acciones de planificar, como las de administrar, entendida esta última como la ejecución de las instrucciones del plan elaborado. Por esta razón, el concepto de gestión evoca procesos dinámicos, frente al estatismo que se le atribuye al concepto de aseguramiento de la calidad. La gestión de calidad tiene como propósito el mejoramiento de la calidad y el cambio en las instituciones de educación superior.

Desde un punto de vista más restringido, la gestión es la acción de administrar para alcanzar los objetivos propuestos por una institución educativa. Lepeley se refiere a un sistema de administración de las organizaciones; en este caso, de las instituciones educativas, basado en el principio de "hacer las cosas bien" y para hacer las cosas bien, el elemento ético en las personas o actores que participan en los procesos de gestión es clave, al igual que lo es la efectividad del liderazgo para dirigir la misión, principios y propósitos que orientan al centro educativo, así como la satisfacción de las necesidades de los usuarios de los servicios universitarios (Lepeley, 2001, p. 6).

Si bien es cierto, abordar los procesos de calidad, desde el punto de vista de la gestión, es una garantía para su sostenibilidad y, por ende, para la creación de la cultura de evaluación. Aún en la Universidad de Costa Rica no ha habido un debate, en el ámbito académico, sobre la perspectiva de la gestión de calidad, la cual puede presentar puntos de vista controvertidos. Por ejemplo, para Teichler, entre los problemas que se presentan para avanzar hacia un sistema de evaluación sofisticado, considera que "La evaluación nunca puede convertirse en un sistema cerrado de criterios y procesos, y la planificación y la gestión de la calidad son ex definione imperfectos, porque se trata de una innovación que no es completamente previsible" (Teichler, 2005, pp. 4-5).

Sin embargo, como bien lo expresa Teichler, los procesos de autoevaluación no deben convertirse en sistemas cerrados y predeterminados, que renuncien a la creatividad, originalidad e intereses particulares de las unidades académicas, la experiencia, en el asesoramiento que brinda el CEA, ha demostrado que la complejidad de estos procesos y el nivel de conocimiento técnico que tiene la mayoría de los académicos sobre la autoevaluación, requieren con mayor razón, el conocimiento y uso de instrumentos que faciliten la gestión de los procesos (Azze, et al., 2003).

Por esta razón, la planificación, a partir de los propios intereses de la unidad académica, se presenta como un instrumento necesario para orientar estos procesos complejos y evitar que la extensión de la temporalidad atente contra su mismo desarrollo, sin que por ello llegue a constituirse en una camisa de fuerza.

Knoll de la Universidad de Leipzig, Alemania, profesor del Programa UniCambio XXI, en una exposición en el año 2004, sobre la experiencia de la acreditación de la Facultad de Educación para Adultos, explicaba que una actividad clave para realizar la planificación de los procesos en su Facultad, consistía en una convocatoria abierta para garantizar la participación de todas las personas involucradas y vinculadas con el quehacer de la Facultad: profesores, estudiantes, egresados, algunos empleadores, personas de la comunidad, etc. Esta convocatoria se convertía en la actividad inicial de planeamiento, dado que la apertura de ese espacio era crucial para la construcción de un proyecto colectivo, el cual se va ajustando a partir de las necesidades y eventualidades que van surgiendo en el proceso (Knoll, 2004). El plan es solo una orientación y no un instrumento rígido de ejecución (Casassus, 2000). Por otra parte, el plan se construye, entre otros elementos, a partir de las recomendaciones y sugerencias pertinentes emitidas por todas las personas involucradas, en un proceso que es visto de manera integral.

La planificación institucional

Una de las preocupaciones que surgen al promover los procesos de autoevaluación y autorregulación, en las instituciones de educación superior, es lograr que estos procesos no sean percibidos ajenos al quehacer académico de una escuela o institución. Por el contrario, deben buscarse mecanismos que aseguren la sostenibilidad y la articulación de dichos procesos. Desde la perspectiva de la gestión de la calidad, se presentan distintos mecanismos para el abordaje los procesos de autoevaluación y autorregulación. La planificación académica permite engarzar estos procesos con el quehacer académico de la unidad, y a su vez, la autoevaluación y el proceso de mejoramiento retroalimentan el trabajo académico. De manera paralela, la planificación académica de las escuelas se vincula con la planificación institucional para captar un apoyo más eficiente de la institución (Aguilar y Mora, 2005b).

La planificación estratégica institucional

Los cambios a los que se ven enfrentadas las instituciones de educación superior, como producto de las tensiones y demandas del contexto nacional e internacional, según se señaló en el inicio del documento, han obligado a las universidades a reformular la lógica de la planificación con que había venido funcionando. Inicialmente se trabajó con una lógica centralista y administrativa, acorde con las características de una planificación de tipo tradicional, basada en la proyección de largo plazo, y en un sistema de planeación cerrado a la influencia exterior, es decir, planteado en un análisis esencial del medio institucional.

Desde una perspectiva más reciente, las instituciones de educación superior han reformulado sus procesos de planificación, basados en una perspectiva que analiza el medio institucional, tomando en cuenta también las demandas e influencias del medio externo.

Esta nueva visión denominada, planificación estratégica, es definida por el Programa Políticas y Gestión Universitaria del Grupo CINDA como:

(...) una metodología explícita para traducir la estrategia corporativa en un conjunto articulado de planes y programas de acción para cada una de las unidades de planificación, comprometiendo a todos los niveles de autoridad jerárquica de la institución. También se puede conceptuar como un proceso a través del cual la organización define o redefine sus cursos de acción hacia el futuro, a mediano y largo plazo, lo que le permite jerarquizar sus objetivos y proveer los medios para lograrlos (CINDA, 1989, p. 51).

La planificación institucional, desde este punto de vista que presenta CINDA, se debe definir en un plan institucional que contiene un conjunto de unidades o ejes estratégicos, donde cada uno de ellos, tiene un contenido específico y, a su vez, se cristaliza en un conjunto de programas de acción. Cada programa propone metas y resultados, los cuales deben concretarse en indicadores que, a su vez, constituyen los parámetros para el seguimiento, la evaluación y el control de la gestión. Además, a cada programa se le asigna un presupuesto.

La planificación estratégica institucional, de acuerdo con el modelo presentado por Gerard Arguin, en el libro *La Planificación estratégica en la universidad* (1986, pp. 17-44), está conformada por cinco etapas o, mejor dicho, momentos, caracterizados por la toma de decisiones en cada uno de ellos.

El primero, se refiere a la reformulación de la filosofía y de las orientaciones de la institución. Se visualiza a la universidad en las tres dimensiones temporales: pasado, presente y futuro. Los valores que sustentan la filosofía de la institución deben basarse en estos tres momentos. La filosofía se cristaliza en los principios y propósitos de la Universidad, así como en sus políticas, en sus objetivos y metas.

El segundo, el análisis del medio externo. Se requiere la identificación de fuerzas, tendencias y demandas, socio políticas, científicas y tecnológicas, entre otras, que pueden afectar a la sociedad en el futuro.

El tercero, análisis del medio interno, se analiza en los planos pedagógico, físico, de los recursos humanos, financiero y de la identidad institucional.

El cuarto, la integración de los elementos del análisis del medio ambiente externo con los del medio interno.

Finalmente, el quinto se refiere a las exigencias de la planeación estratégica.

Para garantizar la ejecución de la planificación estratégica, es necesario el conocimiento de la cultura universitaria, las estrategias de comunicación para su divulgación- "implantación", la gestión propiamente para la ejecución de la planificación, el seguimiento y la evaluación.

La planificación desde la unidad académica

Los procesos evaluativos integrales que llevan a cabo las escuelas, con fines de mejoramiento de la calidad académica y de acreditación de sus programas, han venido induciendo, paulatinamente, la incorporación en la planificación, como una herramienta para la gestión académica (Aguilar, 2003).

La complejidad de estos procesos, en términos de ámbitos de acción, procedimientos, actividades, responsabilidades y participación, han mostrado la necesidad de incorporar la planificación para facilitar una mayor claridad en el rumbo, la organización del proceso y su vinculación con la planificación institucional, tanto para tener un mayor apoyo de las autoridades universitarias, en términos de legitimidad de los proyectos propuestos, como de la captación de recursos para apoyar la ejecución de los mismos.

La planificación académica no ha sido un proceso común entre las distintas unidades académicas de la Universidad de Costa Rica. Solamente pocas de ellas, tales como la Escuela de Trabajo Social, algunas ingenierías, principalmente, han venido planificando su quehacer de manera sistemática (Aguilar y Mora, 2005b).

Estas escuelas, asesoradas por el CEA, han estado realizando la planificación académica mediante la elaboración de planes quinquenales, basados en objetivos formulados, a partir de las necesidades e intereses de la unidad académica y la disciplina. En algunos casos, estos planes han respondido a los resultados de evaluaciones sistemáticas, centradas principalmente en el medio interno, es decir, la unidad académica y el entorno institucional universitario.

Los planes, a su vez, se desglosan en proyectos y estos proyectos se articulan anualmente con el Plan Operativo Institucional. De esta manera, las escuelas que han organizado su quehacer académico por medio de procesos de planificación, han logrado captar apoyos institucionales, al vincular sus proyectos con la planificación institucional. En contraste, la percepción que tradicionalmente han tenido las unidades académicas sobre de la planificación institucional, ha sido la de un mecanismo que distribuye el presupuesto y que cubre los gastos de operación administrativa y salarial de la Escuela (Azze, et al., 2003).

Como se ha expuesto anteriormente, es a partir de los procesos de autoevaluación y autorregulación, que las escuelas han comenzado a planificar el quehacer académico y, por ende, a vincularlo con la planificación institucional. Esta planificación tiene la particularidad de tomar en cuenta las demandas y necesidades del medio externo, precisamente para garantizar la pertinencia de la disciplina, así como todos los aspectos del contexto interno.

Particularmente es interesante conocer, a manera de ejemplo, la experiencia de la Escuela de Trabajo Social, según la visión de su entonces Directora, M.Sc. Marta Picado. Esta unidad académica ha venido realizando, desde hace, aproximadamente una década, planes quinquenales de desarrollo académico. Inicialmente la planificación de esta escuela estaba fundamentada en la formulación de objetivos, los cuales correspondían a cada uno de los factores o componentes de la autoevaluación (plan de estudios, personal académico, sector estudiantil, etc.). Este plan quinquenal se desglosaba en proyectos, y estos proyectos se articulaban anualmente con el Plan Anual Operativo de la planificación institucional. La escuela formuló la definición del plan quinquenal, a partir de los objetivos propuestos por la disciplina, en congruencia con la filosofía o cultura universitaria, además tomó en cuenta los resultados de la evaluación integral de la unidad académica y las demandas del contexto externo.

A partir del 2004, la Escuela de Trabajo Social ha comenzado a innovar la metodología para establecer la planificación académica. Esta planificación tiene como base los ejes estratégicos determinados, a partir de la definición de los desafíos y necesidades de la disciplina y del profesional en Trabajo Social que les presenta el entorno. Una vez definidos estos ejes estratégicos, mediante la investigación, se procede a diseñar la planificación quinquenal. Cada eje estratégico tiene su planeamiento en las tres áreas sustantivas del modelo universitario, a saber, investigación, docencia y acción social; igualmente, la ejecución se realiza, de manera integral, en las tres áreas (Aguilar, 2005a).

A partir de este planteamiento, la unidad académica garantiza la coherencia de su trabajo académico, articulando la investigación con la docencia y con la acción social, a su vez, garantiza la pertinencia de su vinculación con la sociedad costarricense. Esta propuesta permite una articulación horizontal con los tres ejes sustantivos de la academia, así como una articulación vertical con la planificación institucional.

En el plan quinquenal, se insertan el proceso de autoevaluación, desglosado en proyectos y el plan de autorregulación de la unidad académica. Anualmente los proyectos específicos, ya sean resultados de la autoevaluación o del plan regulador, o propiamente proyectos del plan académico, son vinculados al Plan Anual Operativo. De esta manera se garantizan un apoyo institucional al desarrollo académico de la escuela.

Necesidad de crear mecanismos de articulación para la vinculación entre la planificación institucional y los procesos de evaluación

La planificación estratégica abrió paso a una modalidad más dinámica, abierta y flexible de planeamiento, teniendo como uno de sus ejes orientadores el elemento de calidad. "Desde esta perspectiva dinámica de la planificación, la calidad se convierte también en uno de los hilos conductores de este proceso, pudiendo establecer más fácilmente puntos de encuentro que de desencuentro con la autoevaluación y autorregulación" (Aguilar y Mora, 2005b, p.10).

La relativa desvinculación entre los procesos académicos de cada unidad y la planificación institucional, podrían estarse rearticulando, no solamente a partir del interés presupuestario, que ha funcionado como el vínculo tradicional, sino más bien mediante la lógica académica que establecen la autoevaluación y la autorregulación. En otro sentido, tanto la autoevaluación como, fundamentalmente la autorregulación, requieren de la planificación para su desarrollo, por lo que podría aseverarse que la cultura de evaluación, de manera concomitante, está también haciendo brotar una cultura de planificación académica.

Para que esta articulación de procesos se realice, es necesario que la planificación institucional esté en sintonía con los procesos académicos que formulan las escuelas. Esta sintonía logra darse cuando la estructura de los procesos de autoevaluación tienen características muy similares con la estructura de la planificación estratégica: Ambos procesos parten de la revisión y análisis de la cultura y la filosofía universitaria, formulan objetivos acordes con la filosofía institucional, toman en cuenta el análisis del contexto externo, frente al análisis del ámbito interno, y realizan una evaluación propiamente dicha, entre otros. Es más, los resultados de las autoevaluaciones y por ende, el plan de mejora, nutren el análisis para la formulación de la planificación estratégica institucional.

En esta vinculación, las autoridades de la administración central deben realizar un esfuerzo para establecer los canales de articulación formal entre lo académico y lo administrativo, entre los procesos académicos que realizan las escuelas; por ejemplo, la autoevaluación y la autorregulación de las unidades académicas con el sector administrativo, para facilitar las diversas gestiones que están a cargo de las distintas oficinas administrativas. Hasta el momento esta vinculación se ha llevado a cabo, como resultado de las necesidades que cada unidad académica, de manera independiente, ha gestionado y a la respuesta proporcionada por el sector administrativo.

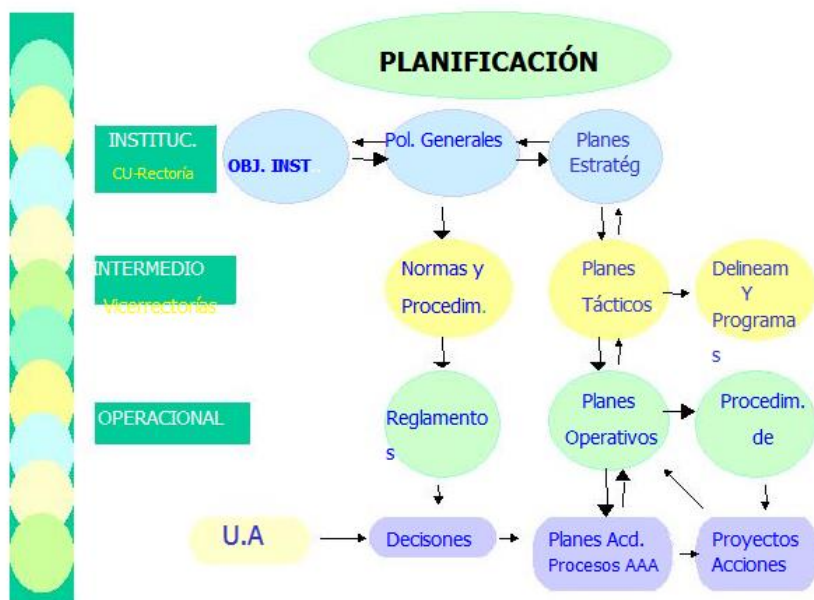
Otro elemento que se suma a la necesidad de establecer mecanismos de articulación, ha sido la falta de formación en la gestión universitaria, por parte de las autoridades que dirigen las unidades académicas. En este sentido, la anterior directora de la Oficina de Planificación Universitaria (OPLAU), Licda. Micaelina Muñoz consideraba que las autoridades de las unidades académicas, al provenir del sector académico, no tienen experiencia en gestión universitaria, lo cual provoca un desfase entre la administración universitaria y la administración académica (Azze, et al., 2003). Por otro lado, el entonces vicerrector de Docencia, Dr. Ramiro Barrantes, ha señalado la falta de coordinación entre las oficinas, de modo que, las oficinas administrativas deberían trabajar estrechamente con las unidades académicas, puesto que son las encargadas de ejecutar las políticas académicas. Estos vacíos plantean un reto a la administración central, la cual debe consensuar y corregir esas deficiencias (Azze, et al., 2003, pp. 93-94).

De acuerdo con lo anterior, otro de los aspectos que debe mejorarse para facilitar la vinculación, es la poca información y formación que posee el sector administrativo sobre los procesos de calidad que llevan a cabo las unidades académicas, los cuales, para su ejecución, requieren del apoyo de las oficinas administrativas. Este canal de articulación garantizaría, de una manera más eficiente, el apoyo que demandan las unidades académicas a la administración para ejecutar dichos procesos. La poca información que recibe el sector administrativo sobre los procesos de autoevaluación y autorregulación se traduce en falta de apoyo o en un servicio que, en algunos casos, no responde con exactitud a lo requerido por la unidad académica.

La falta de seguimiento y evaluación de estas etapas durante los procesos de autoevaluación y autorregulación de las carreras y de la planificación institucional, por medio de una evaluación integral o metaevaluación, ha provocado un vacío que no ha permitido esclarecer las debilidades existentes en la gestión, tales como: el establecimiento de coordinaciones entre oficinas, elaboración de reglamentación y procedimientos que demandan los nuevos procesos, capacitación, redireccionamiento de procedimientos, entre otros. Un diagnóstico de la situación permitiría a las autoridades responsables reorientar los procesos y la toma de decisiones para solventar estas debilidades.

La vinculación entre la planificación institucional y los procesos de evaluación

Con el diagrama que se presenta seguidamente, se pretende mostrar la vinculación de los procesos académicos con el proceso institucional:



FUENTE: Proyecto CAMINA Costa Rica 2002. Aida Azze, Vivian Bagnarello, Annia Ezepeleta, Carlos Mora y Marianela Aguilar.

El diagrama pretende mostrar el camino que recorre la planificación estratégica institucional, hasta concretarse en los Planes Anuales Operativos, como se lleva a cabo en la Universidad de Costa Rica. A su vez, esta planificación se retroalimenta, con los procesos de autoevaluación, cuando éstos se han articulado, mediante proyectos en las áreas de investigación, docencia, acción social, administración, entre otros, así como por medio de los planes de mejoramiento.

Seguidamente se procederá a explicar los distintos niveles del diagrama, aplicados al caso de la Universidad de Costa Rica, de acuerdo con la experiencia en las asesorías realizadas en el CEA y en (Azze, et al., 2003). En el nivel institucional, se ubican primeramente los objetivos que persigue desarrollar la institución, orientados por los principios y propósitos definidos en el Estatuto Orgánico. Estos objetivos deben definirse en términos de políticas emitidas por El Consejo Universitario. Las políticas señalan la dirección o rumbo que asume la universidad frente a las demandas y necesidades de la sociedad y frente a los retos del contexto internacional. Además define los énfasis de este posicionamiento.

Una vez definidas las políticas, corresponde a la administración central, Rectoría y Vicerrektorías, la concreción de esas políticas en los planes estratégicos, (el plan de labores que desarrollará durante los cuatro años de gestión).

En el nivel intermedio, las políticas, para su ejecución también deben estar reflejadas en las normas y procedimientos y los planes estratégicos o el plan de labores del cuatrienio, desglosado en planes tácticos, los cuales, a su vez, se traducen en programas.

En el nivel específico, operacional, los planes tácticos bajan a las unidades ejecutoras en planes operativos. Para su ejecución, deben existir reglamentos que orienten claramente dichos procedimientos. Mediante los planes anuales operativos, cada unidad académica articula su planificación con la planificación institucional.

Desde el nivel de las unidades académicas, una vez que se ha planificado el proceso de autoevaluación, pueden desprenderse de éste una serie de proyectos en el área de la docencia, la investigación, la vida estudiantil, la acción social y la administración, que se vinculan al Plan Anual Operativo y a la planificación de los proyectos de Investigación, Acción Social y Docencia.

Se presentarán algunos ejemplos de proyectos que se pueden formular, a partir de las necesidades de un proceso de autoevaluación, las cuales se articulan en el Plan Anual Operativo. Algunos de estos ejemplos han sido tomados del trabajo de investigación presentado en el Curso de capacitación CAMINA Costa Rica 2002, Capítulo Universidad de Costa Rica, elaborado por Marianela Aguilar y Carlos Mora del CEA (Azze, A., et al., 2003).

- a. En la Vicerrektoría de Docencia: Solicitud de asesoría del Centro de Evaluación Académica. Proyectos de innovación pedagógica y curricular. Proyectos sobre aplicación de nuevas tecnologías en la docencia, educación virtual, talleres sobre actualizaciones pedagógicas y metodológicas, entre otros.
- b. En la Vicerrektoría de Investigación: Proyectos de investigación sobre la situación laboral en el campo de la disciplina, seguimiento de graduados, impacto de la acreditación en el ámbito laboral, entre otros.

- c. En la Vicerrectoría de Acción Social: Proyectos sobre formación continua, impacto de la disciplina en determinados ámbitos de la sociedad que interesen a la carrera, talleres de capacitación y actualización del personal docente de la unidad, talleres con empleadores y egresados para discutir pertinencia de la disciplina. Talleres con empleadores para captar apoyo para el fortalecimiento de nuevos proyectos que promueve la carrera en el ámbito disciplinar.
- d. En la Vicerrectoría de Vida Estudiantil: Proyectos sobre la situación de la vida estudiantil en la unidad académica, situación y apoyo a la población estudiantil con problemas de discapacidad, equidad de género, liderazgo estudiantil, entre otros.
- e. En la Vicerrectoría de Administración: le corresponde lo concerniente a la infraestructura, denominado "obra gris". Está a cargo de la Unidad de Coordinación de Servicios Generales. Proyectos de remodelación de laboratorios, bibliotecas, cubículos, etc. Sin embargo, a diferencia de las otras vicerrectorías, las demandas deben canalizarse por medio del Plan Anual Operativo. Las obras mayores se canalizan por medio de la Oficina Ejecutora del Plan de Inversiones OEPI, que depende directamente de la Rectoría.

Una vez que se vinculan los proyectos con el Plan Anual Operativo, éstos deben ser seleccionados en cada una de las vicerrectorías, con el fin de garantizar el apoyo requerido para su ejecución. Para que los proyectos, resultado de las autoevaluaciones y planes de mejoramiento no se diluyan entre la gran cantidad de proyectos generales que presentan las unidades académicas y los centros de investigación, la Oficina de Planificación Universitaria les asignó un código presupuestario. En la etapa de evaluación y selección de proyectos que realizan las vicerrectorías, estos pueden contar con el apoyo de las autoridades, si éstas así lo deciden (Azze, et al., 2003).

Una vez seleccionados los proyectos, son vitales las fases de seguimiento y evaluación para garantizar una ejecución adecuada, así como la retroalimentación a partir de los resultados. La universidad, en el ámbito institucional y la unidad académica en su seno, puedan tomar las acciones necesarias que contribuyan con el mejoramiento de los procesos académicos.

En el último nivel, las decisiones se toman en la unidad académica, a partir de las disposiciones, normativas y directrices institucionales. Estas decisiones están dirigidas a la formulación del planeamiento académico, el cual incorpora los procesos de autoevaluación, autorregulación y la acreditación del plan de estudio que se desglosan en proyectos y actividades. A su vez, la evaluación de estos proyectos debe generar una incidencia en la planificación institucional.

Evaluación y Calidad

Lilia Toranzos

El problema de la calidad en el primer plano de la agenda educativa

El artículo 4º de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien, titulado "Concentrar la atención en el aprendizaje", es más que elocuente al respecto:

Que el incremento de las posibilidades de educación se traduzca en un desarrollo genuino del individuo y de la sociedad depende en definitiva de que los individuos aprendan verdaderamente como resultado de esas posibilidades, esto es, de que verdaderamente adquieran conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores. En consecuencia, la educación básica debe centrarse en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, en vez de prestar exclusivamente atención al hecho de matricularse, de participar de forma continuada en los programas de instrucción y de obtener el certificado final. De ahí que sea necesario determinar niveles aceptables de adquisición de conocimientos mediante el aprendizaje en los planes de educación y aplicar sistemas mejorados de evaluación de los resultados.

Es así que el concepto de calidad ha pasado a estar en el primer plano de la agenda educativa y a cobrar una mayor atención por parte de los actores políticos, sociales y económicos. En ese sentido, se puede afirmar que de la misma manera que la utopía de la universalización de la escuela primaria de fines del siglo XIX fue la base sobre la que se construyeron los sistemas educativos de la región a lo largo del siglo XX, sobre el final de éste parecen estar dadas las condiciones para el surgimiento de una nueva utopía, la de brindar una educación de calidad en condiciones de equidad, utopía que podría constituirse en la idea-fuerza aglutinadora de los consensos sociales y políticos indispensables para el desarrollo de nuestros sistemas educativos en el próximo siglo.

Distintos enfoques de la calidad

El significado atribuido a la expresión "calidad de la educación" incluye varias dimensiones o enfoques, complementarios entre sí.

Un primer sentido del concepto es el que surge por oposición a los fenómenos de vaciamiento anteriormente anotados. En este sentido la calidad es entendida como "eficacia": una educación de calidad es aquella que logra que los alumnos realmente aprendan lo que se supone deben aprender –aquello que está establecido en los planes y programas curriculares– al cabo de determinados ciclos o niveles. En esta perspectiva el énfasis está puesto en que, además de asistir, los niños y adolescentes aprendan en su paso por el sistema. Esta dimensión del concepto pone en primer plano los resultados de aprendizaje efectivamente alcanzados por la acción educativa.

Una segunda dimensión del concepto de calidad, complementario del anterior, está referido a qué es lo que se aprende en el sistema y a su "relevancia" en términos individuales y sociales. En este sentido una educación de calidad es aquella cuyos contenidos responden adecuadamente a lo que el individuo necesita para desarrollarse como persona –intelectual, afectiva, moral y físicamente–, y para desempeñarse adecuadamente en los diversos ámbitos de la sociedad –el político, el económico, el social–. Esta dimensión del concepto pone en primer plano los fines atribuidos a la acción educativa y su concreción en los diseños y contenidos curriculares.

Finalmente, una tercera dimensión es la que se refiere a la calidad de los "procesos" y medios que el sistema brinda a los alumnos para el desarrollo de su experiencia educativa. Desde esta perspectiva una educación de calidad es aquella que ofrece a niños y adolescentes un adecuado contexto físico para el aprendizaje, un cuerpo docente adecuadamente preparado para la tarea de enseñar, buenos materiales de estudio y de trabajo, estrategias didácticas adecuadas, etc. Esta dimensión del concepto pone en primer plano el análisis de los medios empleados en la acción educativa.

Obviamente las tres dimensiones del concepto son esenciales a la hora de construir un sistema de evaluación de la calidad de la educación.

La puesta en primer plano del problema de la calidad de los aprendizajes torna absolutamente insuficientes los indicadores tradicionalmente empleados para evaluar el desempeño de los sistemas educativos: evolución de la matrícula, cobertura, repetición, deserción, etc. Dichos indicadores respondían al supuesto implícito de que dentro de la escuela se aprendía, supuesto que ha dejado de tener vigencia.

En el pasado se presuponía la calidad de la enseñanza y el aprendizaje dentro del sistema. Se presuponía que éstos básicamente ocurrían dentro del sistema y efectivamente así era. Se daba por sentado que más años de escolaridad tenían necesariamente como consecuencia ciudadanos mejor preparados y recursos humanos más calificados y productivos. Del mismo modo, en el plano político se postulaba que más años de educación significarían más democracia y participación ciudadana. El sistema educativo era una suerte de "caja negra": lo que sucedía en su interior no era objeto de análisis, bastaba con preocuparse de que la población accediera.

En el presente la preocupación central ya no es únicamente cuántos y en qué proporción asisten sino quiénes aprenden en las escuelas, qué aprenden y en qué condiciones aprenden.

En este contexto un sistema de evaluación de la calidad que provea de información sistemática acerca de los aprendizajes alcanzados por los estudiantes adquiere una importancia estratégica vital: un sistema que, a partir de la definición de cuáles son los conocimientos y capacidades cognitivas básicas que todo alumno debería haber desarrollado al cabo de ciertos ciclos de enseñanza formal, tenga como eje la producción de información sobre el grado en que dichos aprendizajes han sido logrados.

Si se asume que de la calidad de la formación de las personas dependen en buena medida las posibilidades de desarrollo económico y social de un país, si se asume que existe una marcada pérdida de centralidad del acceso al conocimiento como función primordial de los sistemas educativos, si se asume el desafío de que éstos no queden relegados a un rol de guarderías que cuidan de los niños y jóvenes mientras sus padres trabajan, si se asume que para los sectores más desfavorecidos de la sociedad las escuelas no deben reducirse a ser un espacio de asistencia social al que se recurre únicamente en busca de alimentación o atención sanitaria; si se asumen estas premisas, entonces un sistema nacional de evaluación que produzca información acerca de los aprendizajes efectivamente incorporados por los alumnos en su paso por el sistema educativo adquiere una importancia estratégica central para la política educativa.

Un desafío crucial para mejorar la calidad: la reforma de la gestión educativa

El propósito de brindar una educación de calidad a contingentes sociales cada vez más amplios implica, necesaria e inevitablemente, asumir el desafío de reformar sustancialmente la organización y la gestión de los sistemas educativos. Junto con el tema de la calidad, la gestión educativa ha pasado en los últimos años a ocupar un lugar privilegiado en los estudios y esfuerzos por el mejoramiento de la educación. Existe una conciencia creciente en torno a que la reforma de la educación no puede reducirse, como ha sucedido con demasiada frecuencia, a la modificación de los planes y programas de estudio, sino que es necesario procesar una profunda reestructura en los modelos de organización y conducción de los sistemas educativos. De no encararse adecuadamente este desafío, difícilmente pueden los sistemas de enseñanza salir de su situación de crisis de larga duración e ingresar en un proceso sostenido de mejoramiento de la calidad.

En términos generales es posible afirmar que los sistemas educativos se constituyeron originalmente sobre la base de un modelo de organización fuertemente centralizado, con una importante concentración de las decisiones de todo tipo en las instancias centrales de conducción y con una propuesta curricular homogénea y poco diversificada. Estas características respondieron a condiciones sociales y culturales vigentes un siglo atrás, pero han dejado de ser adecuadas en el presente. En efecto, a lo largo de este siglo se ha producido un conjunto de modificaciones sustanciales en las condiciones sociales de funcionamiento de los sistemas educativos, que reclaman modificaciones también sustanciales en las formas de organización y gestión de los mismos.

Ante la situación de crisis de la gestión educativa la discusión alternativa suele centrarse en falsas antinomias tales como "centralización vs. descentralización" o "gestión pública vs. gestión privada". Al respecto cabe señalar que la solución es hartamente más compleja que dichas formulaciones y que ninguna de esas alternativas garantiza por sí misma la mejora de la gestión, la calidad y la equidad en los sistemas de enseñanza. En ese sentido, la construcción de nuevas modalidades de gestión educativa es una tarea ardua y compleja, para la que no existen recetas universalmente válidas, ya que depende fuertemente de las condiciones concretas de cada sociedad y de cada sistema educativo. Sin embargo, la revisión de la literatura sobre el tema permite identificar los principales problemas que enfrenta hoy la conducción de los sistemas educativos y señalar algunas prioridades estratégicas para la construcción de una gestión educativa orientada a mejorar la calidad.

Descentralización y fortalecimiento de la capacidad de gestión de las unidades del sistema

La primera modificación sustancial que se ha producido en las condiciones sociales de funcionamiento de los sistemas educativos radica en el hecho de la masificación. Como consecuencia de ella, los sistemas han crecido en tamaño, medido en cantidad de alumnos, establecimientos y docentes, lo que trae aparejado un problema de escala. Para cualquier organización de gran tamaño, que debe diariamente prestar un servicio a varios millones de personas, se hace imprescindible contar con instancias intermedias con una alta capacidad para procesar información y tomar decisiones pertinentes. En ese sentido cabe afirmar que ya no es posible gobernar centralmente todos los aspectos de la vida de los sistemas educativos – lo que no significa carecer de conducción central–. Ello es así en cualquier sistema de grandes dimensiones donde las instancias centrales rápidamente se “saturan” y no pueden manejar toda la información necesaria y con la velocidad suficiente como para responder adecuadamente a las múltiples necesidades y problemas que se producen en las diversas zonas del sistema.

Pero además, la masificación no sólo supone mayor cantidad de alumnos sino nuevos alumnos –nuevos tipos socioculturales de destinatarios– y, por lo tanto, diversificación de las realidades sociales y culturales en las que el sistema debe operar. Ello tiene como consecuencia una compleja ecuación en la que, por un lado, se debe brindar una formación básica homogénea y una base común de conocimientos y valores que permita a los educandos reconocerse como formando parte de una comunidad nacional, que garantice la equidad y que contribuya a la construcción de una sociedad democrática. Por otro lado, el sistema debe poder desarrollar cierta variedad y diversificación de propuestas que le permitan valorar y dar cabida a la diversidad de “puntos de partida” sociales y culturales, atender a la creciente diversidad de intereses y demandas de formación de los alumnos individualmente considerados, así como desarrollar estrategias diferenciales que le permitan discriminar positivamente a quienes por su situación económica y social de origen se encuentran en desventaja en lo que refiere al dominio de las capacidades cognitivas indispensables para el aprendizaje en la escuela. Obviamente, los mecanismos de organización y gestión idóneos para atender a una población escolar relativamente más homogénea, como lo era la atendida en las primeras etapas del desarrollo del sistema, no son los mismos que se requieren para resolver la mencionada ecuación en las actuales circunstancias.

A lo anterior se agrega el hecho de que el entorno cultural, científico y tecnológico se ha transformado también de forma sustancial tornándose altamente dinámico y cambiante, en contraste con la situación imperante algunas décadas atrás, en que los cambios en el conocimiento y la tecnología eran relativamente más pausados. El conocimiento se torna cada vez más dinámico, vasto e inabarcable, lo cual torna inviable la pretensión típicamente escolar –heredada de la edad media– de establecer un currículum que dé cuenta de la totalidad del conocimiento humano.

De la situación descrita se desprende la necesidad de aplicar un doble movimiento, a la vez descentralizador y rearticulador, en el rol desempeñado por las instancias centrales encargadas de la conducción del sistema.

Ante todo aparece como imprescindible llevar adelante procesos de descentralización que impliquen acercar la toma de decisiones a los lugares en que se desarrollan las acciones, sobre todo en aspectos de carácter administrativo, curricular y pedagógico. De este modo se incrementa la capacidad del sistema de responder a las demandas del entorno, se diversifican las propuestas educativas, se abre un importante campo a la experimentación e innovación educativas y se crean las condiciones para un incremento del compromiso de los actores con los resultados de la acción educativa. Ello implica asumir la necesidad de mayor flexibilidad y dinamismo en los currículos, así como una exigencia de mayor diversificación de la oferta de formaciones posibles.

En las dos últimas décadas se han llevado adelante procesos de descentralización educativa en la mayor parte de los países de la región. Bajo esa denominación han ocurrido diversos procesos que básicamente han consistido en el traspaso de funciones administrativas, curriculares y/o económicas (en diversas combinaciones) desde los Ministerios de Educación nacionales a gobiernos regionales o municipales. Los estudios e investigaciones indican que no necesariamente los resultados han sido los esperados. En muchos casos se ha constatado que se produce un fenómeno de re-centralización en los niveles descentralizados, es decir, se ha reproducido la estructura centralizada a escala local.

En relación con este problema cabe señalar que uno de los objetivos estratégicos centrales de los procesos de descentralización es el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las unidades del sistema –los centros de enseñanza– y el incremento de su responsabilidad por la calidad de la enseñanza que en ellos se imparte. En otras palabras, es necesario hacer de los centros educativos instituciones más responsables de su propio funcionamiento y de los resultados de su desempeño institucional.

De lo que se trata es de promover y desarrollar la capacidad de los establecimientos educativos para hacerse cargo de los problemas a los que cotidianamente se enfrentan. En la actualidad quienes se desempeñan como docentes y directores constatan día a día el fracaso de la enseñanza pero no tienen los medios –medios en sentido material, pero también entendidos como capacitación y potestades de decisión– para hacerse cargo de él y buscar los caminos para superarlo. El resultado es la “notificación” a las instancias superiores, la dilución de las responsabilidades y un creciente sentimiento de escepticismo y frustración. Resulta entonces necesario idear un conjunto de políticas dirigidas, a la vez, a posibilitar y exigir que sean los propios centros de enseñanza y quienes en ellos se desempeñan, los responsables de crear, a partir de su propia experiencia y práctica cotidianas, los proyectos de cambio y mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

En este punto conviene alertar que lo anterior no se logra simplemente “reglamentando” la responsabilidad, “decretando” el traspaso de potestades y exigiendo su cumplimiento. El problema no pasa únicamente por modificaciones en la normativa. Es imprescindible crear las condiciones para que dicha asunción de responsabilidad sea posible, lo que implica capacitación, apoyo técnico, autonomía, mayor dotación y mejores condiciones de trabajo para el personal, etc.

Redefinición y fortalecimiento del rol de las instancias centrales de conducción del sistema educativo

Simultáneamente, es imprescindible señalar los riesgos de cualquier proceso de descentralización y diferenciación que no vaya acompañado de un proceso simultáneo de fortalecimiento del rol de coordinación y articulación por parte de las instancias centrales del sistema –tanto nacional como regional–.

En primer lugar, es evidente que las comunidades que a priori se encuentran en una situación sociocultural más desfavorecida, son las que estarán en peores condiciones para hacer uso de los espacios para una mayor autonomía y diversificación de las propuestas educativas. En ese sentido, se corre el riesgo de favorecer los procesos de segmentación interna del sistema, aumentando las distancias en las posibilidades de acceso al conocimiento por parte de los diversos sectores sociales, incrementando así la calidad para algunos al costo de la equidad.

En segundo lugar, existe el riesgo de que la diferenciación lleve a la excesiva fragmentación del sistema educativo y a la pérdida de su función esencial de construir en los ciudadanos las bases de la integración nacional.

En tercer lugar, y en estrecha relación con lo anterior, nada garantiza que la gestión fortalecida de los centros de enseñanza se oriente hacia el mejoramiento de la calidad entendida como jerarquización de la función de distribución de conocimiento socialmente válido. Por un lado, porque es factible que se privilegien otras lógicas, por ejemplo de carácter afectivo o de formación en valores. Por otro lado, porque muchas veces en el afán de innovación se adoptan modas pedagógicas que conllevan implícitamente una desvalorización del conocimiento o que, por haber sido producidas en los países centrales, resultan desestructuradoras de las prácticas pedagógicas concretas cuando se las transfiere acríticamente a otros contextos sociales. Finalmente, porque suele suceder que, en el afán de incorporar todas las demandas que la sociedad y las familias hacen al curriculum, se pierde de vista cuáles son los aprendizajes básicos que es necesario fortalecer y garantizar antes de incorporar nuevos contenidos y actividades curriculares.

De lo anterior se desprende la necesidad imperiosa, según se señaló un poco más arriba, de que los procesos de descentralización vayan acompañados de un movimiento rearticulador del sistema, lo que implica fortalecer ciertas funciones propias de la conducción central, en particular la de orientar globalmente las políticas educativas, generando los imprescindibles acuerdos sociales y políticos en torno al objetivo de la calidad y a los significados básicos del concepto. Al respecto cabe señalar que el mejoramiento de la gestión y de la calidad educativa no es un problema de carácter únicamente técnico sino que requiere, como condición de posibilidad, un conjunto de consensos mínimos en los actores involucrados en la tarea educativa.

En ese sentido, corresponde a las instancias de conducción del sistema articular la definición de los conocimientos y capacidades cognitivas básicas que todo educando debe haber alcanzado al culminar ciertos ciclos de aprendizaje y garantizar su logro homogéneo por parte de toda la población, para lo cual se deberán diseñar y poner en marcha políticas específicas de compensación y discriminación positiva focalizadas en la atención a los sectores sociales más vulnerables, orientando hacia ellos mayores recursos y apoyo técnico.

Al respecto Tedesco señala que las experiencias de descentralización y regionalización llevadas adelante en las últimas décadas en América Latina muestran que para que dichos procesos cumplan con sus objetivos democratizadores y dinamizadores del sistema, deben estar acompañados por la presencia de una administración central fuerte. Señala asimismo que las funciones de la administración central no deberán ser las mismas que en el modelo de organización tradicional, sino que tendrán que estar centradas en dos áreas principales: la evaluación de resultados y la compensación de diferencias.

Producción y difusión de información sobre el desempeño del sistema

La gran mayoría de las propuestas de mejoramiento de la calidad y la gestión educativas incluyen la producción de información relevante sobre el desempeño del sistema –en particular sobre los aprendizajes alcanzados por los alumnos– como uno de sus elementos principales.

En tal sentido, puede afirmarse que la construcción de un sistema nacional de evaluación constituye un instrumento central para habilitar una estrategia de mejora de la gestión y la calidad educativas. En la medida en que la información es uno de los principales recursos de poder en las sociedades contemporáneas, la producción y difusión de información relevante sobre el desempeño del sistema educativo es una manera de apostar a la participación y compromiso con la educación del conjunto de los actores involucrados en ella. Implica, además, apostar a incrementar la capacidad de aprendizaje del propio sistema en todos sus niveles: capacidad para saber qué está sucediendo, para innovar y desarrollar estrategias alternativas, y para evaluar sistemáticamente sus resultados.

El sistema nacional de evaluación como instrumento estratégico para el mejoramiento de la gestión y la calidad de la educación

Las dificultades de la retroalimentación en los sistemas educativos

Para todo sistema u organización social resulta vital contar con información permanente y pertinente sobre su desempeño y resultados. Ello permite al sistema introducir modificaciones en su modo de operar y reorientar adecuadamente sus acciones. En términos de teoría de sistemas a este fenómeno se lo denomina "retroalimentación" o "feedback".

Uno de los problemas centrales de los sistemas de enseñanza, consustancial a la naturaleza misma de la actividad educativa –dado que, como es obvio, no es lo mismo producir bienes que formar personas–, es la dificultad para contar con información pertinente sobre los avances y carencias en la acción del sistema, tanto en relación al logro de sus objetivos como a la adecuación de éstos a los requerimientos de los individuos y de la sociedad. Ello determina que el deterioro de los sistemas educativos no sea percibido en forma inmediata, por lo cual pueden funcionar durante largo tiempo con un alto nivel de desvinculación de sus finalidades básicas y de las necesidades sociales.

En la medida en que hay un vacío de información pertinente sobre su desempeño, los sistemas educacionales en cierta forma escapan de los controles externos por parte de los usuarios y no "rinden cuentas" ante nadie, lo cual permite que su rumbo se determine fundamentalmente en función de los intereses y lógicas corporativas internas. Por ejemplo, no es raro que muchas decisiones curriculares se tomen atendiendo más a la defensa que los profesores hacen de la carga horaria de su asignatura que al derecho de los jóvenes a la actualización del currículum.

Como se destacó anteriormente, los indicadores tradicionalmente empleados como retroalimentación sobre el desempeño del sistema –matrícula, repetición, deserción, etc. – proveen de información que en el presente resulta absolutamente insuficiente para orientar la toma de decisiones y la definición de políticas. Apenas permiten saber si el sistema se está expandiendo en tal o cual nivel o área geográfica y dónde los alumnos presentan mayores dificultades para avanzar en el sistema.

Por otra parte, dicha información considerada aisladamente, puede llevar a ciertas formas de autoengaño: las autoridades educativas y la sociedad civil y política quedan satisfechas porque el servicio se expande. Pero el sistema carece de información sobre el grado en que está alcanzando sus objetivos específicos y cumpliendo con su contrato fundacional con la sociedad: que los niños y adolescentes, en determinados períodos de tiempo, desarrollen ciertas capacidades cognitivas e incorporen ciertos conocimientos y valores considerados relevantes para su desempeño en la sociedad y para su desarrollo como seres humanos. Como es obvio, en el presente el deterioro de los sistemas educativos está alcanzando un nivel tal que se hace cada vez más visible para todos.

La práctica de la evaluación en los sistemas educativos

En este punto cabe detenerse en una serie de consideraciones sobre la evaluación en los sistemas educativos. Además de la información sobre matrícula, repetición y deserción, la única forma de evaluación que se practica en la mayoría de los sistemas educativos de la región es la que efectúa el docente sobre el desempeño de sus alumnos. Existen también evaluaciones del desempeño de los docentes por parte de inspectores o supervisores, que suelen ser sumamente esporádicas y, o bien tienen el carácter de un trámite administrativo, o bien se reducen a un conjunto de recomendaciones de carácter artesanal por parte del supervisor al docente –si bien es justo reconocer que pueden existir excepciones, esta suele ser la práctica corriente–.

Lo que interesa destacar en este lugar es que los sistemas educativos continúan operando sobre el supuesto de que la evaluación del rendimiento individual de los alumnos, realizada por los docentes, se efectúa a partir de criterios y modalidades homogéneos. Si esto fuera así, sería válido asumir la repetición y aún las calificaciones de los alumnos, como indicadores de los niveles de aprendizaje alcanzados y, por lo tanto, del logro de los objetivos del sistema.

Probablemente el supuesto anterior se cumplía, dentro de márgenes razonables, en las etapas iniciales del desarrollo de nuestros sistemas de enseñanza, cuando éstos aún no se habían masificado, por lo que tanto el alumnado como el cuerpo docente tenían una composición relativamente más homogénea.

Con la masificación de los sistemas educativos dicho supuesto ha dejado de cumplirse radicalmente. En la medida en que el sistema enseña con un cuerpo docente de formación muy heterogénea y que enseña a un alumnado de extracción sociocultural también muy heterogénea, inevitablemente las evaluaciones del rendimiento individual obedecen a criterios y niveles de exigencia también diversos. La alta heterogeneidad de las evaluaciones efectuadas por los docentes obedece simultáneamente a múltiples razones:

- a) Es bastante común que los docentes empleen las calificaciones no sólo para evaluar el rendimiento del alumno sino, además, como instrumento de control disciplinario, calificando con una nota más alta a alumnos cuya conducta en clase consideran adecuada y que apliquen calificaciones más bajas a aquellos alumnos cuyo comportamiento perturba el clima en el aula.
- b) Del mismo modo, muchos docentes utilizan la calificación para estimular el esfuerzo realizado por alumnos con mayores dificultades, independientemente de los logros alcanzados. Sin poner en tela de juicio la legitimidad pedagógica de tal procedimiento, lo que interesa destacar es que la evaluación realizada por el docente a través de la calificación no refleja necesariamente los niveles de aprendizaje alcanzados por los alumnos.
- c) Por otra parte, los procedimientos empleados para la evaluación no siempre son sistemáticos. En general predomina la evaluación del tipo "juicio de experto", llevada adelante mediante procedimientos artesanales.
- d) A ello se agrega el alto grado de generalidad que suele caracterizar a los objetivos programáticos y la inexistencia de metas de aprendizaje claramente definidas en términos de competencias cognitivas a desarrollar y susceptibles de ser evaluadas.
- e) Finalmente, cabe destacar de manera especial que, en general, se produce un fenómeno de adecuación de los niveles de exigencia académica a las características socioculturales de la población atendida. Cuando el docente percibe que sus alumnos, debido a su situación socioeconómica y cultural, mayoritariamente no logran alcanzar ciertas metas de aprendizaje, opta por ser menos exigente, permitiendo la promoción para evitar una probable deserción.

Como consecuencia de lo anterior, el sistema educativo adquiere una gran opacidad para los alumnos y sus familias, en la medida en que carecen de señales claras acerca de sus reales conocimientos y capacidades, así como acerca de sus carencias. De esta manera el sistema suele alimentar falsas expectativas e ilusiones acerca de la formación adquirida y de las potencialidades reales para el desempeño posterior, tanto en el plano académico como en el laboral.

Alumnos y familias legítimamente creen que los primeros se encuentran adecuadamente capacitados, en la medida en que han ido avanzando con calificaciones de suficiencia –salvo en los estratos de mayor nivel sociocultural, que son los que cuentan con mayores posibilidades de percibir el deterioro en la formación recibida por sus hijos–. En función de estas falsas señales, la población se desplaza masivamente hacia los niveles superiores del sistema, que empiezan a recibir una población estudiantil que carece de los instrumentos indispensables para desempeñarse en ella, decayendo la calidad general de la educación superior.

La puesta en práctica de evaluaciones nacionales de aprendizajes da mayor “transparencia” al sistema educativo, haciendo “visible” para docentes, alumnos y familias el vaciamiento de conocimientos en ciertos sectores del sistema, en la medida en que todos los actores contarían con señales y puntos de referencia más claros. Permite, asimismo, transformar la demanda por expansión en demanda por calidad.

El rol estratégico de un sistema nacional de evaluación

Un sistema nacional de evaluación que proporciona en forma periódica información comparable sobre los aprendizajes alcanzados por los educandos en todo el país –pero no sólo sobre los aprendizajes sino, además, acerca de las características socioculturales de la población atendida y acerca del contexto institucional en el que se desarrolla su escolarización, aspectos estos sobre los que se profundizará más adelante en el texto–, tiene los siguientes efectos en la mejora de la gestión y la calidad de la enseñanza:

- a. Aporta a las instancias nacionales y jurisdiccionales de conducción del sistema educativo una base de información imprescindible como instrumento para el diseño de políticas confiables de mejoramiento. Permite saber en qué medida los aprendizajes considerados primordiales son logrados en grado satisfactorio y cuáles son necesarios reforzar.

Pero, sobre todo, permite identificar las áreas o conjuntos de establecimientos que están atendiendo a la población más desfavorecida y/o alcanzando los peores niveles académicos y diseñar estrategias focalizadas de intervención compensatoria, brindando a dichos establecimientos mayores recursos, apoyo técnico-pedagógico, material didáctico, etc. De esta manera es posible evitar o atenuar los riesgos de la descentralización, anteriormente explicados, evitando una excesiva segmentación del sistema educativo nacional. Se cuenta, además, con un instrumento sumamente útil para lograr una asignación más equitativa y racional de los recursos.

- b. La devolución de información sobre el desempeño de los alumnos tiene un papel clave para fortalecer la responsabilidad institucional por los resultados de la gestión de las unidades escolares. Cada centro de enseñanza puede saber en qué situación se encuentran sus estudiantes en relación al resto de los establecimientos de su zona y a los del resto del país. A cada establecimiento le corresponde profundizar en la investigación de las causas y explicaciones de los resultados obtenidos, evaluando así su propia acción educativa y definiendo las acciones o proyectos de mejoramiento que se consideren pertinentes.
- c. En el mismo sentido, la devolución de la información acerca de los resultados de los alumnos a los profesores y maestros contribuye a mejorar el ejercicio profesional. Los docentes pueden contar con mejor retroalimentación sobre los resultados de su acción pedagógica y estarían en mejores condiciones para ensayar nuevas estrategias didácticas en procura de mejorar el aprendizaje de los alumnos. Tienen, además, un valioso punto de referencia para su evaluación del desempeño individual de sus alumnos.
- d. Un papel no menos trascendente en la mejora de la gestión y la calidad del sistema educativo radica en la entrega de la información a las familias de los estudiantes y a la sociedad en su conjunto. Ello permite elevar considerablemente las posibilidades de participación de las familias, incrementar su capacidad de control del desempeño del sistema y efectivizar una demanda más activa respecto a la calidad de la formación que se brinda a sus hijos.
- e. Finalmente, la presentación de la información a la sociedad en general, al sistema político y al mundo académico, permite colocar el tema de la calidad de la educación en el centro de la agenda social, propicia el debate sobre las finalidades sociales esenciales atribuidas al sistema educativo y facilita la construcción de los consensos sociales indispensables para sostener un proceso de mejoramiento de la calidad del sistema educativo en el largo plazo.

El modelo argentino: creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC).

En los últimos años se han llevado adelante en la Argentina diversas experiencias y proyectos referidos a la evaluación de la calidad educativa, tanto desde instancias nacionales como jurisdiccionales. Dichos proyectos constituyen valiosos antecedentes que han permitido acumular experiencia y reflexión en torno al tema y han preparado el camino para que, en el marco del proceso de reforma del sistema educativo argentino actualmente en curso, se iniciara en 1993 la construcción del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación Básica y Media (SINEC).

El marco legal

La Ley Federal de Educación, votada por el Congreso de la Nación Argentina el 14 de abril de 1993, marca un jalón en el proceso de reforma del sistema educativo de cara al siglo XXI. El texto de la Ley establece una serie de conceptos fundamentales para la construcción de un nuevo sistema educativo. Entre ellos merecen especial atención la preocupación por la calidad de la educación impartida y su evaluación permanente, preocupación que se traduce en la dedicación de un título de la Ley al tema. El título IX, "De la calidad de la educación y su evaluación", establece que "El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deberán garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo...", para lo cual el MCE "deberá convocar junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación a especialistas de reconocida idoneidad e independencia de criterio para desarrollar las investigaciones pertinentes por medio de técnicas objetivas aceptadas y actualizadas" (Art.48°).

Importa destacar que la Ley no se queda en una mera declaración de buenas intenciones, sino que específicamente establece que el MCE de la Nación deberá "evaluar el funcionamiento del sistema educativo en todas las jurisdicciones, niveles, ciclos y regímenes especiales, a partir del diseño de un sistema de evaluación y control periódico de la calidad, concertado en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación" (Art. 53°), así como "enviar un informe anual a la Comisión de Educación de ambas cámaras del Congreso de la Nación donde se detallen los análisis realizados y las conclusiones referidas a los objetivos que se establecen en la presente Ley" (Art.48°).

La Ley también define un concepto de calidad de la educación, que incluye las tres dimensiones anteriormente analizadas, al establecer que “la evaluación de la calidad en el sistema educativo verificará la adecuación de los contenidos curriculares de los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad, así como el nivel de aprendizaje de los alumnos/as y la calidad de la formación docente” (Art. 49°).

El papel del SINEC en el proceso de reforma del sistema educativo argentino

En el contexto de este proceso de reforma, la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa adquiere una importancia estratégica central. En primer término, porque responde directamente al énfasis en la calidad y al mandato legal de evaluar anualmente al sistema educativo. Pero, además de ello, el SINEC tiene un papel central en relación con los demás ejes de la estrategia de reforma, en la medida en que:

- fortalece el proceso de descentralización aportando información relevante a cada jurisdicción sobre su situación educativa en el contexto nacional, potenciando de esa manera la capacidad de gestión y toma de decisiones pertinentes por parte de las jurisdicciones;
- produce información comparable a nivel nacional que es de vital importancia para la integración y articulación del sistema, dado que permite detectar oportunamente los procesos de segmentación y diferenciación excesiva entre las distintas jurisdicciones;
- proporciona información indispensable para la formulación de políticas compensatorias y de equidad, en la medida en que permite identificar adecuadamente los sectores del sistema en peor situación, focalizar la asignación de recursos especiales hacia dichos sectores más desfavorecidos y evaluar el impacto, en términos de aprendizaje, de las políticas compensatorias implementadas;
- permite cualificar la participación de los diversos actores involucrados en la gestión de la actividad educativa, aportándoles información relevante y permanente sobre el desempeño del mismo.

En este marco, la misión del SINEC puede ser definida, en forma sintética, como producir en forma permanente información relevante acerca de los aprendizajes alcanzados por los alumnos en todos los niveles, ciclos, regímenes y modalidades del sistema educativo argentino y las variables institucionales y socioculturales asociadas a dichos aprendizajes; así mismo, retroalimentar los procesos de evaluación y toma de decisiones por parte de las diversas instancias y actores involucrados en la acción educativa: las autoridades y Oficinas de Planeamiento nacionales y jurisdiccionales, los supervisores y directores de centros de enseñanza, las unidades escolares, los docentes y sus organizaciones, las universidades y centros de investigación, las familias de los alumnos y la comunidad en general. Esta información permitirá fortalecer la capacidad de gestión e incrementar la responsabilidad por los resultados en todos los niveles de decisión del sistema, proponer lineamientos de política educativa para promover una dinámica de mejoramiento de la calidad de la educación, e identificar a los sectores del sistema en situación más desfavorable para desarrollar políticas compensatorias.

La evaluación de los Sistemas Educativos en Iberoamérica: Algunas reflexiones en torno a su especificidad

Hilda M. Lanza

La preocupación por el lugar de la calidad en los sistemas educativos iberoamericanos.

La preocupación por el tema de la calidad de la educación está presente en los discursos educativos producidos en la región desde hace varios años y podría afirmarse que ha sido y es compartido por los diversos actores sociales.

La revisión de las investigaciones académicas y de las acciones emprendidas en relación a esta temática permiten inferir que esta preocupación se instaló a partir de dos situaciones bien diferenciadas; por un lado, desde el ámbito académico y a partir de la producción de conocimientos y teorizaciones en torno a las causas que han producido deterioro en la calidad de nuestros sistemas y por otro, a partir del surgimiento de experiencias de evaluación del rendimiento académico ligadas en algunos casos, a comparaciones internacionales que comenzaron a señalar el desfase existente en los resultados obtenidos entre los países considerados como "desarrollados".

A través de estas dos modalidades de producción de información y de conocimiento, visualizadas en oportunidades casi como opuestas comenzó a expandirse tanto la mencionada preocupación como el término calidad educativa.

Una revisión con sentido más profundo de las investigaciones y experiencias realizadas principalmente durante la década de los '80 nos permite aproximarnos a un aspecto interesante: en ambas situaciones y en la mayor parte de los casos se operó en ausencia de una definición explícita acerca de lo constitutivo de una educación de calidad. Así, nos encontramos con aproximaciones de carácter restrictivo del tipo "la calidad es todo lo que se mide a partir de los resultados académicos" o de carácter tan general que volvía dificultosa la posibilidad de operacionalizar tal definición.

Trabajos posteriores han posibilitado ampliar las perspectivas del término. En la actualidad, puede afirmarse que se entiende a la "calidad de la educación" desde su sentido más amplio que incluye tanto los aspectos referidos al logro de niveles equitativos de cobertura, como a la distribución de conocimientos socialmente significativos para el conjunto de la población.

La calidad de la educación comprendida desde estos marcos es la posibilidad que debe brindar el Estado al conjunto de los individuos que componen la sociedad para que se apropien de los conocimientos indispensables para el desarrollo de sus capacidades, desplegando en el tiempo sus posibilidades de aprendizaje con el fin de alcanzar mayores niveles de participación política, social y económica.

El logro de la calidad de la educación supone garantizar desde el Estado la formulación de políticas que posibiliten:

- a. la distribución de conocimientos y el desarrollo de competencias relevantes para la producción científico-tecnológica, la vida cotidiana y la participación ciudadana.
- b. la igualdad de acceso, permanencia y egreso de la población a los sistemas educativos en el marco de la equidad social (UNESCO, 1992).

Dijimos anteriormente que varios de nuestros países se encuentran inmersos en un proceso de transformación que nos está demandando grandes esfuerzos. El objetivo es revertir los problemas detectados lo que presupone centrar el esfuerzo en tres grandes ejes que han incidido fuertemente en la disminución de la calidad de los sistemas educativos regionales y que pueden ser sintetizados en:

La baja significatividad de los conocimientos que distribuye el sistema educativo

Uno de los problemas centrales del sector ha sido la progresiva pérdida de significatividad de los conocimientos que la escuela transmite. Tal situación probablemente ha obedecido a una multiplicidad de causas, que se perciben principalmente en el desajuste entre los requerimientos del aparato productivo y la formación de los egresados.

Asimismo, pueden señalarse otras situaciones de desajuste respecto a la calidad de los conocimientos que el sistema transmite, que muestran la deficiencia de los mismos para la continuación de estudios en el nivel superior o para el logro de mayores niveles de participación política, social y económica del conjunto de la población.

A las deficiencias en la calidad de los conocimientos se agrega el problema de las características que presenta el proceso de enseñanza-aprendizaje en el interior de las aulas. Las investigaciones referidas a este tema han señalado la necesidad de desarrollar políticas masivas de capacitación, perfeccionamiento y actualización de los docentes. Tales señalamientos remarcan la necesidad de revisar las prácticas pedagógicas cotidianas y los modelos didáctico-pedagógicos en los que se encuadran los procesos de enseñanza.

De la revisión de la bibliografía referida a este tema surge que en escasas oportunidades éstas contienen descripciones y análisis profundos acerca de la vida en las escuelas o en las aulas. Sin embargo, algunas de ellas indican la presencia de fuertes procesos de rutinización y ritualización del comportamiento de los diferentes actores, situación que incide fuertemente en la calidad del trabajo institucional.

Con diferentes niveles de implementación, varios de los países de la región han producido o están produciendo acciones de reforma de los contenidos educativos para los diferentes niveles del sistema, algunos han iniciado fuertes acciones de capacitación docente, otros simultáneamente a las anteriores, han iniciado procesos de transformación en la organización y la gestión de las instituciones educativas.

En estas líneas fundamentales de acción se centra el trabajo que se está realizando para transformar la situación en torno a la recuperación de la significatividad de los conocimientos a transmitir y del trabajo pedagógico al interior de las escuelas.

La inequidad en la prestación de los servicios educativos

El sistema educativo se estructuró en el conjunto de los países de la región se estructuró sobre nociones de gratuidad y universalidad. A pesar de las premisas de carácter universalista que le dieron fundamento, han sobrevivido durante varias décadas sectores excluidos (para el caso argentino véase Aguerro, I., 1993).

Además, entre los sectores incluidos se han presentado fuertes elementos de diferenciación, tanto en lo que respecta a la permanencia en el sistema como a los resultados del proceso educativo (véase Braslavsky, C., 1986).

El fuerte proceso de expansión de los sistemas educativos acontecido en la región con algunas asincronías caracterizado por altas tasas de escolaridad no ha logrado superar algunas situaciones persistentes de inequidad. Según Aguerro I. (1993), pueden observarse "diferencias importantes entre los niveles de pobreza, lo que señala que, independientemente de cuáles sean los logros de aprendizaje que se correspondan con la cuota de escolaridad, la cuota temporal de educación que se ofrece a los diferentes grupos sociales es bien diferente y esa diferencia se expresa linealmente, ya que a mayor pobreza corresponde una menor cuota educativa".

Repetidas veces se ha planteado la superación del modelo de desarrollo educativo que se apoyaba en la expansión cuantitativa del sistema escolar en la región (Schifelbein y Tedesco, 1995). Este modelo de expansión del sistema educativo toma como eje central la dicotomía inclusión/exclusión. Sus temas centrales eran el analfabetismo y la medición del progreso educacional como relación entre la oferta escolar existentes y la población escolarizada.

Las consideraciones de los últimos años han retomado este análisis desde una vista diferente. Se ha propuesto un modelo de desarrollo educacional que tenga en cuenta la existencia de múltiples formas de exclusión a través del proceso de escolarización. Para la región se ha afirmado que la inclusión dentro del marco institucional del sistema educativo y la certificación que éste propone se han desvinculado paulatinamente de un efectivo acceso al saber significativo.

Es por esto que las formas más sutiles de la exclusión como la desjerarquización cognitiva y de contenido del proceso escolar para amplios sectores se ha convertido en tarea central de las políticas educativas de algunos países de la región. Por ello en el camino de la generación e instalación de acciones compensatorias de carácter focalizado y de previsible impacto inmediato, vale la pena destacar los esfuerzos realizados por el programa de las 900 escuelas en Chile, el Plan Social Educativo en Argentina y la Escuela Nueva en Colombia.

La baja racionalidad y eficiencia en la gestión institucional

Caracterizada principalmente por:

- la duplicación de acciones e inversiones;
- los costos administrativos elevados;
- los sistemas burocratizados;
- la baja efectivización del gasto;
- la baja calificación de los recursos humanos en los diferentes niveles de gestión dentro del sistema educativo;
- la ausencia de sistemas de información, evaluación y seguimiento modernos y confiables para mejorar la eficacia y la eficiencia.

Estos aspectos se vinculan directamente con la necesidad de reforma del aparato estatal en general, en varios de nuestros países estos procesos ya está en marcha. Específicamente en el caso del sector educación los procesos de reforma se orientan fuertemente hacia el mandato del ideal de una educación básica para todos. Esto supone introducir una serie de transformaciones en la arquitectura del sistema educativo que requieren inevitablemente de cambios urgentes en los modelos de gestión tanto de las estructuras de conducción del sistema educativo como de las instituciones escolares.

De los aspectos analizados con anterioridad surge que la calidad de la educación ha adquirido en estos últimos años otras dimensiones y significados que deben tenerse en cuenta para su logro. Podría afirmarse que ha excedido la clásica denominación que hacía referencia casi con exclusividad a los niveles de logro en la adquisición de conocimientos que se observaba en los alumnos para expandir su referencia a aspectos como:

- a. las características institucionales que hacen posible el desarrollo de procesos de enseñanza-aprendizaje efectivos.
- b. la distribución equitativa de saberes significativos.
- c. la formación y capacitación de los docentes para el logro de procesos eficaces de enseñanza.
- d. la incorporación de material didáctico y de libros que optimicen el trabajo en las aulas para los sectores con riesgo de fracaso o exclusión.

La evaluación de la calidad de los sistemas educativos: su desarrollo en la región

Las experiencias acontecidas fundamentalmente durante la década del 60' en los EEUU en torno al tema de la producción de criterios homogéneos para la acreditación del pasaje de los alumnos de un estado a otro y los intentos de estandarización de los resultados educativos enunciados en términos de objetivos generaron en la región la primer onda expansiva de experiencias de evaluación educativa.

La segunda de estas ondas se generó a partir de los 80 a la luz del informe que produjeron las pruebas académicas realizadas por la administración republicana difundidas a través del informe titulado "Nation at risk". El carácter controlador impreso a esta acción condicionó la reaparición de las primeras discusiones referidas a sistemas de evaluación en el contexto latinoamericano e inició una fuerte polémica alrededor de los mismos que tardó varios años en ser superada.

De allí surgieron posiciones de fuerte contenido opositor que tensionaron el conjunto de las reflexiones sobre este tema hacia dos posiciones opuestas que fueron percibidas en las primeras etapas como irreconciliables y que produjeron dos modalidades de trabajo que buscaron diferenciarse fuertemente.

Por un lado, las corrientes que decían defender la capacidad de la escuela de autoevaluarse aplicando metodologías de tipo cualitativa que negaban toda posibilidad de recolección masiva de información por imprecisa, controladora y estéril para aproximarse al conocimiento de los procesos internos del aula, y por otro, las corrientes que postulaban el desarrollo de la capacidad del Estado en el ejercicio de su responsabilidad frente a la función de garante de logros equitativos de calidad generando una recolección masiva de información confiable sobre resultados de aprendizaje y un análisis de tipo cuantitativo que permitiera aproximar un diagnóstico sobre el desempeño del sistema educativo en su conjunto.

Esta polémica recorrió con diferentes énfasis un camino de experiencias y procesos de producción teórica. Hoy, salvo algunas excepciones hay acuerdo en torno a la necesidad de producir información sobre resultados incorporando también investigaciones de tipo cualitativo que permitan complementar la producción de información a fin de desentrañar algunos nudos críticos del quehacer escolar.

La nueva situación educativa de Iberoamérica en los años 90 fue el marco propicio para la expansión del debate que dio a luz a los sistemas de evaluación de la calidad de la educación. En consonancia con la significación que los procesos de escolarización han tenido en la región para la garantía de la equidad social, el proceso de instalación de dichos sistemas se tradujo en la aplicación de perfiles y tiempos diferenciados.

A partir de un breve análisis se pueden identificar tres formas o modos de diferentes que adoptan las experiencias de evaluación:

- a. sistemas de evaluación orientados a las tareas de acreditación.
- b. sistemas de evaluación de la calidad orientados a la producción de información de logros de aprendizaje y de los procesos que los producen, con periodicidad en los procesos de aplicación de instrumentos y con alcance nacional.
- c. experiencias aisladas de evaluación ligadas a diagnósticos situacionales o en etapa de validación de ítems o de producción de instrumentos, que aún no conforman un sistema.

Más allá de las variaciones de organización y de tiempo en el proceso de su instalación, en todos los casos dos grandes temas han atravesado el proceso de discusión alrededor de la conformación de dichos sistemas de evaluación, tanto a nivel de la formulación del proyecto como de su implementación.

Por un lado, en la mayoría de los casos han surgido interrogantes acerca de los factores procesuales que están en la base de los resultados logrados. Por otro lado, se ha planteado que el problema del uso de la información producida es central a la hora de diseñar las acciones de mejora, es decir, en el momento de la decisión política o en el momento de enriquecer el debate educativo en la esfera pública.

En todos nuestros países el desafío se instala en producir una información que respete la relación entre la vida cotidiana de las escuelas y los registros de tipo estadístico que proporcionan la imagen de la realidad educativa a nivel del sistema educativo. Tal posibilidad se encuentra en la consideración de variables específicas que la investigación socioeducativa ha definido como relevantes.

En este sentido, se ha comenzado a vislumbrar una segunda fase de los sistemas de evaluación de la calidad educativa que podría abarcar la producción de complejos diagnósticos de nivel pedagógico que incluyan tanto los análisis de la información cuantitativos como cualitativos, recabando la mayor cantidad de información que permita identificar la evolución de los procesos de transformación iniciados. Es importante destacar que el estudio de los factores asociados a los rendimientos alcanzados es un instrumento indispensable para llevar adelante este proceso.

En este sentido, vale la pena retomar la discusión que gira en torno a la realización de una serie de estudios iniciados en la región y que afirmaron que a diferencia de los hallazgos sustentados por Coleman en la década de 1960 para los EEUU, en los países "subdesarrollados" o de "bajo nivel de ingreso" "la mediación escolar en el proceso social aparece como significativa en relación a los logros cognitivos de la población" (Heineman y Loxley, 1983). Asimismo, se ha afirmado sobre la base de resultados empíricos que "la influencia de la calidad de la escuela sobre el rendimiento escolar es más fuerte en los países pobres y entre los estudiantes más pobres de los países en desarrollo".

Estas evidencias permitirían postular que ante la desigualdad estructural de los países de la región, cuyas características son más agudas que la desigualdad de los países centrales, la acción escolar se constituye en un factor sustancial del rendimiento educativo y de la equidad social. Una primera aproximación acerca del aporte escolar a los procesos de democratización social incluirá la afirmación de que lo que ocurre en el interior de las escuelas es un componente insoslayable de políticas sociales democratizadoras.

En este sentido, aparece como interesante la afirmación que realizara Germán Rama hace unos años "hay un mundo donde la competitividad, la capacidad de conocer es un problema central y porque hay un mundo competitivo donde la capacidad de conocer pasa a ser el mayor capital, es que las unidades educativas se evalúan por lo que se aprende en ellas" (en Lanza, H., 1991). Por eso, en el camino de la transformación educativa emprendido por varios de nuestros países, sin duda, tienen un lugar de centralidad el diseño y la implementación de los sistemas de evaluación. Además, esta información acerca de los logros de aprendizaje no puede realizarse aislada del ámbito que los produce y de la posible capacidad que ese ámbito posee para transformarlos o mejorarlos.

Así la identificación de factores procesuales en la consolidación de estos sistemas es una tarea vinculada a la producción de más y mejores aprendizajes en los sistemas educativos de nuestra región.

Uno de los trabajos que constituye un "estado del arte" acerca de los factores que afectan el rendimiento académico en el área de la escolaridad básica y que ha proporcionado una visión panorámica de esta situación en la región es un relevamiento de investigaciones de perfil cuantitativo (Schifelbein, Vélez, Valenzuela, 1993), que identificó una serie de informes de investigación puestos a prueba, 88 ecuaciones o modelos de regresión acerca de la evidencia empírica recogida. Este trabajo se refiere a los factores o "inputs" que afectan los aprendizajes de los alumnos de nivel primario. Los estudios analizados en el trabajo mencionado se han centrado en la relación entre los objetivos cognitivos enunciados por las políticas educativas y los logros académicos efectivos (eficacia) antes que en la relación entre costo de los servicios y efectividad de los mismos en términos de resultados (eficiencia).

El resultado general del relevamiento señala que los indicadores alterables (aquellos vinculados a la escuela y al maestro) conservan una importancia significativa y comparten un lugar de responsabilidad en la producción de logros académicos con algunos de los factores no alterables (aquellos exógenos al medio escolar, como el nivel socioeconómico del alumno). Por ejemplo, se han hallado significativas correlaciones entre los logros cognitivos, el acceso a material de lectura, formación inicial de los docentes, acceso al preescolar, autoestima, asignación de tareas para el hogar, la actitud frente al estudio. Estos resultados confirman los hallazgos de Heyneman y Loxley en relación al peso de la acción escolar en la producción de la equidad social en los países periféricos.

Entre otras líneas a profundizar a través de la investigación evaluativa de las áreas críticas se encuentra referida a la realización de análisis transversales que permitan comparar distintos espacios geográficos y políticos. Además de la realización de estudios que den cuenta de las transformaciones longitudinales operadas en los logros.

Por otra parte, es necesario también generar la producción de análisis vinculados a la eficiencia de las acciones pedagógicas emprendidas a través de la ecuación costo-efectividad y la producción de información sobre factores vinculados con el rendimiento académico y que den cuenta de procesos más complejos no fácilmente cuantificables.

Evaluación y políticas de mejora de la calidad educativa

La consideración de la evaluación como una acción política tiene significado por su estrecha vinculación con el objetivo de mejorar la gestión y la calidad de la enseñanza.

El esfuerzo y la inversión en acciones que posibiliten implementar sistemas de evaluación en la región, cobra sentido si ellos nos permiten:

- transferir señales a las escuelas sobre cuáles son los conocimientos significativos a desarrollar,
- identificar lo que se enseña y con qué profundidad,
- vincular las características de los establecimientos a los resultados que en ellos se logran,
- imprimir ciertas correcciones en los sistemas de calificación escolar que han operado con ausencia de referentes más amplios,
- formular políticas e implementar acciones de mejoramiento educativo en el camino de la equidad social.

En tal sentido, el proceso de instalación de los sistemas de evaluación iniciado habrá de tener impacto sobre el diseño de políticas confiables de mejoramiento a partir de una base de información que dé cuenta de las carencias y debilidades en las diferentes instancias del proceso educativo.

El papel de retroalimentación de la evaluación se logra a través de la difusión responsable de la información a:

- cada establecimiento escolar para fortalecer la responsabilidad institucional sobre los resultados de la gestión escolar,
- los profesores y maestros para que puedan generar nuevas estrategias didácticas y metodológicas para mejorar el aprendizaje de los alumnos,
- las familias porque al disponer de resultados podrán confrontar sus opiniones acerca del desempeño de las instituciones, pero además esto redundará en decisiones más responsables en la elección de alternativas educativas,
- a las autoridades y actores políticos de la sociedad porque del conocimiento de los resultados partirán acciones fundadas en la búsqueda de soluciones efectivas para la capacitación docente, las acciones de las políticas compensatorias y la producción de recomendaciones para mejorar la tarea en las aulas.

La evaluación de los sistemas educativos

Alejandro Tiana

El interés actual por la evaluación de los sistemas educativos

Sin necesidad de remontarse a las primeras etapas en el desarrollo de la evaluación como disciplina y como práctica profesional, baste recordar el fuerte impulso que recibió en los Estados Unidos durante los años sesenta, primero como consecuencia de la aprobación de la Primary and Secondary Education Act en 1965, gracias a una enmienda encaminada a asegurar la evaluación de los programas puestos en práctica en aplicación de la misma, y posteriormente bajo la influencia de los debates generados por la publicación del Informe Coleman, en 1968. La demanda de respuestas objetivas y fiables a las cuestiones suscitadas acerca del sistema educativo estadounidense favoreció la canalización de notables recursos económicos hacia las actividades de evaluación, produciendo como consecuencia un gran impacto sobre su desarrollo académico y profesional. La evaluación educativa experimentaría así un apreciable desarrollo a partir de finales de la década de los sesenta, cuya influencia se haría sentir progresivamente en otros países.

Mientras en los Estados Unidos se producía ese proceso, en el ámbito internacional se ponían en marcha otras iniciativas que se orientaban en la misma dirección. Entre ellas cabe destacar, por su envergadura y por su extensión temporal y geográfica, la constitución de la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (I.E.A.), dedicada a promover y realizar estudios internacionales de evaluación educativa (Degenhart, 1990). Su noción del mundo como un "laboratorio educativo", cuya formulación se debe en buena medida a Torsten Husen, se reveló fructífera y capaz de inspirar un importante número de proyectos. El interés antes mencionado por la evaluación se ha manifestado también en este ámbito: si en los primeros estudios realizados en los años sesenta y setenta el número de participantes oscilaba entre seis y quince países, en los más recientes (Reading Literacy Study y Third International Mathematics and Science Study) toman parte entre treinta y cuarenta. No es casual que la práctica totalidad de los países desarrollados participen en la Asociación.

Otro elemento en apoyo de esta observación acerca del creciente interés por la evaluación de los sistemas educativos se encuentra en la experiencia de construcción de indicadores internacionales de la educación por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (O.C.D.E.). Así, en los años setenta dicha organización, que agrupa a los países con economías más desarrolladas, inició un proyecto con esa finalidad, en conexión con un intento más ambicioso de construcción de indicadores sociales cualitativos, que se saldó con un relativo fracaso. Las limitaciones del proyecto, las fuertes críticas que recibió y la parquedad de sus resultados demostraron su carácter prematuro (Nuttall, 1992). Sin embargo, a finales de los años ochenta, la O.C.D.E. retomó la idea y puso en marcha el Proyecto denominado INES, de Indicadores Internacionales de la Educación, que ha alcanzado un eco considerable. Hasta el momento, el proyecto ha producido tres volúmenes de indicadores bajo el nombre de *Education at a Glance / Regards sur l'éducation*, un conjunto de publicaciones de carácter teórico-práctico que incluye las visiones más actuales sobre la construcción y el cálculo de indicadores en diversos dominios educativos, además de originar una amplia red de especialistas y un conjunto relevante de conocimientos (CERI, 1994).

La experiencia de un buen número de países confirma lo que los anteriores ejemplos no hicieron sino esbozar. Así, desde finales de los años ochenta y durante los noventa se han puesto en marcha mecanismos institucionales, centros u organismos de evaluación de los sistemas educativos de países como Francia, Suecia, Noruega, España, Argentina o Chile; se han desarrollado planes sistemáticos de evaluación en el Reino Unido, Holanda, Francia, Argentina, Chile, República Dominicana o México; se han elaborado indicadores nacionales de la educación en Estados Unidos, Francia, Dinamarca o Suiza. Aun sin ánimo de ser exhaustivos, se comprueba fácilmente que el interés a que antes se aludía no deja de extenderse por regiones muy diversas. También los organismos internacionales han reaccionado a dicho ambiente, poniendo en marcha programas vinculados al desarrollo de las políticas de evaluación educativa. Tanto la ya mencionada O.C.D.E. como la UNESCO, la Unión Europea o la Organización de Estados Iberoamericanos, OEI, han traducido dicho interés en proyectos concretos.

Esta evolución y esta expansión han implicado importantes transformaciones en la concepción y en la práctica de la evaluación. En primer lugar, habría que hablar de cambios conceptuales, entre los que el ejemplo paradigmático es la sustitución de nociones monolíticas por otras pluralistas, y el abandono de la idea de una evaluación libre de valores. En segundo lugar, podemos referirnos a cambios metodológicos, caracterizados por la creciente tendencia a la integración de métodos cuantitativos y cualitativos. En tercer lugar, deben mencionarse los cambios en la utilización de la evaluación, con mayor énfasis en la concepción "iluminativa" que en la instrumental y la insistencia en el carácter político de aquélla. En cuarto y último lugar, pueden señalarse algunos cambios estructurales, caracterizados por una creciente inclusión de la evaluación entre los mecanismos de gestión de los sistemas educativos, una ampliación de sus ámbitos de cobertura y una mayor interdisciplinariedad (House, 1993).

En conjunto, todo ello pone de manifiesto un fenómeno nuevo que podríamos formular como la extensión de un interés creciente por la evaluación de los sistemas educativos, y que ha producido como efecto una rápida evolución de la evaluación entendida como disciplina científica y como práctica profesional. Un observador tan cualificado como E.R. House confirmaba de manera muy gráfica el cambio registrado:

Cuando comencé mi carrera en evaluación hace más de veinticinco años, reuní todos los trabajos que pude encontrar en una pequeña caja de cartón en un rincón de mi despacho y los leí en un mes. Desde entonces, la evaluación ha pasado de ser una actividad marginal desarrollada a tiempo parcial por académicos a convertirse en una pequeña industria profesionalizada, con sus propias revistas, premios, reuniones, organizaciones y estándares (House, 1993:1)

Los motivos de dicho interés: los sistemas educativos ante la presión del cambio

A la hora de analizar los motivos que justifican el aludido y creciente interés por la evaluación, no existe acuerdo absoluto. En algunos casos, se recurre a explicaciones excesivamente simplistas, del estilo de la influencia de una suerte de moda académica o política.

En otros, se tiende a reducir la complejidad del fenómeno a los análisis realizados a partir de experiencias concretas; así, no es extraño encontrar referencias descalificadoras de la evaluación, por considerarla un instrumento al servicio de políticas educativas neoliberales y de propósitos desreguladores, cuando ello no es sino uno de los posibles usos (tan parcial como discutible) que de la misma pueden hacerse. Lejos de una y otra posición, la correcta comprensión del fenómeno exige ineludiblemente la realización de análisis respetuosos con su complejidad y con la diversidad de perfiles que ofrece.

Sin ánimo de agotar un asunto que bien podría ser objeto de atención más exhaustiva, merece la pena detenerse aquí en la consideración de dos conjuntos argumentales que, en su interrelación, explican sobradamente el interés que despierta hoy en día la evaluación y de las cuales se extraen varias consecuencias de primer orden para la política y la administración educativas. Los dos tienen que ver con lo que podríamos denominar la presión del cambio que experimentan nuestros sistemas educativos actuales. El análisis de las transformaciones que se producen en el dominio educativo, la respuesta que países y ciudadanos debe dar a las nuevas demandas y la conducción más eficaz de los procesos de cambio, se convierten en elementos cruciales de las políticas educativas actuales.

Cambios en los modos de administración y control de los sistemas educativos

Un primer motivo que explica el auge actual de la evaluación es el cambio registrado en los mecanismos de administración y control de los sistemas educativos, que ha marchado paralelo a las propias transformaciones experimentadas por el aparato escolar en las últimas décadas. Cualquier observador que analice la situación actual de los sistemas de educación y formación apreciará que éstos se encuentran sometidos a exigencias crecientes por parte de los ciudadanos, de las sociedades y de las administraciones. Entendidos como instrumentos al servicio del cambio social, del desarrollo económico y de la producción del conocimiento, los sistemas educativos son objeto de demandas múltiples y cada vez más exigentes. De ellos se espera que contribuyan a crear sociedades abiertas, activas y equitativas; economías dinámicas y competitivas; sistemas políticos democráticos y pluralistas; personas, en fin, equilibradas, tolerantes y socialmente integradas. En consecuencia, las demandas que reciben dichos sistemas van progresivamente en aumento, produciendo como efecto el replanteamiento de muchos de sus principios tradicionales.

En una época de transformaciones tan aceleradas como la actual y de demandas tan exigentes sobre el aparato escolar como las expuestas, la rigidez de un sistema educativo es considerada como un elemento de retraso, más que de progreso. Ello conduce a enfatizar muy especialmente características tales como su flexibilidad o su capacidad para adaptarse y dar respuesta a las necesidades del desarrollo de las naciones y de las sociedades. El corolario, que parece inevitable, es la concesión de un cierto grado de autonomía a los centros educativos para que puedan regular su propia vida en un marco de libertad, adaptando así su oferta a las necesidades de su entorno. Obviamente, los límites de dicha autonomía y los grados de libertad concedidos a las escuelas varían notablemente de unos lugares a otros: los límites del fenómeno comúnmente conocido como descentralización son muy variables, según han puesto de manifiesto diversos estudios (Puelles, 1992; Mur, 1993). Pero, más allá de esa apreciable diversidad, cabe reconocer que las características generales del proceso apuntado son cada vez más evidentes a escala tanto nacional como internacional. No parece osado aventurar que los cambios en la administración y el control de los sistemas educativos derivados de dicho proceso no serán meramente coyunturales, sino que tendrán importantes consecuencias para el futuro.

La principal transformación registrada se refiere tanto al modo de ejercer el control como al objeto del mismo. Así, mientras que los mecanismos de administración y control en sistemas educativos más estables que los actuales (y muy especialmente en aquellos con estructuras centralizadas) han sido de tipo jerárquico y centrados en los procesos que tienen lugar en las escuelas, los correspondientes a sistemas flexibles y dotados de una cierta autonomía interna son generalmente más participativos y centrados en los resultados. Este cambio es fundamental para entender cómo se organizan y regulan un número cada vez mayor de sistemas de educación y formación, hecho que tiene importantes implicaciones para su funcionamiento (Granheim y Lundgren, 1992).

En efecto, el control y la administración tradicionales estaban basados en dos procesos centrales: en primer lugar, la elaboración de normativa, de diverso rango, alcance y cobertura; en segundo lugar, el control del cumplimiento de las normas, generalmente a través de servicios jerárquicos de supervisión e inspección. En sus casos más extremos, la actuación de dichos servicios llegaba al punto de pretender conocer con exactitud las actividades desarrolladas diariamente en los centros. En los más habituales, el control de los procesos abarcaba la aprobación de manuales, la fijación del horario y de la distribución de las materias, el establecimiento de programas detallados y la realización de visitas regulares de inspección.

En la actualidad, esos sistemas de control resultan cada vez más chocantes y contradictorios con el nuevo modelo de organización escolar que antes se apuntaba. No resulta fácil articular un modelo escolar descentralizado, en el que el control de su actuación tiende a revertir sobre la comunidad a la que sirve, con unos mecanismos jerárquicos de administración y gestión. En este nuevo contexto, la participación democrática en el control del sistema educativo se convierte en una exigencia insoslayable. Ya no es la Administración la única competente para controlar la vida escolar, sino que los ciudadanos y las sociedades deben tomar parte en dicha tarea. A ello se hacía mención al hablar de un control y una gestión participativos.

Por otra parte, en este nuevo modelo de organización escolar, la inspección y supervisión de los procesos dejan paulatinamente paso a la valoración de los resultados, lo que implica la consiguiente puesta en marcha de procesos de evaluación. Las escuelas pueden y deben hacer uso del creciente margen de autonomía de que disponen, organizando los procesos de enseñanza y aprendizaje en ese nuevo marco. Pero, a cambio, deben rendir cuentas de sus resultados, a través de diversos mecanismos de evaluación. Es este un estilo de funcionamiento frecuente en las organizaciones productivas, que ha ido arraigando también entre las administraciones públicas. Parece que la educación no constituye una excepción a lo que va siendo una regla cada vez más extendida en la gestión de los servicios públicos.

No obstante, la valoración de los resultados de la educación es una tarea compleja, que entraña algunos riesgos. Deberían señalarse aquí, al menos, dos de ellos. El primero es el de reducir dicha valoración a los elementos más asequibles, al margen de su relevancia. Cualquier sistema de evaluación de resultados debe tener pretensión de globalidad, no reduciendo la tarea educativa a la meramente instructiva, ni ésta a la cognoscitiva.

El segundo riesgo es el de utilizar dicha evaluación para realizar comparaciones y clasificaciones injustas de los centros. Los sistemas utilizados deben ser muy sensibles respecto de sus posibles usos y efectos perversos. Pero la constatación de tales riesgos no invalida la dirección emprendida por un número creciente de sistemas educativos hacia la evaluación de los resultados de la educación. En resumen, podría decirse que esta parece ser una tendencia con visos de consolidación en el futuro próximo.

Demanda social de información y rendición de cuentas

Un segundo fenómeno relacionado con el anterior se refiere a la creciente demanda social de información sobre la educación que se aprecia en nuestros países. Esta realidad, que suele ir asociada a lo que se conoce como rendición de cuentas, reposa sobre la convicción de que las escuelas y el sistema educativo en su conjunto deben responder a las demandas que ciudadanos y sociedades les plantean, de acuerdo con el análisis que se efectuaba más arriba. Son muchos quienes creen que la educación ha funcionado a la manera de una caja negra, cuya opacidad impide saber qué ocurre en su interior. En el momento actual, dicha imagen resulta ampliamente insatisfactoria, siendo numerosas las voces que reclaman una mayor transparencia, en coherencia con los principios de una gestión democrática. El conocimiento del grado de logro de los objetivos de un sistema educativo es una tarea que, en democracia, compete a todos los ciudadanos. Por otra parte, dicho conocimiento es fundamental para hacer el mejor uso de los recursos disponibles y para tomar las decisiones más adecuadas.

A esa exigencia social de información, derivada del interés que manifiestan las familias y los ciudadanos por la educación de los jóvenes, se unen otros motivos relacionados con las condiciones económicas actuales. En primer lugar, habría que hablar de la conexión generalmente admitida entre educación y desarrollo, que ha llevado a administradores y administrados a preocuparse por la calidad de la enseñanza impartida. Se compartan o no las tesis de la Teoría del Capital Humano, no cabe duda de que la formación de las personas que participan en los procesos productivos constituye un factor fundamental para el desarrollo de los países. De ahí deriva una seria preocupación por conocer el estado y la situación del sistema educativo, por cuanto constituye la oferta formativa básica al servicio del conjunto de la población.

Al factor anterior habría que añadir la competencia creciente que existe entre las naciones, especialmente si se tiene en cuenta la globalización actual de las relaciones económicas. En tales circunstancias, la preocupación por la calidad de la educación que ofrecen las escuelas no hace sino aumentar. En ese terreno se juega el futuro no sólo social o cultural, sino también económico y político de los países. La conciencia de dicha realidad actúa como elemento dinamizador del fenómeno analizado.

Otro factor que también juega un papel nada desdeñable en favor de esa demanda de información y de rendición de cuentas es la crisis económica que afecta a gran parte de países, de manera cíclica o permanente. Un primer efecto de dicha crisis estriba en la reducción presupuestaria que muchos países han debido afrontar y que en no pocas ocasiones ha afectado al aparato escolar. Pero, más allá de esa consecuencia directa, hay otra de carácter indirecto pero no menos importante. Se trata de la necesidad que existe, en épocas de crisis, de establecer prioridades en la asignación de recursos.

En este contexto, la educación debe competir con otras posibles inversiones, tales como la protección social, la incentivación del empleo, el desarrollo regional o la creación de infraestructuras. Siendo necesario establecer prioridades, resulta inevitable fijar criterios de comparación lo más objetivos posible. Ello implica que, no sólo la educación sino el conjunto de las políticas públicas, se ven sometidas a contraste externo. Por eso no resulta extraño que la evaluación de políticas públicas haya cobrado tanto auge en los últimos años.

Esta tendencia, que presenta rasgos de generalidad, se ve reforzada en una época caracterizada por el debate en torno a los límites del Estado del bienestar. Las dificultades fiscales, financieras y presupuestarias que los países experimentan para mantener y reforzar la oferta de servicios públicos existente están obligando a replantearse algunos principios forjados en las décadas anteriores. Este movimiento, tan inevitable como ambivalente, está actuando como catalizador de la demanda social de información a que antes hacía referencia.

En la actualidad, los recursos dedicados a educación suponen una parte tan importante de los presupuestos nacionales que su ritmo de crecimiento no parece fácilmente sostenible. Existiendo una clara conciencia de que dichos recursos no son ilimitados y de que los efectos de su distribución y empleo no son indiferentes, es lógico que crezca la demanda de información acerca de cómo se utilizan y qué resultados producen. De ahí se deriva, así mismo, el desarrollo de diversos modelos de rendición de cuentas, bien sea a cargo de los poderes públicos, de los profesionales o de los consumidores, según se efectúe su regulación respectivamente por el Estado, la sociedad civil o el mercado (Kogan, 1986).

Un nuevo modelo de conducción de los sistemas educativos

La consecuencia fundamental de los fenómenos que se acaban de analizar es que está apareciendo y desarrollándose un nuevo modelo de gestión de los sistemas educativos. En otras lenguas, dicho modelo se denomina con términos como pilotage o steering que, en castellano, quizás podrían traducirse por conducción. La denominación ha sido recientemente utilizada por Gilbert de Landsheere y va extendiéndose paulatinamente. De acuerdo con la formulación del citado autor, la conducción podría definirse como "la toma de decisiones al nivel macroscópico (es decir, de un sistema o subsistema educativo) o microscópico (es decir, de un establecimiento o incluso de un aula), sobre la base de constataciones tan objetivas como sea posible, relativas al estado, al funcionamiento o a los productos del sistema" (de Landsheere, 1994:8).

En este nuevo modelo, la evaluación desempeña una función de primer orden, en cuanto elemento de información valorativa sobre el estado de la educación. El ejercicio de dicha función tiene un carácter hondamente político, que no ha pasado desapercibido a cuantos se han aproximado a esta nueva realidad. Como afirmaba el documento base discutido en la última Asamblea General de la OEI, "bien podría afirmarse que la evaluación no es sino una forma distinta y nueva de hacer política y, más concretamente, de explicar las políticas por medio de los logros alcanzados o, eventualmente, fallidos" (OEI, 1994:5). Y otro tanto venía a afirmar Ernest House, para quien la evaluación es una nueva forma de autoridad cultural basada en la persuasión, para la que cabe esperar un importante desarrollo en las sociedades capitalistas avanzadas (House, 1993).

En resumen, parece que existen sobradas razones para afirmar que el reciente interés por la evaluación de los sistemas educativos es un fenómeno que sobrepasa lo meramente coyuntural y pasajero. Más bien, todo hace suponer que estamos ante una tendencia todavía pendiente de alcanzar su pleno desarrollo, aun cuando esté sometida a tensiones, críticas y contradicciones internas. En estas circunstancias, merece la pena preguntarse qué puede aportar la evaluación a la mejora de la educación, maximizando sus ventajas y minimizando sus inconvenientes.

Posibles aportaciones de la evaluación para la mejora de los sistemas educativos

La preocupación por la mejora cualitativa de la educación está presente en la práctica totalidad de los países desarrollados o en vías de desarrollo. Existe, por una parte, la convicción de que los sistemas educativos actuales no funcionan de modo tan eficaz, eficiente y equitativo como a menudo se proclama o se pretende. Por otra parte, el discurso del cambio está dejando de ser autolegitimador, ya que la pregunta acerca de las consecuencias de los importantes procesos de reforma y transformación emprendidos en muy diversos países exige una respuesta precisa. Ya no basta con proclamar la necesidad del cambio, siendo necesario indicar hacia dónde debe producirse, qué efectos cabe esperar y qué medios se dispondrán para valorar sus consecuencias. Así, puede decirse que hoy en día resulta imposible para las administraciones públicas obviar el debate sobre la calidad de la educación y los medios para mejorarla.

En el contexto de ese debate la evaluación ocupa un lugar cada vez más central, junto a otros elementos tales como la actuación profesional del docente, el proceso de diseño y desarrollo del currículo, o la organización y funcionamiento de los centros educativos. Entre las posibles aportaciones que puede realizar la evaluación para la mejora cualitativa de la educación, se han seleccionado aquí cuatro, consideradas las más relevantes.

Conocimiento y diagnóstico del sistema educativo

La primera de las funciones que desempeña la evaluación en relación con la mejora cualitativa de la enseñanza es precisamente la de proporcionar datos, análisis e interpretaciones válidas y fiables que permitan forjarse una idea precisa acerca del estado y situación del sistema educativo y de sus componentes. Es lo que se suele denominar función diagnóstica de la evaluación, íntimamente vinculada al nuevo estilo de conducción antes aludido. Dicha tarea de diagnóstico permite alcanzar un doble objetivo: en primer lugar, satisface la demanda social de información que se manifiesta de manera creciente en las sociedades democráticas; en segundo lugar, sirve de base para los procesos de toma de decisión que se producen en los diferentes niveles del sistema educativo, por sus diversos agentes.

La citada función diagnóstica abarca diversos ámbitos, sin circunscribirse a uno solo. En efecto, es bien sabido que la evaluación educativa comenzó refiriéndose primordialmente a los estudiantes y a sus procesos de aprendizaje, ya desde finales del siglo pasado, para ir posteriormente ampliándose hacia otros terrenos, en épocas más cercanas a la nuestra. Dicha ampliación se fue produciendo mediante la colonización de ámbitos cercanos, en lo que ha constituido un rasgo característico de su desarrollo.

Así, tras la amplia experiencia adquirida durante décadas en lo relativo a la evaluación de los aprendizajes alcanzados por los alumnos y a la medición de las diferencias existentes entre éstos, el siguiente ámbito abordado de manera rigurosa fue el de la evaluación de los programas educativos. Pero el cambio fundamental de orientación científica y práctica se produjo cuando las instituciones educativas y el propio sistema en su conjunto comenzaron a ser objeto de evaluación. Ese momento, relativamente cercano a nosotros en el tiempo, representó un hito importante en el desarrollo de la evaluación educativa.

Como consecuencia de dicho proceso, la evaluación ha ido abarcando ámbitos progresivamente más amplios, al tiempo que se ha diversificado. Es cierto que su práctica cotidiana sigue estando principalmente referida a los aprendizajes de los alumnos, aunque adoptando procedimientos más acordes con los nuevos modelos de diseño y desarrollo del currículo, de carácter más flexible y participativo que los tradicionales (OCDE, 1993). No obstante, en la medida en que los factores contextuales adquieren un lugar más relevante en el desarrollo curricular, resulta improcedente limitar el ámbito de la evaluación exclusivamente a los alumnos y a sus procesos de aprendizaje. Si el resultado de dichos procesos es el fruto de un conjunto de actuaciones y de influencias múltiples, no es posible ignorarlas.

En coherencia con dicho planteamiento, la nueva lógica de la evaluación ha llevado, en primer lugar, a interesarse por la actuación profesional y por la formación de los docentes, siempre considerados una pieza clave de la acción educativa. Otro tanto podría decirse del propio currículo, entendido como elemento articulador de los procesos de enseñanza y aprendizaje, y del centro docente, lugar donde éstos se desarrollan. Y llegados a este punto, no tiene sentido dejar fuera del foco de atención a la propia administración educativa ni los efectos de las políticas puestas en práctica. De este modo, el conjunto del sistema educativo se convierte en objeto de evaluación.

Como puede concluirse a partir de las líneas anteriores, los mecanismos de evaluación actualmente disponibles son capaces de suministrar una información rica y variada acerca del sistema educativo y de sus diversos componentes. Aunque no todos ellos sean igualmente accesibles a la tarea evaluadora, ni puedan menospreciarse las dificultades existentes para efectuar trabajos concretos en los diferentes ámbitos antes mencionados, parece suficientemente demostrada la capacidad de la evaluación para generar conocimiento válido, fiable y relevante acerca de la situación y el estado de la educación, como paso previo a la toma de decisiones susceptibles de producir una mejora de su calidad. A ello se hacía referencia al hablar más arriba de la función diagnóstica que cumple la evaluación.

Son cada vez más los países que han puesto en marcha programas de evaluación diagnóstica de sus sistemas educativos, a menudo llevados a cabo por instituciones creadas al efecto (como es el caso, en España, del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación). Las modalidades en que dichos programas se concretan son muy variadas. En ocasiones adoptan la forma de pruebas nacionales, ya sean de carácter censal o muestral, o de operaciones estadísticas diseñadas al efecto; en otras, se trata más bien de una recogida de información de carácter administrativo. Más a menudo, se combinan ambos tipos de datos y de fuentes para la elaboración de informes de síntesis. También puede variar el grado relativo de utilización de métodos cuantitativos o cualitativos, tendiéndose cada vez más a combinar unos y otros, con el fin de explotar sus virtudes respectivas y reducir sus limitaciones.

Entre los mecanismos puestos en práctica para efectuar un diagnóstico del sistema educativo, quizás el más novedoso sea la elaboración y cálculo sistemático de indicadores de la educación, al que ya se hizo alguna alusión al comienzo. Si bien continúan estando sometidos a polémica, no cabe duda de que han tenido gran incidencia sobre los modos de concebir y utilizar la información acerca de la educación.

En efecto, los indicadores educativos han venido a transformar notablemente el campo de la estadística tradicional, siguiendo así una tendencia iniciada en otros ámbitos sociales hace más de treinta años y a la que se ha sumado recientemente la educación (CERI, 1994). El impacto producido se debe más a su significación y a la utilización que de ellos se hace, que a sus fundamentos técnicos y su procedimiento de obtención. En realidad, desde el punto de vista de su cálculo no son muchas las novedades que introducen, aunque no ocurre lo mismo en lo que se refiere a su definición y, sobre todo, su uso.

En el lenguaje educativo actual, se entiende por indicador un dato o una información (general aunque no forzosamente de tipo estadístico) relativos al sistema educativo o a alguno de sus componentes capaces de revelar algo sobre su funcionamiento o su salud (Oakes, 1986). El rasgo distintivo de los modernos indicadores es que ofrecen una información relevante y significativa sobre las características fundamentales de la realidad a la que se refieren. Desde esa perspectiva, además de aumentar la capacidad de comprensión de los fenómenos educativos, pretenden proporcionar una base lo más sólida posible para la toma de decisiones.

Son varios los motivos que sustentan el interés despertado por los modernos sistemas de indicadores: a) proporcionan una información relevante sobre el sistema que describen; b) permiten realizar comparaciones objetivas a lo largo del tiempo y del espacio; c) permiten estudiar las tendencias evolutivas que se producen en un determinado ámbito; d) enfocan la atención hacia los puntos críticos de la realidad que abordan. Fruto de ese interés han sido las diversas iniciativas desarrolladas, a escala nacional e internacional, para construir sistemas de indicadores de la educación, a varias de las cuales ya se ha hecho mención.

En conjunto, no parece exagerado afirmar que la construcción de indicadores de la educación está provocando la revisión de los mecanismos tradicionales de información acerca de los sistemas educativos. Y cualquiera que sea la conclusión final que se alcance sobre las posibilidades y los límites de los indicadores en cuanto mecanismos de información relevante y políticamente sensible, no cabe duda de que producirán un efecto beneficioso sobre la función diagnóstica que ya viene ejerciendo la evaluación.

Conducción de los procesos de cambio

Si la evaluación cumple una función permanente de información valorativa acerca del estado de la educación, dicha tarea adquiere una importancia aún mayor en épocas de cambio acusado y durante los procesos de reforma educativa. En esas circunstancias, su contribución a la mejora cualitativa de la educación resulta más evidente, si cabe.

Al hablar de cambio y de reforma hay que tener cuidado con no identificar ambos términos. De hecho, hay un gran debate acerca de la conexión o independencia de ambas realidades. Para algunos autores, los procesos de reforma constituyen la ocasión privilegiada para transformar profundamente las bases de la tarea educativa y su incidencia social (Husen, 1988).

Para otros, por el contrario, las grandes reformas educativas se han mostrado generalmente incapaces de cambiar las prácticas y la cultura de las escuelas y de los docentes (Gimeno, 1992). Dada esa discrepancia, no deben tomarse ambos términos como sinónimos, estrictamente hablando.

No obstante, al hablar aquí de la influencia de la evaluación en la conducción de los procesos de cambio, se hace referencia a los procesos de carácter intencional, esto es, a los que se plantean unas metas determinadas y pretenden alcanzarlas. En algunos casos, dichos cambios tienen una dimensión exclusivamente local o institucional; en otros, se refieren a ámbitos más amplios, de carácter regional o nacional. A veces, tales transformaciones responden a planes elaborados de antemano; otras veces, se producen de manera escasamente planificada. Así considerados, los procesos de cambio llegan a solaparse parcialmente con las reformas, en el caso de plantearse objetivos de la suficiente generalidad como para afectar a rasgos básicos del sistema educativo. En conjunto, puede afirmarse que el estudio de los procesos de cambio constituye hoy en día una aportación de primer orden para la comprensión de los fenómenos educativos (Fullan, 1991 y 1993).

Las tensiones y exigencias que experimentan los sistemas educativos para dar respuesta a las múltiples demandas recibidas desde diversas instancias sociales les han obligado a adaptarse continuamente a las nuevas circunstancias. Ello ha determinado la puesta en marcha de procesos acelerados de cambio, llámense o no reformas, que constituyen hoy en día una experiencia habitual en muy diversos lugares.

Los procesos de cambio pueden abarcar diversos ámbitos del sistema educativo. La clasificación más tradicionalmente aceptada es la que distingue entre transformaciones estructurales, que afectan a la división, secuencia y duración de las etapas educativas; curriculares, que afectan a la definición, diseño y desarrollo del currículo impartido en las escuelas; y organizativas, que afectan a las condiciones en que se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje en los centros educativos. Sean de uno u otro tipo, lo cierto es que un gran número de países de nuestro entorno están inmersos en dinámicas de cambio y/o de reforma educativa, de distinta envergadura, con diferentes objetivos y siguiendo estrategias muy variadas. Tanto es así, que en algunos casos se ha llegado a hablar de que los sistemas educativos han entrado en una fase de reforma permanente.

Más allá de la diversidad interna y multiforme de los procesos de cambio, la mayoría de los países que los afrontan manifiestan un claro interés por evaluar sus efectos. Tanto por la inversión de recursos económicos, materiales y humanos que suelen exigir, como por las expectativas que generan, los ciudadanos, las familias, los docentes, los administradores y los responsables políticos de la educación demandan una valoración de sus resultados. Desde una lógica democrática, parece razonable que la toma de decisiones acerca de cuestiones que tanto y tan íntimamente afectan a la sociedad se realice a través de una evaluación cuidadosa y sistemática de los efectos producidos en las situaciones de cambio.

Dicha utilización es plenamente concordante con el concepto de conducción que antes se presentaba, entendido como un proceso de recogida sistemática de información con carácter previo a la toma de decisiones. Por otra parte, concuerda plenamente con una tendencia crecientemente implantada en los aparatos administrativos, como es la evaluación de políticas públicas, entendida como alternativa a la evaluación por el mercado. Por ello, no debe resultar extraño el recurso cada vez más frecuente de las administraciones públicas a la evaluación como estrategia para efectuar la conducción de los procesos de cambio y/o de reforma y para la propia gestión y administración del sistema educativo en su conjunto.

De acuerdo con estas nuevas perspectivas, parece indudable que la evaluación puede realizar una importante contribución a la mejora de la educación, a través del seguimiento permanente y riguroso de los efectos producidos por los procesos de cambio que tienen lugar en los sistemas educativos. Los trabajos de evaluación de las reformas educativas, cada vez más frecuentes, permiten cumplir el triple propósito de obtener más y mejor información sobre el alcance y las consecuencias de dichos procesos; objetivar el debate público sobre los mismos, contribuyendo a descargarlo de pasión y de prejuicios; y apoyar la toma de decisiones, que en tales circunstancias debe realizarse con carácter frecuente e inmediato. La mejora de la calidad de la educación pasa por la evaluación sistemática y rigurosa de los procesos de cambio y de las reformas educativas.

Valoración de los resultados de la educación

Como se señalaba anteriormente, la implantación de los nuevos modelos de administración y conducción de los sistemas educativos ha producido como efecto un renovado interés por el análisis y la valoración de los resultados logrados por los estudiantes, por los centros y por el conjunto del sistema.

La pregunta acerca de cuáles sean los logros que pueden presentar los sistemas educativos se ha situado en el foco de nuestra atención. Y también en este sentido la evaluación puede realizar una aportación relevante al conocimiento del estado de la educación y contribuir así, aunque sea indirectamente, a su mejora.

A pesar de la afirmación anterior, hay que reconocer que la evaluación de los resultados no es una tarea fácil en absoluto. Una primera dificultad se encuentra en los diversos niveles de análisis (estudiantes, centros, sistema) que dicha evaluación permite. Así, por ejemplo, la pregunta por los resultados del aprendizaje de los alumnos no es idéntica a la relativa a los logros de una escuela. Aquí, no obstante, no se considera el primer nivel en su dimensión estrictamente individual, sino en cuanto indicativo de los logros de una institución o de un sistema. Pero ello no salva todas las dificultades, como se verá a continuación.

Una segunda dificultad estriba en la propia delimitación de qué debe entenderse por resultados de la educación. En principio, parece evidente que éstos han de guardar relación con los objetivos que cada sistema educativo establece para sus ciudadanos. Pero ese nivel de generalidad en la respuesta resulta insuficiente para definir con nitidez qué resultados deben medirse y cómo ha de hacerse dicha evaluación. La respuesta más habitual a dicha cuestión pasa por distinguir tres grandes grupos de objetivos de la educación, a partir de los cuales definir los resultados (Thélot, 1993).

El primer objetivo consiste en la transmisión de unos conocimientos, unas habilidades y una cultura a los ciudadanos jóvenes. A partir del mismo, pueden llegar a establecerse los resultados previstos, definiéndolos en relación con el aprendizaje desarrollado por los alumnos a lo largo de las diferentes etapas, ciclos y grados del sistema educativo. Obviamente, la valoración de los logros alcanzados debe referirse a los diversos ámbitos del currículo y no sólo a algunos de ellos. Dicho de otro modo, la evaluación debe ser lo más completa posible. Además, dichos logros han de ser puestos en relación con el contexto y las condiciones concretas de los centros escolares y con los procesos en ellos desarrollados. Y a eso podría añadirse que la evaluación ha de orientarse hacia los logros más relevantes, sin pretender ser absolutamente exhaustiva.

El segundo gran objetivo de la educación es el de preparar a los estudiantes para su inserción profesional. A partir de dicho objetivo puede definirse otro conjunto de resultados. Los indicadores que ponen en conexión la educación y el empleo quedarían aquí incluidos, aunque sin agotar completamente el campo de estudio.

Otros aspectos a considerar serían la adquisición de competencias profesionales básicas y específicas, el desarrollo de personalidades activas y emprendedoras y la adquisición de métodos rigurosos de trabajo. Su evaluación constituye un segundo bloque a tener presente a la hora de valorar los resultados de la educación.

El tercer gran objetivo consiste en formar a los futuros ciudadanos de un país, desarrollando en ellos un conjunto de valores deseables. Entre los resultados a valorar en este apartado deberían mencionarse la adquisición de una educación cívica, el desarrollo de actitudes democráticas y tolerantes o la formación de personas activas, participativas, socialmente integradas y responsables de sus acciones, por no citar sino algunos aspectos básicos. Nos acercamos aquí al ámbito de las actitudes y de los valores, que debe ser considerado seriamente en un mecanismo de evaluación de los resultados educativos.

Además de los tres objetivos mencionados en los párrafos anteriores, es muy frecuente encontrar referencias a otros, entre los cuales la reducción de las desigualdades ocupa un lugar prioritario en muchos sistemas educativos. En este caso, dicha dimensión ocupa un lugar relevante a la hora de evaluar los resultados de la política educativa.

Como es evidente, la valoración de dichos resultados es tan importante como difícil. Es importante porque constituye la medida fundamental del éxito alcanzado por un sistema educativo determinado en relación con el logro de sus objetivos centrales. En este sentido, no hay país que pueda ignorar la relevancia de dicha valoración. Pero es difícil por motivos tanto conceptuales (en la medida en que las necesidades sociales e individuales cambian, la educación también lo hace o debe hacerlo) como empíricos (la propia amplitud de la tarea propuesta es su principal enemigo). Dicha dificultad está en el origen de la reducción que hacen en la práctica los sistemas educativos al afrontar su evaluación, consistente en desplazar la atención desde los resultados deseables hacia los efectivamente medibles. Dicha reducción es motivo frecuente de críticas, muchas veces serias y rigurosas.

Hablando en términos generales, puede afirmarse que la importancia de la tarea de evaluación de los resultados prevalece sobre su evidente dificultad. Como se mencionaba más arriba, son cada vez más los países que han puesto en marcha programas de esa naturaleza.

En ocasiones, dicha evaluación se realiza a partir de datos administrativos, tales como las tasas de aprobados por materias, las cifras de graduación por niveles educativos o las de abandono de los estudios, cuya obtención es relativamente sencilla aunque las conclusiones de ellos extraídas sean poco sofisticadas. En otras ocasiones, la evaluación se realiza mediante la puesta en marcha de mecanismos más complejos y de mayor capacidad comparativa, tales como la aplicación de pruebas estandarizadas. En este último caso, hay que dar respuesta a los diversos problemas planteados, tales como la determinación de los indicadores más relevantes, el carácter, amplitud y modalidad de dichas pruebas, las áreas seleccionadas o la periodicidad de la obtención de los datos, por no hacer sino referencia a algunos de ellos.

No cabe duda de que también en este ámbito la evaluación puede contribuir notablemente a la mejora cualitativa de la educación. El conocimiento objetivo y la valoración rigurosa de los resultados de la educación, generalmente efectuados a partir de su comparación a través del tiempo y del espacio, constituye una base sólida para la toma de decisiones encaminadas a la mejora. Al menos, muchos países parecen haber apostado decididamente por esta tesis al emprender ese camino.

Mejora de la organización y funcionamiento de los centros educativos

La evaluación no sólo contribuye a la mejora cualitativa de la educación en los diversos sentidos que se han analizado en las páginas anteriores. Con ser importantes, dejan de lado un ámbito fundamental, cual es el de los procesos que tienen lugar en el interior de los centros educativos y, muy especialmente, su organización y funcionamiento. Como ha sido muchas veces puesto de relieve, la evaluación de los centros constituye un requisito ineludible para la mejora de la calidad de la educación (Casanova, 1992).

En efecto, esta perspectiva es complementaria de la adoptada al diagnosticar el estado y la situación del sistema educativo, al evaluar los efectos de los procesos de cambio o al valorar los resultados educativos alcanzados. Cuando la evaluación se orienta hacia las instituciones pone el énfasis en aspectos tales como los procesos educativos, los métodos didácticos, las relaciones interindividuales y grupales, el clima escolar, la distribución y utilización de los recursos o el desarrollo del currículo, por no citar sino algunos de ellos.

Movidos por ese propósito de desvelar la realidad educativa tal y como se presenta en su encarnación escolar, los mecanismos de evaluación permiten arrojar luz sobre el interior de la mencionada caja negra que son los centros y comprender cómo la educación en abstracto se convierte en relación educativa concreta (Santos, 1990).

Ahí radica precisamente el interés de la evaluación de los centros, en la atención que presta a los aspectos microscópicos de la educación, a los procesos educativos concretos, a la traslación de las políticas y las ideas a la práctica. Esa perspectiva de reflexión sobre la práctica educativa, complementaria de las que antes se han presentado, constituye su principal atractivo.

Intentando analizar la contribución que la evaluación de centros puede realizar para la mejora cualitativa de la educación, cabe destacar tres posibles aportaciones. En primer lugar, la evaluación de centros proporciona un conocimiento detallado de los procesos de enseñanza y aprendizaje. En ese sentido, permite conocer cómo se construye la realidad educativa, apreciando los aspectos más cualitativos de la misma y respetando al mismo tiempo su complejidad. Desde ese punto de vista, la evaluación de los resultados educativos adquiere una nueva perspectiva, al ponerlos en conexión con las condiciones y variables que los determinan y, de manera muy singular, con la organización y el funcionamiento del centro. Como se ha señalado reiteradamente, dicho conocimiento es un requisito indispensable para la mejora cualitativa.

En segundo lugar, la evaluación de los centros constituye una base sólida para la propuesta y la adopción de programas individualizados de mejora. Siendo en los centros donde se determina la calidad de la educación, se comprenderá la importancia que adquiere su evaluación, al permitir la detección de los puntos fuertes y débiles de su funcionamiento. Así entendida, la evaluación de los centros adquiere sentido por sí misma.

En tercer lugar, la evaluación de los centros permite "iluminar" la situación general del sistema educativo, a través del análisis de algunas de sus concreciones. Trascendiendo el ámbito de la institución singular, la evaluación de centros aporta elementos para la interpretación de los datos relativos al conjunto o a algunas parcelas del sistema. No hay que deducir de aquí que su papel sea meramente instrumental. Como se ha insistido, los centros deben ocupar un lugar propio en el mecanismo de evaluación del sistema educativo, sin ser simplemente considerados como suministradores de información.

De cuanto se ha expuesto en las líneas anteriores, se infiere el importante papel que desempeña la evaluación de los centros educativos para la mejora cualitativa de la educación. Dicha contribución viene a sumarse a las que realizan otras actividades de evaluación, configurando en conjunto un instrumento muy valioso para el conocimiento y la mejora de la educación.

Algunos criterios para el desarrollo de políticas de evaluación del sistema educativo

Aunque podamos ponernos de acuerdo acerca de las posibles aportaciones que la evaluación puede realizar para la mejora de la educación, no debe deducirse que baste con poner en marcha programas con esa finalidad para conseguir unos efectos beneficiosos. En efecto, se trata de una tarea tan nueva como complicada, en la que han de adoptarse las necesarias precauciones para evitar consecuencias indeseadas.

La experiencia acumulada por los distintos países y los mencionados organismos internacionales permite extraer ya algunas reflexiones y lecciones aplicables en este ámbito. En las páginas siguientes se han organizado dichas reflexiones bajo la forma de un conjunto de criterios que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de poner en marcha políticas de evaluación de los sistemas educativos. La relación que sigue no debe ser entendida como una lista cerrada de criterios y condiciones, sino más bien como una propuesta tentativa, que habrá que ir contrastando en la práctica.

Credibilidad e independencia institucional

Un primer requisito exigible a cualquier política de evaluación de un sistema educativo es el de su credibilidad. Quizás sea ésta su piedra de toque, por cuanto determina el modo en que la evaluación es percibida desde el exterior, su consiguiente aceptación y, en última instancia, su influencia sobre la realidad. Los riesgos derivados de una utilización partidista de la misma, tomando posición previa a favor o en contra de los fenómenos objeto de evaluación, han sido repetidamente puestos de manifiesto.

Evidentemente, la objetividad es una aspiración irrenunciable de las ciencias humanas y sociales, pero se sabe bien la dificultad que su consecución entraña, especialmente cuando conlleva una interpretación valorativa.

La valoración y el juicio, que constituyen precisamente el núcleo de la acción evaluadora, implican la referencia a valores y, por tanto, dificultan una percepción descarnadamente objetiva. En consecuencia, toda acción evaluadora está forzosamente sometida a una tensión interna entre conocimiento e interpretación, que no siempre resulta fácil de resolver.

Pese al reconocimiento de tales limitaciones, el juicio emitido por la sociedad y por los ciudadanos acerca de la credibilidad de los datos obtenidos y de las interpretaciones realizadas constituye la clave del éxito o fracaso de las políticas de evaluación. La búsqueda y consecución de tal credibilidad es uno de sus objetivos fundamentales, si no el principal.

La cuestión de la credibilidad lleva normalmente aparejada la de la independencia institucional de los mecanismos de evaluación o, dicho en otros términos, la de su imparcialidad. Obviamente, los modos de organización institucional de la tarea de evaluación del sistema educativo variarán considerablemente en función de las circunstancias concretas, sin que puedan determinarse reglas universales. Los organismos encargados de realizar dicha tarea pueden vincularse más o menos, de un modo u otro, a los distintos poderes del Estado y a los diversos escalones administrativos, pero su percepción como instituciones con un amplio margen de independencia, conseguida muchas veces a través del equilibrio interno de poderes (como es el caso del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación de España), es la principal garantía de éxito en su tarea.

Participación de la comunidad educativa

Un segundo criterio que deben cumplir las políticas de evaluación es el de contar con la participación de los sectores implicados. Dos son los motivos que avalan dicha exigencia. El primero deriva de la propia concepción de cómo debe realizarse la evaluación en una sociedad democrática; el segundo, de cuál sea la estrategia más adecuada para su implantación y desarrollo.

Por una parte, hay que insistir en el hecho de que los ciudadanos y la sociedad en su conjunto reclaman una cada vez mayor y mejor información sobre el estado y la situación del sistema educativo. La evaluación se convierte así en un instrumento poderoso que contribuye a enriquecer el debate sobre la educación, actuando como instancia de objetivación de la información existente.

Pero, en la medida en que aborda realidades complejas, sujetas a interpretaciones complementarias, cuando no discrepantes, manejando datos procedentes de fuentes y agentes muy diversos y en un contexto cargado de significación y de valores, la ausencia de participación de los sectores implicados constituye una importante limitación metodológica y de legitimación. Al igual que los distintos sectores de la comunidad educativa participan en la gestión del sistema educativo y de los centros docentes, también deben verse involucrados en su evaluación. Y ello se aplica tanto a la utilización de una diversidad de fuentes de información como a la conducción de los procesos de evaluación y a la negociación y recepción de los informes resultantes.

Por otra parte, desde el punto de vista estratégico, uno de los medios más efectivos para asegurar la independencia institucional que antes se reclamaba es precisamente el de articular un mecanismo participativo, en el cual no exista una única autoridad evaluadora. En la medida en que todos los sectores de la comunidad educativa sean alternativamente sujetos y agentes de evaluación y participen en los programas que se pongan en marcha, se asegurará una independencia real a través del equilibrio de poderes.

Los modos concretos en que dicha participación se articula pueden variar considerablemente, pero lo importante es mantener este criterio a la hora de organizar un mecanismo de evaluación. Ello supone, así mismo, la integración de operaciones de evaluación externa con otras de evaluación interna y coevaluación.

Integración de métodos y enfoques

El corolario de cuanto se acaba de exponer es precisamente la necesidad de respetar el criterio de integración de métodos y enfoques. Si las diversas parcelas de la actividad educativa deben ser objeto de evaluación, contando con la participación de diversos agentes, es imposible abordar esta tarea con criterios metodológicos únicos y desde perspectivas absolutamente coincidentes. La propia diversidad de la realidad abordada exige una selección de los métodos más adecuados para cada caso concreto, huyendo de una uniformidad metodológica estéril. El viejo debate entre partidarios de los métodos cualitativos y cuantitativos tiene más de querrela académica que de actitud realista y constructiva para la puesta en marcha de políticas de evaluación.

Por otra parte, también hay que reclamar el desarrollo de programas de evaluación de perspectivas complementarias. Quizás el ejemplo más claro en este sentido sea la puesta en marcha de planes de evaluación de centros docentes, con finalidad formativa y carácter individual, como complemento indispensable de otros programas de evaluación del cumplimiento de los objetivos educativos, de finalidad diagnóstica y carácter colectivo. La integración de ambos enfoques (microscópico y macroscópico) sobre el sistema educativo enriquece la tarea evaluadora y permite el logro de objetivos complementarios.

Quizás podría añadirse en este punto que la evaluación debe concebirse como un componente, central pero no el único, de un sistema actual de información sobre la educación. Si la articulación de los programas de información estadística, de planificación y prospectiva, de investigación educativa y de realización de estudios ha sido generalmente hasta ahora menos estrecha de lo deseable, el gran reto que enfrentan los sistemas educativos es el de integrar a todos ellos en un sistema de información, capaz de ofrecer una imagen transparente de los mismos y de permitir así los procesos de toma de decisión.

Coherencia con los objetivos del sistema educativo

Un cuarto criterio, no siempre tan atendido como debiera pero no por eso menos importante, es el que reclama coherencia entre las políticas de evaluación desarrolladas y los objetivos del sistema educativo a cuyo servicio se conciben. Dicho de otro modo, se trata de fomentar los efectos beneficiosos de la evaluación para el desarrollo de la educación y de evitar los perversos. La experiencia internacional demuestra que la aparición de efectos no deseados ni deseables en este ámbito es más frecuente de lo que debiera.

Hay que insistir reiteradamente en que las políticas de evaluación del sistema educativo no deben concebirse al margen de las políticas generales de desarrollo del mismo. En última instancia, deben colaborar al logro de los objetivos de la educación. Así, por ejemplo, aunque pocos se opondrán a la utilización de la evaluación para la mejora de la eficacia y la eficiencia del sistema educativo, cualquier observador desapasionado encontrará divergencias importantes entre la aplicación práctica de dicho planteamiento en un modelo político de corte neoliberal o uno preocupado especialmente por la excelencia y otro de corte socialdemócrata o preocupado primordialmente por la equidad. Por ello, las políticas de evaluación no deben concebirse como una parcela aislada dentro del amplio campo de la política y la administración educativas.

Este criterio es especialmente importante en períodos de reforma educativa. Por la propia naturaleza de la evaluación, es relativamente sencillo desautorizar procesos de cambio a partir de evaluaciones basadas en presupuestos contrarios a los mismos, como también lo es justificarlos desde sus propios presupuestos. En esta situación, la coherencia (que no subordinación) entre políticas de evaluación y política educativa en general es la única condición capaz de asegurar una evaluación realista y justa de las reformas educativas.

Gradualidad y adaptación a las circunstancias

La tarea diseñada en las páginas anteriores se aventura amplia y compleja y su magnitud puede llegar a asustar a muchos. Establecer y desarrollar un mecanismo de evaluación del sistema educativo que cumpla los criterios señalados no es en absoluto sencillo. Por ese motivo, conviene insistir en que el desarrollo de políticas de evaluación debe ser gradual, paulatino y adaptado a las circunstancias de su contexto. Si el objetivo final ha quedado suficientemente esbozado, no estará de más una llamada al realismo.

Las políticas de evaluación son, como hemos visto, relativamente recientes entre nosotros. Por otra parte, si se quieren desarrollar de una manera rigurosa, exigen contar con múltiples actores, integrar métodos y enfoques, asegurar su credibilidad e independencia institucional y vigilar su coherencia con el conjunto de la política educativa. Querer combinar aquella falta de experiencia con estas fuertes exigencias puede parecer una excusa para evitar su implantación. En estas páginas se sustenta un punto de vista diametralmente opuesto. Así, la consecuencia que debería extraerse de esta situación es una llamada a la cautela en relación con la estrategia de implantación y no con los objetivos propuestos. La meta está clara, el problema estriba en qué pasos dar para llegar a ella.

Por otra parte, es absurdo pretender desarrollar políticas de evaluación (como de cualquier otro tipo) a partir de la importación de modelos foráneos. Si algo ha conseguido la moderna educación comparada es llegar a la conclusión de que no se puede hablar de sistemas educativos mejores o peores en términos absolutos, sino mejor o peor adaptados a sus circunstancias específicas y más o menos capaces de dar respuesta a las demandas que se les formulan. Por ello, la evaluación también se encuentra sometida a esta necesidad de adaptación a sus circunstancias específicas, como criterio general.

Teniendo en cuenta el punto de partida y las dificultades a superar, no cabe duda de que la única actitud responsable es la de comenzar a desarrollar programas de evaluación caracterizados por su modestia, su rigor y su perseverancia. Siendo, por ejemplo, diversos los ámbitos a abarcar por la evaluación, no tiene sentido pretender cubrirlos todos al mismo tiempo. En aquellos casos en que no exista una amplia tradición evaluadora, no es oportuno iniciar programas muy sofisticados y complejos. Cuando existe desconfianza hacia una nueva práctica de la que no se sabe qué va a obtenerse, no deben implantarse programas que generen amplia contestación. En suma, se trata de aplicar la regla elemental de la prudencia también en este campo.

Esa y no otra es la actitud que muchos países han adoptado para poner en marcha políticas de evaluación de sus sistemas educativos. Los frutos que éstas comienzan a dar permiten aventurar que la evaluación va ocupando progresivamente un lugar propio de mayor presencia en el conjunto de la política educativa. Aunque estamos todavía lejos de haber resuelto todos los problemas planteados, parece que estamos orientados en una dirección que permitirá hacerlo en un futuro próximo. La aplicación de los criterios aquí planteados debe facilitar el correcto planteamiento de las actuales políticas de evaluación, que se nos revelan cada vez más importantes para el desarrollo de nuestros sistemas de educación y formación.

Indicadores de calidad en la evaluación de instituciones de educación superior. Algunas consideraciones críticas

Silvia Morresi
Nora Donnini
Liliana L. Cerioni

Calidad y pertinencia en la educación superior

Abordar el análisis del concepto de calidad educativa resulta complejo por las múltiples dimensiones asociadas al mismo y por qué puede definirse en tanto términos relativos –para establecer comparaciones entre instituciones universitarias– como absolutos. Esta complejidad ha dado lugar a diversos enfoques y criterios para su evaluación. Entre las diferentes perspectivas y aproximaciones del concepto de la calidad que aparecen en la literatura se destacan:

- a) La calidad como prestigio, desde esta óptica se entiende que la calidad deviene de la reputación académica y social que tienen determinadas instituciones y que las diferencian de otras.
- b) Calidad en función de los recursos, desde esta perspectiva se entiende que la calidad depende de la disponibilidad de recursos humanos calificados –(profesores con máximo nivel académico y con alta productividad, alumnos excelentes)– y equipamiento e infraestructura adecuados.
- c) Calidad como resultado, el desempeño de una institución desde esta visión está ligado a la trayectoria de sus egresados –inserción laboral, nivel de ingresos–. Es preciso señalar que en ocasiones las posibilidades de éxito de los egresados pueden estar condicionadas por las características de su propio entorno como así también por el entorno macroeconómico, que constituyen factores ajenos a la institución.
- d) Calidad como cambio (valor añadido), la valoración de una institución se relaciona con el impacto que la misma tienen sobre la conducta de sus alumnos en cuanto a la incorporación de conocimientos, evolución de la personalidad, compromiso social entre otros aspectos. La dificultad de esta definición radica en cómo aislar esta contribución de la acción que ejercen sobre el sujeto otras fuerzas sociales.

e) Calidad como adecuación de propósitos desde este enfoque la calidad de las instituciones universitarias se relaciona con el logro de los objetivos propuestos en su programa institucional (Giraldo, 2005, Cong Hermida, 2008).

La Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), considera que la calidad como búsqueda de la excelencia debe basarse en tres dimensiones: a) los procesos de formación de profesionales, académicos y científicos, b) las condiciones institucionales que sostienen a la universidad pública en el marco de su autonomía, responsabilidad social, pluralismo ideológico y respeto por los valores democráticos y c) las dinámicas de integración y articulación del sistema educativo entre niveles e instituciones.

Además la calidad como búsqueda de excelencia implica, en el marco de una visión integradora, el análisis de la función social de la universidad, sus misiones y sus aspectos estructurales. En segundo lugar, y en íntima vinculación, se encuentra también la noción de pertinencia, que articula la calidad con las expectativas colectivas, producto tanto de las necesidades sociales como de los requerimientos de un país en términos de su desarrollo. Por último, la idea de calidad universitaria es indisoluble de los mecanismos que se despliegan para su evaluación así como de los estándares a partir de los cuales se abren juicios sobre ella, permitiendo la comparación entre instituciones y a través del tiempo (SPU).

El concepto de pertinencia de la educación superior ha sido ampliamente analizado en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción organizada por la UNESCO. En las reflexiones sobre el tema se tomaron en cuenta las tanto las propuestas vertidas en el documento Cambio y desarrollo en la educación superior publicado en 1995 en el marco de los preparativos de la Conferencia como las consideraciones realizadas en las consultas regionales previas (La Habana, 1996; Tokio, 1997; Palermo, 1997; Dakar, 1997; Beirut, 1998; y Toronto, 1998).

En el citado documento se considera a la pertinencia desde dos perspectivas, como la vinculación entre la enseñanza superior y la sociedad, y como lo que la sociedad espera de las instituciones de educación superior. A partir de este enfoque la pertinencia debe abarcar cuestiones tales como “la democratización del acceso y mayores oportunidades de participación en la educación superior durante las distintas fases de la vida, los vínculos con el mundo del trabajo y las responsabilidades de la educación superior con respecto al sistema educativo en su conjunto.

No menos importante es la participación de la comunidad de la educación superior en la búsqueda de soluciones a problemas humanos apremiantes como la demografía, el medio ambiente, la paz y el entendimiento internacional, la democracia y los derechos" (UNESCO, 1995). En este marco la educación superior debe ser capaz de dar respuesta a las dificultades que enfrenta la sociedad en su conjunto y en particular estar preparada para atender las cuestiones concretas de una región, un país o una comunidad determinados.

En las reuniones preparatorias se manifestaron visiones diversas en cuanto al contenido de la pertinencia de la educación superior. En las reuniones de Palermo y Tokio se consideró como pertinente a la educación si posibilita el desarrollo de aspectos político- culturales de la sociedad a la que se dirige tales como la promoción de la diversidad cultural, la autonomía responsable, la libertad académica, la educación para toda la vida y el fortalecimiento del aprendizaje abierto y la educación a distancia como estrategia para lograr los objetivos anteriores. En Beirut, Dakar y La Habana se destacó la necesidad de una mayor vinculación entre las universidades y las demandas sociales y económicas, y la articulación más estrecha entre la educación superior y los sectores productivos. En Toronto se resaltó la importancia de involucrar a las universidades en temáticas como: el desarrollo sostenible, la ciudadanía, la paz, el medio ambiente y la democracia, reconociendo la importancia de la articulación entre la sociedad civil, las empresas, los gobiernos y las universidades en la búsqueda de la paz y el desarrollo social (Malagón, 2003).

En la declaración emanada de la Conferencia Mundial además de reconocer a la pertinencia como un atributo que debe estar presente en la educación superior, se puntualizan las condiciones necesarias para lograr una educación pertinente y se detallan las funciones y contribuciones de la educación, instituyendo en el artículo 6 que:

- a) lograr la pertinencia de la educación superior "requiere normas éticas, imparcialidad política, capacidad crítica y, al mismo tiempo, una mejor articulación con los problemas de la sociedad y del mundo del trabajo, fundando las orientaciones a largo plazo en objetivos y necesidades sociales, comprendidos el respeto de las culturas y la protección del medio ambiente;

- b) la educación superior debe reforzar sus funciones de servicio a la sociedad, y más concretamente sus actividades encaminadas a erradicar la pobreza, la intolerancia, la violencia, el analfabetismo, el hambre, el deterioro del medio ambiente y las enfermedades, principalmente mediante un planteamiento interdisciplinario y transdisciplinario para analizar los problemas y las cuestiones planteados;
- c) la educación superior debe aumentar su contribución al desarrollo del conjunto del sistema educativo, sobre todo mejorando la formación del personal docente, la elaboración de los planes de estudio y la investigación sobre la educación;
- d) en última instancia, la educación superior debería apuntar a crear una nueva sociedad no violenta y de la que esté excluida la explotación, sociedad formada por personas muy cultas, motivadas e integradas, movidas por el amor hacia la humanidad y guiadas por la sabiduría" (UNESCO, 1998).

En la Conferencia Regional de Educación Superior, realizada recientemente en Colombia se refuerza la importancia de la calidad y pertinencia de la educación superior y se insta a la implementación de políticas tendientes a lograr esos atributos.

En consonancia con esta concepción de la educación la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) ha implementado un conjunto de políticas que persiguen la reconstrucción del protagonismo de las universidades en las transformaciones sociales y económicas a través del mejoramiento sustancial de la calidad, la pertinencia y la articulación del sistema de educación superior con el contexto social y económico de las áreas y regiones en las que se encuentran insertas. Desde esta perspectiva, la integración de las universidades en los entramados de actores para el desarrollo asume una importancia central en razón de su potencial de creación y transferencia de conocimiento, un activo clave para la innovación y el desempeño socioeconómico de las regiones y los territorios (Rama, 2004).

El concepto de evaluación al igual que el de calidad y pertinencia presenta diversidad de enfoques y concepciones. Para algunos autores la evaluación es valorativa se caracteriza por la emisión de juicios de valor, para otros la evaluación tiene como finalidad la toma de decisiones (Fernández Lamarra, 2004). 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 cómo 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 (CONEAU, 1997).

Evaluación de la calidad. Breve reseña de modelos alternativos

A los efectos de conseguir una medición de la calidad de la educación superior se han diseñado y puesto en práctica diversos modelos de evaluación. Considerando el propósito de la evaluación y el marco de referencia para la misma, Kells (1992) describe cuatro modelos básicos de evaluación de la calidad: el modelo americano, el modelo europeo continental, el modelo británico y el modelo escandinavo.

El modelo americano busca el mejoramiento de los programas institucionales y proporcionar garantía al público. La evaluación se orienta al logro de metas institucionales y hacia estándares gremiales, se plantea la evaluación de instituciones enteras como programa en la educación, investigación y la administración. La evaluación por pares rara vez se centra en estándares de grado y calificación. En el modelo europeo continental, el marco para la evaluación se define en base a las expectativas de los gremios, priorizando el programa académico, sobre los servicios administrativos y las estructuras. El principal procedimiento utilizado es el equipo externo de evaluación por pares. El modelo británico enfatiza en el mantenimiento de los estándares de los títulos académicos y los establecimientos de criterios de calidad. Los procedimientos básicos son los de la evaluación por pares y el uso de indicadores de desempeño. El modelo escandinavo constituye una variante del modelo europeo continental que incorpora procesos de autoevaluación institucional con una marcada actividad de rendición de cuentas.

González y Ayarza (1997) por su parte realizan una clasificación diferente presentando un conjunto de modelos alternativos. El modelo sistémico desarrollado por autores especializados como Stufflebeam (1974) Astin (1974) y Kuh (1981), este modelo parte del reconocimiento de que las instituciones universitarias son un sistema dentro de un sistema más complejo y dinámico, llámese sistema educativo y sistema social, percibiendo a estas instituciones en un proceso de intercambio permanente y constante con el ambiente externo.

El modelo globalizado de Robert Stake que postula: la evaluación del esfuerzo de la energía puesta y los resultados obtenidos; de la efectividad vista como la relación entre los objetivos propuestos y los resultados obtenidos, de la eficiencia relacionada con el uso racional de los recursos; de los procesos y de la relevancia.

Un tercer tipo de modelo descrito por estos autores, es el llamado modelo etnográfico en el que se provee una descripción científica de sistemas educacionales, procesos y fenómenos dentro de su contexto específico.

Un cuarto modelo más elaborado y aplicado en América Latina es el realizado por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) que ejecuta el proyecto de gestión y evaluación universitaria, integrado al programa multinacional de educación media y superior de la OEA. Este modelo se sustenta en los aportes teóricos realizados por Stake, las observaciones etnográficas de Spradley y la Teoría de sistemas. En el modelo CINDA se identifican además de las seis dimensiones básicas para medir la calidad (relevancia, efectividad, disponibilidad de recursos, eficiencia, eficacia y procesos); los indicadores, la función universitaria que involucra el modelo, el nivel en que se aplica y la fuente de donde se recogen los datos provenientes de los actores que participan en el proceso.

En América Latina y el Caribe se evidenció el uso de modelos de evaluación a partir del final de la década de los 80 y principios de los 90, en tal sentido en Argentina, se aplica el modelo de autoevaluación y evaluaciones externas realizadas por la CONEAU, órgano descentralizado del Ministerio de Educación y Cultura.

Este proceso se desarrolla bajo la premisa del respeto de la autonomía universitaria. El proceso de autoevaluación se desarrolla en el ámbito de cada institución por una comisión integrada por miembros de la misma en general a lo largo de un año.

El documento resultado de este proceso constituye una presentación cuantitativa y cualitativa donde se explicitan los objetivos, políticas y estrategias de la institución como así también se detallan las actividades, la organización y el funcionamiento de la misma. En este informe no solo se analizan los procesos, y los resultados obtenidos, sino también se realiza una apreciación del estado actual de la institución a partir de su sociogénesis.

La evaluación externa se realiza a partir de la autoevaluación y sobre la base del proyecto institucional, la ejecutan personas que no pertenecen a la institución. En esta etapa se juzga la organización y el funcionamiento de la institución, se observa la trama de su desarrollo, se valoran los procesos y los resultados y se recomiendan cursos de acción.

Los indicadores como medida de calidad de la educación

En la aplicación del modelo de evaluación de la calidad diseñado por la CONEAU se utilizan diversos indicadores, por tal motivo resulta de interés reflexionar acerca de cuestiones relacionadas con la elección de los indicadores, con aspectos metodológicos involucrados en la construcción de los mismos como así también analizar sus alcances y limitaciones.

Criterios de selección de indicadores

En términos generales, puede definirse un indicador como una manifestación observable de un rasgo o característica de una o más variables de interés, susceptibles de evaluación, la cual proporciona información cuantitativa y/o cualitativa acerca de dicha característica. En consecuencia, puede definirse un sistema de indicadores como el conjunto coherente de ellos, combinados o no, de acuerdo a un sistema de variables y categorías que representan la gestión o funcionamiento de una unidad de análisis respecto de una función determinada, por ejemplo, docencia, investigación, extensión o servicio institucional.

Para que los indicadores puedan cumplir con los objetivos para los cuales se los ha elaborado o seleccionado es necesario que reúnan ciertas características deseables. Siguiendo a S. Sarandón (2002) y sin que la siguiente lista pretenda ser exhaustiva, puede decirse que un buen indicador debe ser:

- Relevante: debe reflejar o referirse a aspectos realmente importantes del sistema cuyo estado o evolución pretenden evaluar.
- Sensible: debe ser apto para reflejar cambios. Una característica de un sistema que fuera prácticamente invariable en el tiempo o el espacio o que por el contrario fuera sumamente volátil no podría constituirse en un buen indicador.

- Fácilmente interpretable: debe estar expresado en unidades fácilmente interpretables a la vez que ser directo (un mayor valor debe asociarse a una mejora en la situación analizada y viceversa).
- Fácilmente obtenible: los datos para su elaboración deben ser de fácil acceso.
- Confiable: Su forma de obtención debe permitir confiar en los valores que refleja.
- Insesgado: deben ser independientes del observador o recolector de datos.
- Predictivo: la observación de su valor debe indicar claramente una tendencia a futuro.
- Sintético: debe sintetizar mucha información en un solo valor.

Aspectos metodológicos y cuestiones operativas

La definición teórica de la problemática que se desea analizar es el paso inicial e ineludible en la selección de indicadores. En el caso de los indicadores de calidad y pertinencia de la educación superior, la clave está en responder a la pregunta de qué dimensión de calidad se pretende evaluar y dentro de que marco institucional.

Al enumerar las propiedades deseables de los indicadores se hizo referencia a la importancia de resumir mucha información en pocos valores. En este sentido los indicadores sintéticos de desempeño de una institución o programa educativo, del tipo de los índices, resultan sumamente atractivos por su alto poder comunicacional y por la posibilidad que ofrecen de realizar comparaciones interinstitucionales e intertemporales. Sin embargo su elaboración conlleva no pocas controversias ya que, generalmente se obtienen a partir de agregación de magnitudes correspondientes a las distintas dimensiones de calidad lo que obliga a tomar decisiones acerca de las ponderaciones a asignar a cada una de ellas. El consenso en este sentido es muy difícil de lograr y cualquier decisión a que se llegue tendrá algún grado de arbitrariedad.

Otro aspecto a considerar, relacionado con la necesidad de contar con indicadores confiables y de fácil obtención, es la calidad y la accesibilidad de los datos necesarios para su elaboración. En los últimos años numerosos organismos oficiales y privados se esfuerzan por producir bases de datos apropiadas para la obtención empírica de dichos indicadores. En lo concerniente a los niveles de educación superior –más concretamente en lo que al nivel universitario se refiere– en Argentina desde mediados de la década pasada la Secretaría de Políticas Universitarias ha comenzado a generar y publicar una considerable cantidad de información estadística en base a datos proporcionados por las universidades.

Alcances y limitaciones

La infraestructura disponible, la cantidad de fondos disponibles para llevar adelante un programa educativo, la cantidad de docentes, y su nivel académico, el número de alumnos por docente, el número de publicaciones por docente forman parte del conjunto de indicadores frecuentemente utilizadas el marco del modelo de autoevaluación y evaluación externa a partir de los cuales puede captarse la dimensión de la calidad basada en el uso de los recursos. En este marco además se estima la proporción de alumnos que lograron completar el programa, la duración media efectiva de las carreras, el éxito de los graduados en el mercado laboral. Estas señales se convierten en instrumentos válidos para juzgar la calidad en función de los resultados obtenidos.

Estas señales son de una elaboración relativamente sencilla y se accede a su interpretación desde cualquier disciplina. La mayoría de las universidades cuenta con información sistematizada y normalizada, lo que permite la obtención de indicadores fiables, comparables con estándares preestablecidos y que además dejan ver la evolución de las propias instituciones.

Estas señales tal como están concebidas esbozan una descripción acabada del desempeño de las instituciones, sin embargo, tal vez resultaría de utilidad acompañar esta descripción con explicaciones de los motivos de ocurrencia de los sucesos que se miden. Por caso al analizar la efectividad del cumplimiento de un programa a partir de la tasa de deserción y a los efectos de poder diseñar estrategias que revierta un indicador desfavorable en este sentido, sería apropiado requerir a los actores involucrados acerca de los motivos que los llevaron a abandonar los estudios.

Asimismo un adecuado y actualizado conocimiento de las calificaciones requeridas en los procesos productivos de la región donde se encuentra inserta la institución permitiría orientar la oferta educativa para lograr una apropiada inserción en el mercado laboral de los egresados. Además la participación de distintos actores sociales en la definición de prioridades educativas, sin que ello merme la autonomía de las instituciones de educación superior, conduciría tanto al diseño de carreras como a la formulación de programas de investigación que favorecería el desarrollo integral no solo de los destinatarios directos de la educación sino de la comunidad en su conjunto.

Calidad, evaluación institucional, acreditación y sistemas nacionales de acreditación

Carlos Tünnermann Berbheim

Calidad de la Educación Superior

La preocupación por la evaluación de la calidad de la educación superior surgió en América Latina y el Caribe en el contexto de la crisis económica que caracterizó a la década pasada y a la sustitución del concepto de "Estado benefactor" por el de "Estado evaluador". Las restricciones que sufrió el financiamiento público de la educación superior fueron generalmente asociadas a percepciones sobre su baja calidad y pertinencia. En el debate actual, la preocupación por la calidad adquiere también singular relevancia en función de los fenómenos de la globalización y la competitividad internacional, de los cuales nuestros países no pueden sustraerse, y que demandan recursos humanos de la más alta calificación.

De ahí que el tema sobre la calidad de la educación superior ocupe un lugar destacado en la discusión sobre las políticas en este nivel educativo. Hay quienes afirman que la crisis actual de la educación superior, que en un momento pudo caracterizarse como una "crisis de expansión" es hoy día más que todo una "crisis de calidad" y que el reto fundamental, en este inicio de siglo, será mejorar substancialmente la calidad de la educación superior.

Sin embargo, como lo señalan varios autores, la preocupación por la calidad ha estado presente desde los orígenes de las universidades. Frans A. Van Vught sostiene que el antecedente remoto de lo que hoy denominamos evaluación por pares puede encontrarse en el sistema autonómico de los Colegios ingleses y el antecedente de los procesos de evaluación externa lo hallamos en el control que el Canciller de la Catedral de Notre Dame tenía sobre los programas y los estudios de la Universidad medieval de París. Pero, como nos dice Rollin Kent, "los conceptos de calidad, evaluación y acreditación son recientes en la educación superior latinoamericana y, en efecto, para la mayoría de los países.

Su introducción implica, en muchos aspectos, una revolución en el terreno de la educación superior"... "Si bien, en décadas pasadas, la situación se caracterizó por "la reforma universitaria", este concepto que se refería a un movimiento de profesores y estudiantes en contra de un estado hostil y una sociedad indiferenciada, en situaciones en que la universidad a menudo era el único espacio libre para grupos de la oposición política, la reforma se traducía en democratizar la universidad internamente y en intentos (o sueños) de cambiar la sociedad desde la universidad. En comparación con este concepto de reforma, el actual debate sobre evaluación y calidad marca un viraje radical. A diferencia de décadas pasadas, ahora encontramos una sociedad que critica a la universidad, una universidad que debe rendir cuentas frente a públicos externos, y un sistema de educación superior donde actores tradicionalmente excluidos (bajo el concepto de autonomía) ahora son copartícipes o hasta protagonistas del cambio" (Kent Serna, Rollin).

Concepto de calidad de la educación

¿Qué entendemos por calidad de la educación, en general, y más específicamente por calidad de la educación superior? Jacques Hallak dice que "la palabra calidad es una de las más honorables, pero también una de las más resbaladizas en el léxico educativo". El concepto de calidad es como el concepto de belleza. Todos sabemos o percibimos lo que es, pero encontramos difícil definirla:

El diccionario de la Real Academia Española nos dice que calidad es la "propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie".

Como puede verse, el concepto de calidad no es un concepto absoluto sino relativo. En el mismo va implícito el de apreciación o evaluación. Para apreciar o evaluar la calidad de un objeto, en sentido genérico, es preciso hacerlo en función de ciertas normas o estándares preestablecidos, que nos permitan juzgar su mayor o menor adecuación a los patrones o modelos de referencia.

En lo que concierne a la educación, el concepto de calidad, nos dice Juan Bautista Arrien, "es un concepto complejo, que se construye respecto a múltiples y diversas referencias. Es un concepto rico, incluso, en permanente evolución, convergente y ascendente tras un ideal de una gran fuerza de atracción.

La calidad de la educación es una especie de utopía y de aproximaciones sucesivas". ¿Dónde encontrarla, se pregunta este autor? Y responde, partiendo de los principios proclamados en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990): "La calidad de la educación se hace realidad en los aprendizajes cualitativamente relevantes. La calidad no está en lo que se enseña sino en lo que se aprende, por lo que en la práctica dicha calidad está cada vez más centrada en el propio sujeto educativo". Entre los componentes capaces de generar aprendizajes relevantes y progresivamente de calidad, este autor subraya no solo la concepción renovada de los aprendizajes sino también el currículo contextualizado; la formación, perfeccionamiento y condiciones de trabajo de los educadores; la participación de los actores del proceso educativo; la gestión moderna de la educación y la calidad misma de la institución educativa (Arrién, Juan Bautista, 1995).

La calidad educativa es, pues, un concepto que requiere ser desagregado para poder analizar sus componentes y luego actuar sobre los mismos: el currículo, los métodos de enseñanza, los medios, la formación de los profesores, el ambiente pedagógico, la investigación educativa. Quizás, entonces, más que un concepto de calidad, lo que cabe es una "visión" o "apreciación" de la calidad.

Conviene, desde ahora, advertir que calidad y equidad no son términos excluyentes. Más bien, la falta de equidad social suele ir de la mano de sistemas educativos de mala calidad. Es posible promover el mejoramiento de la calidad educativa sin afectar su carácter equitativo. Pero también es cierto que pueden darse tensiones entre equidad, eficiencia y calidad. Precisamente, el esfuerzo en nuestros países debe ir encaminado a diseñar una política educativa que facilite el logro simultáneo de estas grandes metas. Pablo Latapí estima que es necesario entender el concepto de calidad como la convergencia de los cuatro criterios que suelen servir de referencia para evaluar el desarrollo de la educación: relevancia, eficacia, eficiencia y equidad.

La búsqueda de una educación de mejor calidad y más equitativa se ha transformado en el paradigma que subyace en las conclusiones de las más recientes conferencias de PROMEDLAC y en la propuesta de la CEPAL-UNESCO: La Educación y el Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (1992).

Conviene así tener presente que la “Declaración de Quito” (PROMEDLAC IV, 1991) reconoce que sin una educación de calidad no habrá crecimiento económico, equidad ni democracia; y que: “Mejorar la calidad de la educación significa impulsar procesos de profesionalización docente y promover la transformación curricular a través de propuestas basadas en la satisfacción de las necesidades educativas básicas del individuo y de la sociedad, que posibiliten el acceso a la formación, que permitan pensar y expresarse con claridad y que fortalezcan capacidades para resolver problemas, analizar críticamente la realidad, vincularse activamente y solidariamente con los demás, y proteger y mejorar el medio ambiente, el patrimonio cultural y las propias condiciones de vida”.

Pero también los Ministros de Educación señalaron que entre los problemas que actualmente enfrenta la educación superior se destacan la baja calidad de muchos de los programas y la forma inadecuada como las distintas instituciones responden a las exigencias del desarrollo económico, del mercado laboral y a los requerimientos del avance científico y tecnológico. Por lo anterior, recomendaron: “Propiciar políticas que fortalezcan la capacidad de las instituciones de educación superior para cumplir con los más altos estándares de calidad, con su misión como formadoras de recursos humanos y convertirse en núcleos de investigación científica y tecnológica en estrecha colaboración con los sectores productivos; e impulsar cambios que contribuyan a que las universidades y demás instituciones de educación superior se conviertan en factores que colaboren en la mejora de la calidad de los niveles educativos precedentes, con especial atención en los programas y la formación inicial de los docentes”.

¿Qué entendemos por calidad de la Educación Superior?

En lo que respecta a la calidad de la educación superior, el Documento de Políticas de la UNESCO nos dice que “es un concepto multidimensional, que depende en gran medida del marco contextual de un sistema determinado, de la misión institucional o de las condiciones o normas dentro de una disciplina dada”... “La calidad abarca todas sus funciones y actividades principales: calidad de enseñanza, de formación e investigación, lo que significa calidad de su personal docente y de los programas, y calidad de aprendizaje como corolario de la enseñanza y la investigación. Sin embargo, hay que aceptar que la búsqueda de la “calidad” tiene muchas facetas y va más allá de una interpretación estrecha del rol académico de los diferentes programas.

Por lo tanto, también implica prestarle atención a cuestiones que pertenecen a la calidad de los estudiantes y de la infraestructura, así como del entorno académico. Todos esos aspectos relacionados con la calidad, unidos a un interés adecuado por un buen gobierno y administración, representan un papel importante en la manera en que funciona determinada institución, en la forma en que es evaluada y en la "imagen institucional" que puede proyectar hacia la comunidad académica y la sociedad en general". Finalmente dice el documento, es esencial, indicar que el principal objetivo de la "evaluación de la calidad", es lograr un mejoramiento institucional así como del sistema educativo en general.

Con el propósito de contribuir a lograr una terminología común en el área de evaluación y acreditación, el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) propone la siguiente definición de Calidad de la Educación Superior: "conjunto de cualidades de una institución u organización estimadas en un tiempo y situación dados. Es un modo de ser de la institución que reúne las características de integridad (incluye todos los factores necesarios para el desarrollo del hombre), coherencia (congruencia entre fines, objetivos, estrategias, actividades, medios y evaluación) y eficacia (logro de fines mediante la adecuada función de todos los elementos comprometidos)". Como puede verse, y siguiendo siempre al CINDA, la calidad de la educación superior no es un concepto absoluto sino relativo. "El referente está establecido por la propia institución, cuando define qué va a hacer, es decir, cuando define su misión, objetivos, metas y estrategias aun cuando pueda haber aspectos en los que es necesario atenerse a exigencias establecidas por agentes externos" (CINDA, 1994).

Hutchings y Marchese (1990) sustentan un pensamiento similar cuando aseveran que si bien la disponibilidad de recursos condiciona externamente la calidad institucional, "en último término, sean estos pobres o suntuosos, ella depende del cumplimiento fiel de los propósitos espirituales e intelectuales de la universidad, tan asidos a la actividad académica de cada día y cada momento de la vida universitaria (ICFES, 1994). "La calidad es entendida, nos dice Luis Enrique Orozco, como un atributo del acto educativo y expresa el nivel de excelencia con que se desempeña la institución e involucra un juicio de valor entre el estado actual y lo que se propone como misión y objetivos a lograr".

Un poco distinta es la opinión del Profesor César Villarroel, Asesor del Consejo Nacional de Universidades de Venezuela, quien en su ponencia para la Conferencia Regional de La Habana sostiene lo siguiente:

“En lo que atañe a la calidad de la universidad pareciera haber consenso acerca de la complejidad y dificultad que entraña la conceptualización y definición de la calidad. De ahí que se hable de diferentes concepciones de calidad. Así, Astin (1991) nos presenta hasta cinco concepciones de calidad, y Brunner (1992) nos ofrece una clasificación de tres concepciones de calidad que corresponden a las instancias del enfoque sistémico y que, por esto mismo, llegan a ser lo suficientemente abarcadoras para incluir todas las concepciones propuestas hasta ahora y las que estén por crearse. En nuestra opinión, esta problemática de la complejidad y relatividad de la concepción de calidad universitaria no es muy válida. Creemos que la variedad de concepciones es generada porque en nuestro afán por operacionalizar los procesos de detección y medición de la calidad hemos equiparado concepción de calidad con la delimitación y selección de los factores institucionales con más relevancia en cuanto a su contribución a la calidad universitaria.

De este modo, los estudiantes, sus aprendizajes, los profesores, la enseñanza, los recursos, la administración (individualmente y de conjunto) aparecen configurando versiones de concepciones de calidad que no se refieren a ésta última sino a sus fuentes e indicadores. A todo lo anterior ha contribuido, en mucho, el propósito que mayormente ha caracterizado los estudios y esfuerzos investigativos que se han realizado en torno a la calidad universitaria, es decir, el de medir la calidad institucional. En consecuencia, el énfasis se ha colocado en los indicadores (recuérdese que la connotación clásica de indicadores es eminentemente medicional, Álvaro Page 1993) descuidándose la conceptualización global y teórica del problema. De este modo, se pone mucho empeño en manipular (medir, planificar, administrar) una realidad (la universitaria) que en muchos casos es desconocida hasta por los mismos responsables de conducirla y desarrollarla. Considerar la calidad de la universidad implica primero, y antes que nada, plantearse la clarificación y delimitación de lo que debe ser una universidad.”

Finalmente, Tyler y Bernasconi sostienen que “la lectura de las declaraciones de misión de las universidades latinoamericanas, o las funciones que las leyes de educación superior les asignan, da la impresión que todos aspiran a que las universidades sean idénticas en su fidelidad al modelo de la universidad de investigación de Estados Unidos, cuando en verdad tal modelo está fuera del alcance de la gran mayoría de las instituciones, que se dedican no a la investigación científica ni a la docencia de alto nivel, sino a la perfectamente legítima y necesaria pero, para muchos académicos, poco glamorosa tarea de producir profesionales en masa”...

“El patrón de medida de la evaluación, entonces, debe ser aquello que la institución es razonablemente capaz de lograr dada su misión específica y su realidad presente. Si una universidad, por ejemplo, recluta a estudiantes académicamente desaventajados, que presentan déficits importantes en sus aptitudes intelectuales básicas, el criterio de calidad para esa institución debe ser el valor agregado, no el valor absoluto del producto final. Las instituciones de enseñanza técnica tendrán que responder a expectativas de estrechas vinculaciones con el sector industrial que en general no son aplicables a las universidades de investigación, y así sucesivamente. De esto se sigue que no puede haber un patrón o estándar de calidad aplicable a todas las instituciones, y que el sistema de evaluación debe ser capaz de manejar diversos criterios de excelencia. Un corolario de esta regla es que la ley debe abstenerse de legislar calidad, y ello por dos razones: primero, porque es perfectamente inútil, pura letra muerta, dado que la calidad no se impone por decreto. Segundo, porque las mayorías legislativas tienen una lamentable tendencia a caer en el ilusionismo jurídico, legislando según el “modelo dorado” de la universidad de investigación” (Lewis y Bernasconi, 1999).

Evaluación de la calidad

Cualquiera que sea la definición de calidad y los criterios para evaluarla, la calidad de un sistema universitario es el producto de varios factores y procesos. En el sistema universitario existen tres procesos básicos: docencia, investigación y extensión. Existe igualmente un proceso general que envuelve a todos y es su hilo conductor: el proceso de gestión.

La evaluación de la calidad de un sistema universitario es mucho más compleja que la de otros niveles del sistema educativo, pues la educación superior es multifuncional y esas funciones trascienden las de una organización educativa de enseñanza básica o media. Dicha evaluación comprende la evaluación de la adecuación de los productos de cada proceso y de los procesos mismos.

La doctora Sonia Álvarez, Secretaria Académica de la Universidad Nacional de Salta, Argentina, conceptualiza la evaluación de la calidad, en el marco del planeamiento estratégico, afirmando que ella es:

- a) una práctica permanente, sistemática, institucional e intrínseca de la Universidad, por parte de los actores involucrados que permite detectar los nudos problemáticos y los aspectos positivos, e implica la reflexión permanente sobre la propia tarea;
- b) una actividad cuyo alcance tiene que ver con los procesos, los productos y el impacto que dichos procesos y productos tienen en la sociedad;
- c) una tarea fundamental de la gestión administrativa y académica, que involucra a las tres funciones universitarias de enseñanza, investigación y extensión, que permite conocer la realidad, su relación con las metas planteadas, así como análisis prospectivo y la generación de proyectos alternativos;
- d) una tarea que tiene un carácter eminentemente constructivo, tendiente a ayudar a detectar los déficit y dificultades en materia académica, recursos físicos, docentes y técnicos, para mejorar la gestión institucional en el ejercicio de la tarea y en el logro de las metas, y así neutralizarlas o superarlas;
- e) una actividad que debe ser encarada teniendo en cuenta los propósitos específicos del trabajo en la Universidad, las condiciones institucionales particulares de su historia local y del contexto social en la que está inmersa, por lo que el proceso debe tener en cuenta aspectos cualitativos y no solo cuantitativos;
- f) una tarea colectiva que debe asumirse colectivamente, de consenso en todas sus etapas, que incluya a todos los actores involucrados en su transformación, no sólo en el diagnóstico sino también en la interpretación de la información, en el diseño de las políticas prospectivas y en la ejecución de las mismas, para garantizar de este modo la viabilidad de la tarea que se encare.

Así comprendida, se convierte en una herramienta importante de transformación de las Universidades y de la práctica educativa, en la medida que el propio proceso de la investigación, evaluación y planificación permite explicar y entender los problemas, clarificándose, en la tarea permanente, los objetivos y los propósitos de la institución (Álvarez, 1992).

A su vez, el Consejo Nacional de Evaluación de la Educación Superior de México, ha elaborado once conceptos básicos sobre evaluación, de los cuales reproducimos a continuación algunos de ellos:

1. La evaluación no es un fin en sí misma, sino que sus resultados deben tener una utilización real y ser medio fundamental para hacer más expedita, eficiente y eficaz la toma de decisiones orientada a garantizar la calidad.
2. 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 inicios de valor que sustentan la consecuente toma de decisiones. Es, por tanto, parte fundamental de las tareas de planeación y no un proceso superpuesto para dar cumplimiento a determinados requerimientos administrativos.
3. La evaluación debe entenderse como un proceso continuo y permanente que permite mejorar, de manera gradual, la calidad del objeto de estudio, y no como un corte del que puede esperarse un conocimiento cabal del asunto a evaluar. En consecuencia, debe incorporar una visión diacrónica (a lo largo del tiempo) que permita valorar los avances y logros, identificar obstáculos y promover acciones correctivas.
4. Aunque la evaluación debe ser integral y, por tanto, debe permitir valorar, gracias a su marco de referencia holístico, el objeto de estudio en relación con todos sus componentes (elementos, estructura, procesos, resultados y contexto), su tarea consiste en enfocarse hacia aspectos concretos y específicos sobre los que se desea actuar en un momento determinado. La selección de qué evaluar, depende de la naturaleza de las decisiones a tomar, del contexto situacional y de las prioridades identificadas sobre el objeto de estudio. Por tanto, deben tener también un enfoque "multi-evaluativo", mediante el cual sea posible seleccionar cualquier estrategia de evaluación, dependiendo del asunto de interés.
5. La evaluación debe ser participativa, por lo que todos los incluidos en el proceso de evaluación son tanto sujetos como objetos del mismo. La participación en el diseño, operación y análisis de resultados es factor fundamental para que la evaluación conduzca a una auténtica toma de conciencia respecto del papel que desempeña cada quien dentro de la institución. Es a través de lo anterior, como los individuos pueden plantearse derroteros comunes a fin de mejorar conjuntamente su funcionamiento.

6. En la evaluación de la educación superior es inevitable la referencia a un esquema axiológico relacionado con la naturaleza de su importante compromiso social. Por tanto, se requiere de paradigmas dinámicos que se ajusten a las condiciones cambiantes de la sociedad, tanto en lo que se refiere a sus valores y aspiraciones como a sus necesidades y demandas.
7. Debido a las características del sistema mexicano de educación superior no es posible ni deseable que se adopte una técnica de evaluación ideal y universal. La diversidad de características y grado de desarrollo de las instituciones implica que las estrategias de evaluación deben reflejar dicha heterogeneidad. Esto significa la utilización de criterios, indicadores y parámetros auto-referidos a la realidad de cada institución. Sin embargo, dado que los centros educativos comparten el mismo papel social e idénticas funciones sustantivas, también se requiere de algunos criterios, indicadores, parámetros e información comunes.
8. La evaluación no consiste en el mero acopio, procesamiento y presentación de información, sino que implica un proceso más complejo de elaboración de juicios de valor sobre aspectos relevantes. De ahí que la evaluación debe descansar tanto en el uso de indicadores numéricos como de orden cualitativo.
9. La evaluación de la educación superior atiende cuatro diferentes ámbitos: el nivel individual, que es el proceso de evaluación más fino y constituye la base para la innovación académica; la evaluación de programas y departamentos que es esencial para fortalecer la calidad académica y la eficiencia de las funciones sustantivas; la evaluación institucional, que es la que permite impulsar el desarrollo de cada casa de estudios; y la evaluación del sistema nacional de educación superior y de los subsistemas que lo componen. Este último tipo de evaluación se basa en el análisis de macro-variables y es indispensable para reorientar y modernizar este nivel educativo en su conjunto.
10. La evaluación superior debe realizarse de acuerdo a tres modalidades distintas: a) La autoevaluación, efectuada por los responsables del diseño y operación de los programas. Cuando ésta se realiza atendiendo intereses genuinos y no por presiones externas, proporciona información valiosa y detallada sobre la operación y resultados reales del programa. b) La evaluación interna, efectuada por personal de la misma institución, pero distinto del que diseña y opera los programas. Esta modalidad ofrece elementos de juicio

general para comparar el desempeño de cada programa, de acuerdo a los criterios de la propia institución o de un sector de ésta. c) La evaluación externa, efectuada por personal ajeno a la institución, que es incorporar enfoques, expectativas y puntos de vista distintos a los de la institución, proporciona elementos importantes para determinar la relevancia, competitividad social del programa o de la institución.

11. La evaluación tiene diferentes propósitos y, por tanto, naturalezas distintas: a) El análisis histórico, en el que se valora la evolución, o desarrollo del objeto de estudio, a lo largo de un período determinado; b) La evaluación diagnóstica, que se centra en la valoración de la situación actual del objeto de estudio. c) La evaluación formativa, que analiza el comportamiento del programa a lo largo de sus diferentes etapas de operación y que permite tomar decisiones correctivas en cada una de éstas. d) La evaluación sumativa, que analiza decidir sobre su permanencia, eliminación o modificación. e) La evaluación prospectiva, en la que se realizan simulaciones o proyecciones para valorar los efectos probables de distintas variables sobre el funcionamiento futuro de un programa. f) La meta-evaluación, que permite determinar la validez, confiabilidad y pertinencia del proceso mismo de evaluación.

La pregunta que cabe formularse es ¿cómo podemos evaluar la calidad de la educación superior? ¿Quién evalúa y qué es la evaluación? Generalmente los procesos de evaluación incluyen diferentes métodos, pero éstos pueden reducirse a dos fundamentales: la autoevaluación institucional y la evaluación por pares. Rollin Kent en su trabajo para la Conferencia Regional de La Habana sostiene que en cualquier tipo de evaluación suelen combinarse revisiones realizadas internamente con visitas externas y que una difícilmente puede funcionar sin la otra, y agrega que "las evaluaciones internas pueden quedarse en la autocomplacencia y carecer de credibilidad si no hay una contraparte externa".

Sin embargo, señala que los métodos pueden variar según las funciones a) En el caso de investigación y postgrado de alto nivel, las formas de evaluación más pertinentes serían aquellas efectuadas por pares científicos o por consejos de investigación, incluyendo criterios internacionales. Evaluar estas actividades de manera burocrática, con estándares predefinidos, introduciría un alto riesgo de frenar justamente lo excepcional; b) Para las carreras profesionales y técnicas la evaluación por pares viene al caso, pero los pares son otros que en el caso anterior; son grupos profesionales que operan en la práctica.

Sin embargo, se puede pensar en otras formas, dejando a la evaluación por pares incluso un papel secundario. Se trataría de formas más ágiles, como exámenes nacionales que revisan la competencia profesional, y una acreditación del currículum básico definido por el campo profesional, tal como existe en los Estados Unidos y muchos países de Europa; c) Para los programas de formación general, se puede pensar en un examen que revisa el nivel de conocimientos y habilidades básicos, considerando esta función como preparación en las artes liberales que busca primordialmente la transformación de la persona. La opinión del estudiante sería otro factor de importancia.

En cambio, la evaluación de cada programa individual por pares sería un proceso difícil y costoso, dado la heterogeneidad y el gran número de programas. Más bien, se podría pensar en evaluaciones externas por visitantes provenientes de diferentes disciplinas, que revisan departamentos o agrupaciones de carreras en aspectos como su organización, su planta académica y el progreso de los estudiantes. Estas evaluaciones externas pueden limitarse a una revisión de estándares mínimos expresado en forma de indicadores básicos."

La Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI dice, a propósito de la evaluación lo siguiente:

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

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

- c) Para lograr y mantener la calidad nacional, regional o internacional, ciertos elementos son especialmente importantes, principalmente la selección esmerada del personal y su perfeccionamiento constante, en particular mediante la promoción de programas 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".

A su vez, la Declaración de la Conferencia Regional sobre Educación Superior celebrada en La Habana, en noviembre de 1996, sostiene lo siguiente: "Es necesario propiciar una evaluación transformadora, orientada a la mejora de la calidad y de la pertinencia social de las instituciones y los sistemas de Educación Superior, que se base en los principios de autonomía, adhesión voluntaria y respeto a la identidad institucional, que tenga un carácter formativo y se apoye en la cooperación interinstitucional".

Los procesos de autoevaluación institucional

Cuando hablamos de calidad, evaluación y acreditación, nos encontramos ante conceptos interrelacionados, que no pueden ser abordados separadamente. Como bien lo explica Luis Enrique Orozco, Vice Rector Académico de la Universidad de los Andes (Colombia), "la acreditación de instituciones de educación superior descansa sobre la autoevaluación institucional o de programas y es un mecanismo que permite a las instituciones que brindan el servicio educativo rendir cuentas ante la sociedad y el Estado, y a éste último dar fe ante la sociedad global de la calidad del servicio prestado. El propósito de todo el proceso de acreditación es procurar el mejoramiento de la calidad del servicio" (Orozco, 1995).

Hay principios comunes a los procesos de acreditación, que podríamos resumir en: a) Respeto pleno a la autonomía; b) Voluntariedad; c) Temporalidad; d) Propósito: mejoramiento de la calidad y no control; e) Prioridad a la acreditación de programas más que de instituciones.

Más no debe confundirse evaluación con acreditación. Esta última es el acto por el cual la autoridad competente, en general actuando en nombre del Estado, adopta y hace público el reconocimiento de la calidad de un programa o institución.

¿Qué es la autoevaluación institucional? En los seminarios sobre acreditación universitaria convocados por CINDA en 1990 y 1991, se dijo que la autoevaluación, concebida o no como parte de un proceso de acreditación, es por sí misma un proceso amplio y abarcador por medio del cual la institución, en su conjunto, se evalúa a sí misma introspectivamente, con lealtad y objetividad. En el ejercicio de la autoevaluación analiza internamente su calidad; lo que es y desea ser; lo que de hecho realiza; cómo opera y cómo se organiza y administra. Como tal, es un proceso esencialmente formativo, que proporciona un marco adecuado para la planificación y ejecución de acciones remediales y correctivas dentro de la institución.

Esta característica la convierte en un proceso dinamizador del mejoramiento y crecimiento institucional. Por otra parte, al ser un trabajo eminentemente participativo, estimula el autoanálisis introspectivo en toda la gama de actores institucionales, administradores, profesores, personal administrativo, estudiantes, etc., contribuyendo a su mejor conocimiento mutuo y de su propia responsabilidad en la institución, proporcionándoles orientación y motivación para su perfeccionamiento. Además, al ser concebido como un proceso cíclico de análisis y síntesis de los elementos que integran cada institución, tiene un carácter recreativo e innovador" (UNESCO-CRESALC-CINDA, 1994).

En América Latina existe una incipiente tradición de autoevaluación o evaluación de las instituciones de educación superior. En todo caso, no ha sido una práctica común, como sucede en los países desarrollados. Hay poca experiencia en relación con políticas y prácticas de evaluación, aunque recientemente existe una preocupación generalizada sobre los procesos de evaluación y acreditación que surge en el contexto de una crisis en las relaciones Universidad-Estado y Universidad Sociedad. Esta preocupación está conduciendo a la creación, en varios países de América Latina, de sistemas nacionales de acreditación (Brasil, Colombia, México, Argentina, Chile y recientemente El Salvador).

Como bien dice José Joaquín Brunner, la autoevaluación a nivel de cada institución debería ser el piso desde el cual se construye un sistema nacional de evaluación. Los procedimientos de acreditación están encaminados a asegurar públicamente la solvencia académica de los establecimientos. "La acreditación cumple la función de asegurar a la sociedad y a la comunidad intelectual que los nuevos establecimientos o programas que se crean, sean públicos o privados, cumplan con los estándares fijados según el juicio experto de los pares y, por tanto, pueden ser autorizados por la instancia pública competente. Esta última debiera, idealmente, tener un carácter técnico, gozar de autonomía frente al poder central del gobierno y no estar integrada sólo por representantes corporativos de las instituciones ya existentes" (CINDA).

Uno de los retos actuales de la educación superior de la región es introducir lo que se ha dado en llamar la "cultura de la evaluación", mediante la aceptación de sistemas de acreditación basados en el pleno respeto de la autonomía universitaria, pero que contribuyan a garantizar la calidad del desempeño de las instituciones de educación superior y el más alto grado de eficacia respecto a la sociedad global (Orozco, 1994).

Sistemas nacionales de acreditación

Veamos en primer lugar, algunas experiencias de acreditación europea y de los Estados Unidos:

- a) El sistema holandés de evaluación descansa en la autorregulación por las propias instituciones, más que por el gobierno.
- b) El Sistema francés cuenta con el Comité Nacional de Evaluación (CNE) creado en 1984. Es una entidad independiente del gobierno y de las instituciones. Se encarga de controlar la calidad de la educación superior. Se basa fundamentalmente en evaluaciones externas, con uso amplio de la evaluación por pares.
- c) El sistema de educación superior inglés es uno de los más evaluados. La evaluación está muy relacionada con la asignación de recursos financieros. El objetivo final es asegurar un sistema de educación de alta calidad y costos eficientes que satisfaga las necesidades sociales y económicas de la nación. Hay en este sistema un uso muy intenso de indicadores de desempeño.
- d) En los Estados Unidos la acreditación es voluntaria, no gubernamental, con énfasis en la revisión por pares y organizado por entidades y servicios especializados de carácter privado. Además, tiene carácter temporal; cada acreditación dura 5 años. Hay más de 50

agencias de acreditación no gubernamentales debidamente reconocidas, que operan a nivel nacional.

En cuanto a los modelos de evaluación, existen dos sistemas dominantes: i) el Modelo de indicadores, que se basa en la selección de un número determinado de indicadores de rendimiento que se aplican tanto a la docencia como a la investigación, con el objeto de establecer un orden jerárquico de las instituciones y programas. Se inspira en un régimen punitivo, pues vincula sus resultados con el financiamiento. Es el que se aplica en el Reino Unido de la Gran Bretaña; ii) el Modelo de Autoregulación, parte de la premisa de que el proceso debe ser asumido por las propias instituciones, con el objeto de mejorar su calidad y de garantizar a la sociedad la confiabilidad de sus programas académicos. Comprende la autoevaluación y la evaluación externa; y iii) el Modelo conceptual ideal, que está centrado en un criterio de calidad establecido según un prototipo teórico basado en un conjunto de conceptos generales complementarios entre sí. Está fundamentalmente orientado a la acreditación de instituciones. A este modelo responde el Sistema Nacional de Acreditación de Colombia, como veremos después.

En América Latina, podemos mencionar los siguientes sistemas de acreditación:

- a) Argentina: Existe un "Sistema Universitario Nacional", que en principio comprende todas las instituciones de educación superior del país, aunque no se adhieren a él las más grandes y tradicionales universidades públicas (Buenos Aires y Córdoba). En su evolución ha pasado por dos fases. En una primera fase, la experiencia de acreditación fue promovida desde el Estado, a través del Ministerio de Educación (1992) y produjo una reacción defensiva de parte de las universidades que vieron amenazada su autonomía académica. En una segunda fase, se dio un proceso interactivo de negociación entre el Ministerio y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). De acuerdo con las nuevas reglas, las Universidades deben crear instancias internas de evaluación institucional que se complementa con evaluación externa, a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) o de entidades privadas creadas con este fin. Las universidades conservan su plena autonomía para definir sus propias metodologías e instrumentos de evaluación. Dicha Comisión es un organismo descentralizado del Ministerio de Educación, que acredita, mediante evaluaciones externas, carreras de grado y de postgrado y, además, califica la viabilidad de los "proyectos institucionales" de las nuevas universidades privadas, provinciales o nacionales. La acreditación tiene carácter voluntario.

- b) Bolivia: En 1995 se estableció el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, pero falta la reglamentación. Una Universidad Pública, la Universidad Mayor de San Ramón y una privada, la de Santa Cruz, han desarrollado importantes procesos de autoevaluación institucional.
- c) Brasil: En este país, los establecimientos privados de educación superior están sujetos a la supervisión del Consejo Federal de Educación. Los Estados Federales supervisan las universidades estatales y municipales de su jurisdicción. Los programas de investigación y postgrado están sujetos a la evaluación y acreditación de una agencia autónoma del Ministerio de Educación federal, el CAPES, que cuenta con treinta años de experiencia. Su énfasis es el mejoramiento del personal docente y de la investigación. La dificultad en Brasil para crear un sistema nacional, al nivel de pregrado, proviene de la gran variedad de programas e instituciones, lo cual dificulta el funcionamiento de un organismo central y la definición de indicadores. El liderazgo lo llevaron, en los años ochenta y principios de los 90, las Universidades de Brasilia y Federal de Campinas, donde funciona hoy en día un programa de postgrado en evaluación. Luego, el Ministerio de Educación creó la Comisión Nacional de Evaluación bajo dos principios rectores: adhesión voluntaria y no vinculación con el financiamiento. En 1995, el Ministerio de Educación y Cultura creó el Examen Nacional de Cursos (ENC). Este sistema es obligatorio y generó mucha resistencia, especialmente de los estudiantes, pero se impuso como instrumento legal de un Estado de inspiración neoliberal, evaluador y controlador, que se ajusta a mecanismos de mercado.
- d) Colombia: Ley 30 de 1992 de Educación Superior, creó el Consejo Nacional de Educación Superior y se le asignó la función de poner en marcha el Sistema Nacional de Acreditación y definir las funciones del Consejo Nacional de Acreditación. El Decreto 1904 de 1994 creó el Consejo Nacional de Acreditación, como un sistema voluntario, eminentemente académico y temporal, inspirado en el mejoramiento de la calidad y el respeto a la autonomía de las instituciones.
- e) Chile: El Sistema de Educación Superior de Chile es heterogéneo y fragmentado y carece de un proceso de acreditación nacional bien establecido. En la actualidad coexisten tres sistemas: a) El de "verificación", que aplica el Ministerio de Educación a los Centros de Formación Técnica; b) El de "examinación", que aplica el Consejo Superior de Educación a las instituciones y universidades privadas, creadas después de 1990, pero que no es verdadera acreditación, pues es para supervisarlas por 6 o 10 años, hasta que la institución

obtiene su autonomía. Las Universidades estatales y las privadas con financiamiento estatal no están sometidas a ningún procedimiento oficial, pero la mayoría ha iniciado procesos sistemáticos de autoevaluación.

- f) México: En 1989 se creó la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), del cual hemos visto los conceptos generales que orientan sus sistemas de evaluación. En 1990 se produjo el primer documento en relación a los procesos de evaluación y acreditación. Con el impulso de ANUIES se inició una primera etapa de autoevaluación institucional, con manuales elaborados por la Comisión Nacional. A su vez, en 1993 se creó el CENEVAL, que involucra al gobierno, ANUIES y los colegios profesionales para administrar los exámenes nacionales de ingreso y egreso. En 1996 se inició el análisis de una propuesta para crear un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación promovida por ANUIES. La propuesta enfatiza el mejoramiento de la calidad. El impacto del TLC ha llevado a buscar asociaciones con organismos de acreditación de los Estados Unidos.
- g) Costa Rica: En este país han sido las propias universidades, asociadas en el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) las que en virtud de un Convenio crearon el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), en pleno ejercicio de su autonomía. En efecto, el CONARE, en su sesión celebrada el 23 de marzo de 1993 (Sesión N° 07-93) aprobó el Convenio para la creación del SINAES, cuyos tres objetivos fundamentales son: (a) Coadyuvar al logro de los principios de excelencia establecidos en la legislación nacional y al esfuerzo que realizan las instituciones universitarias por mejorar la calidad de los programas y carreras que ofrecen; (b) mostrar la conveniencia que tiene para las instituciones universitarias someterse a un proceso de acreditación y propiciar la confianza de la sociedad costarricense en los programas y carreras acreditados, orientándola también con respecto a la calidad de las diferentes opciones de educación superior; (c) certificar el nivel de calidad de las carreras y de los programas sometidos a acreditación, garantizando la eficiencia, calidad de criterios y estándares aplicados en ese proceso. El SINAES estará dirigido por un Consejo integrado por ocho representantes. Cuatro son por las universidades estatales y los otros cuatro por las universidades privadas. Una vez nombrados por consenso entre las universidades que representan, los miembros del Consejo gozan de plena independencia de criterio en el ejercicio de su función. Duran en sus cargos cuatro años, pudiendo ser reelectos por períodos iguales y sucesivos en forma indefinida. El Consejo tiene, entre otras funciones, las siguientes: (a) atender y acreditar

programas y carreras, respetando la individualidad, autonomía y fines de la institución universitaria solicitante; (b) elaborar, aprobar, actualizar y vigilar el estricto cumplimiento de los procedimientos, estándares y criterios de evaluación aplicables a la acreditación, la autorregulación y la autoevaluación; (c) realizar, por lo menos cada cinco años, un proceso de autoevaluación de criterios, procedimientos y estándares empleados en los trámites de acreditación, con la supervisión de un organismo externo especializado en la materia; (d) mantener informadas a las instituciones universitarias y a la comunidad nacional acerca de los procedimientos y criterios que se emplean en los trámites de acreditación y cualquier otro aspecto de interés general; y (e) informar al Consejo Nacional de Rectores el resultado de los estudios de acreditación realizados a las universidades estatales y al Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada.

- h) El Salvador: La República de El Salvador, por decreto presidencial dictado a través del Ministerio de Educación del 10 de marzo del 2000, reglamentó la integración y funciones de la Comisión de Acreditación de la Calidad Académica de Instituciones de Educación Superior. La Ley de Educación Superior de 1995 introdujo en la educación superior salvadoreña la evaluación institucional y la acreditación. La Comisión está integrada por siete miembros y goza de autonomía de acción en su cometido. El subsistema de acreditación académica es un componente del Sistema de Supervisión y Mejoramiento de la Calidad Académica de la Educación Superior. Los miembros de la Comisión son nombrados de mutuo acuerdo entre el Ministerio de Educación y el Consejo de Educación Superior. Tienen derecho a solicitar acreditación todas las instituciones de educación superior legalmente establecidas. Las instituciones acreditadas tendrán acceso a programas de asistencia e incentivos fiscales.

- i) CSUCA: El Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) ha creado un Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES), que abarca las universidades estatales asociadas al CSUCA, cuyos objetivos son, entre otros, los siguientes: "1. Fomentar en las universidades miembros del CSUCA una cultura de autoevaluación y rendimiento de cuentas, orientada al mejoramiento de la calidad de las instituciones, sus programas y carreras, a fin de que éstas contribuyan de manera más efectiva al desarrollo e integración de los países de la región, para mejorar la calidad de vida de la población centroamericana; 2. lograr consenso entre las universidades miembros sobre los criterios, factores e indicadores para evaluar la calidad de programas e instituciones de educación superior. Y desarrollar colectivamente instrumentos de

evaluación de dicha calidad; 3. promover, armonizar y coordinar procesos de autoevaluación y evaluación externa por pares académicos entre las universidades miembros, tanto a nivel institucional como de programas; 4. avanzar hacia la acreditación internacional de la calidad de instituciones, programas y carreras de educación superior de América Central. El SICEVAES cuenta con un Comité de Coordinación Regional, integrado por los vicerrectores académicos de las universidades y una Comisión Técnica de Evaluación integrada por 9 académicos con formación y/o experiencia en evaluación de la educación superior, seleccionados por las universidades miembros del CSUCA. Las principales realizaciones, hasta hoy, del SICEVAES son las siguientes: "Actualmente 64 programas en autoevaluación y 7 universidades en autoevaluación institucional. Hay previsiones presupuestarias para atender el proceso en mayoría de instituciones asociadas. Se han realizado las primeras visitas de pares externos (1 institucional y 1 prog. En I semestre del 2000; se prevé 11 programas y 1 institucional en II semestre). También se ha iniciado desarrollo del banco de pares académicos externos (base de datos, poco menos de 300 a la fecha). Regional y extrarregional). Se han elaborado los Proyectos de Convenio Marco para el funcionamiento del SICEVAES y el Proyecto de Reglamento del Convenio del SICEVAES.

Acreditación de la educación superior: tendencias recientes y desafíos para el futuro

María José Lemaitre del Campo

El contexto para la acreditación

Diversos analistas han intentado identificar los factores asociados al creciente interés evidenciado, en los más diversos países del mundo, por desarrollar, poner en práctica y perfeccionar mecanismos de acreditación de la educación superior.

Si bien las circunstancias específicas varían de un país a otro, existe un alto grado de coincidencia en señalar como las más significativas aquellas asociadas al crecimiento y diversificación de la educación superior, la introducción de elementos de competencia, la lógica del mercado en el sector y la necesidad de responder a los requerimientos de la globalización (El Khawas, 1998; Thune, 1998; Sanyal, 1995; Middlehurst y Woodhouse, 1995; Lenn, 1994; entre otros).

Algunos de estos autores destacan, además, que estos factores han producido una cierta insatisfacción de las autoridades públicas y el sector privado, relacionada con la capacidad de respuesta de la educación superior a las necesidades sociales y económicas y la percepción de que, en ausencia de mecanismos que aseguren y promuevan la calidad, las instituciones tienden a ser relativamente complacientes, sin verificar oportunamente eventuales deficiencias o limitaciones (El Khawas, Middlehurst y Woodhouse).

A pesar de que en muchos casos las iniciativas tendientes a establecer mecanismos de aseguramiento de la calidad han debido enfrentar la resistencia de los académicos, existe un consenso cada vez mayor –resultado de negociaciones entre las autoridades públicas y académicas– en que las primeras reconocen y valoran el compromiso de las instituciones de educación superior con los procesos de mejoramiento continuo impulsados por los nuevos sistemas, y las segundas aprecian el hecho de que dichos sistemas incentivan y promueven cambios necesarios pero difíciles de abordar en el marco cultural habitual de la educación superior.

La experiencia internacional

Un interesante análisis acerca de la forma en que distintos países han abordado el tema es el que se desprende de una investigación del Instituto Internacional de Planificación educacional de la UNESCO, dirigido por el Profesor Bikas C. Sanyal. Particularmente significativo resulta el que, siendo el foco del estudio un análisis de los mecanismos de gestión de la educación superior – tanto a nivel de sistema como en las instituciones– la forma de abordar el tema sea precisamente los mecanismos de regulación y, en particular, las estrategias de acreditación utilizadas por los distintos gobiernos. Mediante el análisis de casos concretos en África, Asia, América Latina, América del Norte, Europa y Oceanía, el Profesor Sanyal muestra una amplia gama, que clasifica en cuatro categorías principales:

1. Países que se distinguen por el desarrollo de estrategias de autorregulación y accountability, donde los sistemas de educación superior están sometidos a “procesos informados y periódicos orientados a ajustar el desempeño del sistema, las instituciones, los programas o procedimientos a las expectativas –estándares, normas– definidas por el regulador a la luz de una evaluación formativa o sumativa”. Las instituciones son esencialmente autónomas, pero operan en un marco que les exige dar cuenta pública de su gestión. Entre estos países se destacan Estados Unidos, con un mayor uso de incentivos de mercado, y una regulación estatal relativamente liviana; y Holanda, Bélgica, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, donde los respectivos gobiernos nacionales son actores centrales en la orientación del sistema, ya sea mediante mecanismos de financiamiento o de control de calidad. Es interesante observar que la relación que se da entre el gobierno nacional y las instituciones de educación superior es resultado de procesos de evolución diferentes. En algunos casos, como el del Reino Unido, se parte de una situación de gran autonomía institucional que evoluciona hacia un mayor control por parte del Estado, mientras que en otros, como el de Holanda, se trata de un proceso de descentralización a partir de un control estatal acentuado.
2. Países cuyos gobiernos han iniciado un proceso de descentralización, y se han desarrollado algunos aspectos en esta dirección con la cooperación de las instituciones de educación superior. El ejemplo más claro lo constituyen los países escandinavos, caracterizados por un alto grado de centralización, donde decisiones como los sistemas de admisión, el currículo u otros aspectos se adoptan a nivel gubernamental, pero que se encuentran en transición gradual hacia la autonomía institucional y un mayor compromiso con la autorregulación.

Otros países como Singapur, Filipinas o Nigeria podrían quedar en esta categoría, pero sus procesos de cambio son demasiado recientes como para evaluar si efectivamente avanzan en la dirección prevista.

3. Países en que sus gobiernos han anunciado cambios de política orientados hacia el desarrollo de estrategias de evaluación, planificación estratégica o mayor autonomía institucional, los que se encuentran con condicionantes culturales o de otro tipo que dificultan su implementación. Se refiere aquí a los países de Europa Oriental, enfrentados a la necesidad de modificar drásticamente sus estrategias de gestión pero sin contar con los recursos humanos, materiales o institucionales que les permitan avanzar en la dirección deseada. También se incluye en esta categoría a los países de América Latina y Centroamérica, donde la masificación de la educación superior, asociada en muchos casos a un descenso de la calidad, la burocratización de las instituciones públicas y las bajas remuneraciones de los académicos, unidos al peso de las asociaciones estudiantiles y académicas hace necesario introducir cambios importantes en la gestión del sistema. El estudio destaca los intentos de establecer sistemas de evaluación y acreditación, sobre todo en Chile, Colombia, Argentina, México y Brasil.
4. Países que se caracterizan por un alto grado de control y planificación centralizados, situación que se da en los Estados Árabes, países Sudafricanos, varios asiáticos y en la mayoría de Europa Central: Francia, Italia, Alemania o Austria. A pesar de la larga tradición centralizada de estos países –sobre todo los europeos– se aprecia también una cierta tendencia hacia una mayor autorregulación y se están iniciando procesos de descentralización en ámbitos específicos.

La principal conclusión a que arriba el mencionado estudio es que existe una tendencia clara hacia la autorregulación y el desarrollo de medidas de accountability por parte del Estado, expresadas en el desarrollo de mecanismos de aseguramiento de la calidad y acreditación pública.

Esta tendencia se aprecia tanto en países con una larga tradición de autonomía institucional – donde las instituciones de educación superior se ven crecientemente sometidas a regulaciones de carácter público– como en sistemas centralizados y altamente controlados por el Estado.

Un análisis más detallado de las experiencias europeas (Thune, 1998) muestra que, a pesar de las diferencias de enfoque global en cuanto a la regulación a que se ha hecho referencia más arriba, prácticamente todos los países de la Unión Europea han asignado una prioridad alta al desarrollo de la evaluación y aseguramiento de la calidad de la educación superior, prioridad que se expresa en la creación o apoyo a agencias nacionales de acreditación, impulsadas en la gran mayoría de los casos por los respectivos gobiernos.

En general, en los países europeos la evaluación opera sobre la base de un concepto de calidad que la define como "ajuste a los propósitos declarados", es decir, que insiste en que las instituciones o los programas se evalúen con relación a sus propias metas y objetivos. Aun en esa perspectiva, sin embargo, el hecho de que exista una evaluación externa suele tensionar la definición de las metas y objetivos en el sentido de hacerlos más innovadores y capaces de responder a los requerimientos del medio.

Esa es, probablemente, una de las razones por las que, en muchos casos, los mecanismos de acreditación son vistos como una forma de promover cambios necesarios para adecuar la educación superior a los nuevos requerimientos del desarrollo económico, tecnológico y productivo. Los cambios en el modo de producción del conocimiento –crecientemente generado en un contexto de aplicación, orientado a resolver problemas complejos, de carácter transdisciplinario, capaz de desarrollarse en una variedad de contextos organizacionales– ha hecho indispensable desarrollar nuevos mecanismos de evaluación o control de calidad.

En muchos casos, los sistemas de acreditación, enfocados hacia la evaluación de resultados en el marco de las propias definiciones de las instituciones de educación superior, abren espacios de innovación difíciles de lograr cuando la calidad se define internamente, o cuando mucho, por el juicio de pares seleccionados en función de sus contribuciones previas al desarrollo de la respectiva disciplina.

Información pública y calidad

Un instrumento que muchas veces se propone como una alternativa a la acreditación en cuanto mecanismo de regulación es el establecimiento de un sistema de información pública, centrado en las características de la oferta de educación superior, sobre todo en lo que se refiere a las condiciones de formación, al ajuste entre lo que la institución ofrece y los resultados obtenidos y, además, a las condiciones en que los egresados del sistema se insertan en el medio laboral o social.

Dos son los argumentos más frecuentemente esgrimidos en favor de la información pública como mecanismo de regulación:

1. Surge, fundamentalmente, del ámbito de la economía y se refiere a la transparencia del mercado y la simetría entre la información disponible para los oferentes y los demandantes de un servicio.
2. Estrechamente asociado a la teoría de la opción racional, supone que un aumento en la calidad y cantidad de información disponible ejercerá necesariamente un efecto regulador, mejorando la calidad por cuanto las instituciones se esforzarán por alcanzar niveles óptimos de calidad con el fin de captar estudiantes y sobrevivir en el mercado.

Con relación al primer argumento, conviene señalar que la evidencia empírica, aunque escasa, sugiere que lo que el usuario principal, no exclusivo, el estudiante, percibe no la calidad de una institución, sino su reputación o prestigio.

En el largo plazo, calidad y reputación deberían tender a coincidir, pero en el corto y mediano plazo, la reputación depende principalmente de factores como la publicidad o el marketing de las instituciones, modas entre estudiantes, ubicación geográfica u otros factores solo marginalmente asociados con la calidad. En contextos donde muchas de las instituciones son relativamente nuevas, es necesario complementar los antecedentes asociados a la reputación con otros, que permitan contextualizar la información y poner en perspectiva los esfuerzos publicitarios de las propias instituciones.

En el segundo argumento, referido a la asociación entre información y calidad, el supuesto subyacente es que los alumnos tienden siempre a elegir la universidad de mejor calidad entre las que le son accesibles. Sin embargo, no hay evidencia que esto sea así, salvo en el caso de un grupo relativamente pequeño de estudiantes que efectivamente buscan adquirir una sólida formación en el campo elegido. Muchos otros estudiantes tienen otros intereses, tanto o a veces más importantes que la calidad de la institución: obtener un título en forma relativamente fácil y rápida, permanecer cerca de la familia, adquirir relaciones sociales, poder trabajar mientras estudian, minimizar el costo del estudio, ascender en la escala social. Si bien todos estos intereses son válidos, y las opciones adoptadas en función de ellos son racionales, no conducen a elegir la institución de mejor calidad, sea esta real o percibida. Un ejemplo claro de esta situación es el de muchos jóvenes que prefieren estudiar en la peor universidad antes que hacerlo en el mejor instituto técnico.

En síntesis, si bien la información pública es esencial para mejorar las opciones de los estudiantes, no parece ser un buen mecanismo para promover la calidad de la educación superior ni de las instituciones que integran el sistema, a menos que esté asociado a otros instrumentos de política que enriquezcan la información disponible y promuevan el desarrollo cualitativo de las instituciones.

CAPÍTULO III: CALIDAD, EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

Dar fe pública de la calidad de las instituciones o de los programas de estudio; es brindar información a los ciudadanos y a las autoridades garantizando públicamente que los títulos otorgados logran niveles predefinidos; es comprobar oficialmente que una institución educativa -o un programa específico- cumple o no con los requisitos de calidad y, por tanto, los certificados que otorga son válidos o no.

José Días Sobrinho

Acreditación de la educación superior en América Latina y El Caribe

José Días Sobrinho

Calidad y acreditación: acuerdos y límites conceptuales

No existe consenso sobre la noción de calidad. Para evitar fragmentaciones dispersadoras e inoperantes, la solución mundialmente aceptada consiste en atribuir a entidades u organismos acreditados la prerrogativa de elaborar lineamientos generales, objetivos y propuestas operacionales sobre calidad. Esto facilita la comprensión y las prácticas de acreditación, pero también representa un desplazamiento parcial de la autonomía desde las universidades hacia los organismos de acreditación.

La Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) ofrece una definición que, al parecer, representa el concepto de calidad vigente en los sistemas de educación superior de la región: "Grado en el 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 cumple los estándares previamente establecidos por una agencia u organismo de acreditación" (RIACES, 2004: 21).

En esta definición, alcanzar la calidad significa satisfacer las expectativas, cumpliendo con los estándares establecidos previamente por agencias u organismos externos de acreditación. Cuanto más se aproxima una institución a normas o estándares ejemplares, mayor se considera su grado de calidad. Y si alcanza los grados más elevados, logra la excelencia. En consecuencia, la calidad se mide objetivamente.

Acreditar corresponde a dar fe pública de la calidad de las instituciones o de los programas de estudio; es brindar información a los ciudadanos y a las autoridades garantizando públicamente que los títulos otorgados logran niveles predefinidos; es comprobar oficialmente que una institución educativa -o un programa específico- cumple o no con los requisitos de calidad y, por tanto, los certificados que otorga son válidos o no. A la vez, la acreditación debe estimular la búsqueda continua de calidad y facilitar la movilidad de estudiantes y profesores.

La acreditación tiene límites. Se atiende, casi exclusivamente, a resultados objetivos y comparables, pero no da cuenta eficazmente de procesos, contextos, valores, actitudes y competencias sociales. También los compromisos con las comunidades locales, los proyectos y las realidades nacionales son de enorme importancia. La acreditación no puede limitarse al cumplimiento de una calidad sin patria. Amén de criterios internacionales de calidad basados en la tradición científica, la calidad también debe tener relación con la pertinencia.

No pueden olvidarse los fenómenos de internacionalización y transnacionalización de la educación superior que afectan a las políticas públicas en este ámbito y a los procesos de acreditación. La internacionalización presenta un amplio abanico de significados y situaciones, de los que es útil subrayar al menos dos aspectos: a) la cooperación académica internacional e interinstitucional, potenciada por el avance de los medios de información y comunicación; b) la oferta transnacional de servicios educativos, muchos de ellos a distancia.

Los países de América Latina y el Caribe son suelo fértil para las transformaciones impulsadas desde afuera, en las que la acreditación y la evaluación universitarias tienen un papel bastante destacado. Esas transformaciones están interpenetradas por importantes cambios conceptuales e ideológicos. Por ejemplo, las nociones de público y privado, o de bien público y mercado, son objeto de duras disputas, pero sus fronteras y sus significados frecuentemente se difuminan o se mezclan (García Guadilla, 2004: 124).

Todos estos fenómenos interdependientes, que exigen cambios en las instituciones y en los sistemas educativos y a los que se supeditan demandas muy complejas, argumentan en pro de la acreditación como mecanismo de garantía de la calidad, según determinados estándares nacionales e internacionales, y de control del asedio de la oferta transnacional y de la expansión indiscriminada de instituciones sin compromisos con la identidad o los proyectos de las sociedades a las que pertenecen.

La educación superior es un campo en disputa, a escalas nacional e internacional. Los organismos de evaluación y acreditación y, consecuentemente, los conceptos de calidad son partes centrales de las políticas de educación superior. Siguiendo similares o distintos caminos, con grados diferentes de desarrollo, cada vez más los países del continente latinoamericano promueven procesos y políticas de evaluación y acreditación.

Algunas tendencias de la educación superior en América Latina y El Caribe

América Latina y el Caribe constituyen una región de gran diversidad cultural y étnica, con notables asimetrías en sus respectivos grados de desarrollo económico y enormes desigualdades sociales en algunos de sus países. Son estados miembros de esta región: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Son miembros asociados: Antillas Neerlandesas, Aruba, Islas Caimán e Islas Vírgenes Británicas. Además de éstos, también se considera Puerto Rico, estado libremente asociado a los EE.UU.

Según la definición utilizada en el marco de la Asociación de Estados del Caribe (AEC, asociación creada en 1994), el Gran Caribe está integrado por el Caribe Insular (incluida Cuba), las Guayanas, los países centroamericanos y los países conocidos como los Tres: México, Colombia y Venezuela. Además del Caribe Insular, de los países del istmo centroamericano, de las Guayanas y de los Tres, también forman parte del Gran Caribe los territorios y estados asociados de Gran Bretaña (como las Islas Vírgenes y Caimán) y de Holanda (Aruba y Antillas Neerlandesas) y los Departamentos de Ultramar de Francia en el Caribe y América del Sur (Guadalupe, Martinica y Guayana Francesa).

El Gran Caribe es un complejo geopolítico y económico de gran heterogeneidad cultural y económica, que necesita hacer especiales esfuerzos para lograr una mejor integración internacional, a nivel subregional y global. Además de sus relaciones con los países industrializados, especialmente Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Holanda, la Comunidad del Caribe (CARICOM) recibe impactos que vienen del norte, en particular de México en sus relaciones con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y del sur, sobre todo de Venezuela y Colombia, en sus relaciones con la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Además de las cuestiones económicas, tiene que priorizar políticas para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad, el desarrollo de sociedades justas y equitativas, la construcción y el mejoramiento de sus sistemas de ciencia y tecnología, la protección del medio ambiente y la integración cultural.

En América Latina se encuentran algunas universidades consolidadas, responsables de una valiosa producción de ciencia y técnica, de creación artística y de reflexión crítica indispensables para la comprensión y el avance de las sociedades. En general, las instituciones de reconocida calidad, responsables de la mayor parte de las investigaciones y de la formación de investigadores, son públicas, esto es, creadas y mantenidas por los estados nacionales o por gobiernos provinciales. Sin embargo, las universidades de la región con presencia en la comunidad científica internacional todavía constituyen una pequeña minoría.

Del total de IES existentes en la región [...] seguramente una fracción no superior a 3 % podría corresponder a esa definición tradicional. Ellas forman el cuadro de honor de lo que, a escala latinoamericana, puede llamarse *research university*. A su lado existe un número algo mayor de universidades con investigación, pero que en realidad no alcanzan a situarse en el nivel de internacionalización que supone la participación en la comunidad mundial de producción científica y tecnológica. En cambio, las demás instituciones —más de un 90 %— son puramente docentes (Brunner, 2003).

En su mayoría, son instituciones de enseñanza, muchas de ellas de absorción de matrículas, que no hacen investigación sistemática ni alcanzan estándares de calidad internacionales, emplean docentes a media jornada y con contratos provisionales, y no tienen una carrera docente basada en valores académicos. Pueden encontrarse sectores muy rezagados en instituciones de investigación; asimismo, en algunas instituciones dedicadas a la labor docente, también puede haber valiosos nichos de investigación y vinculación con industrias u otros sectores de la sociedad.

Muchas de las transformaciones de la educación superior se integran en las reformas que los estados promueven para alcanzar una inserción más competitiva en los ámbitos internacionales. El hecho de que, por efecto de la globalización, muchas de las experiencias locales sean convergentes con las tendencias internacionales, no significa que las transformaciones y las políticas de educación superior en América Latina sean homogéneas. Sin la pretensión de establecer un cuadro de divergencias o elaborar una tipología de las especificidades locales, sigue a continuación una breve reflexión sobre algunos de los fenómenos más comunes y habituales en la región.

Expansión cuantitativa de instituciones y matrículas estudiantiles, crisis de financiación, privatización y casi-mercado, diferenciación institucional, heterogeneidad de los niveles de calidad e internacionalización son algunos de los fenómenos más generales y frecuentes. Dichos fenómenos generan, a su vez, graves desafíos y grandes oportunidades. Interrelacionados, constituyen las respuestas más frecuentes a las nuevas demandas, especialmente las relacionadas con las necesidades de una escolarización más amplia, el acuciamiento de competencia, las demandas del mundo del trabajo y la garantía de calidad.

El principal desafío consiste en crecer con calidad. En la región hay necesidades muy específicas y, a su vez, acuciantes. Algunas son ajenas a los estándares internacionales de calidad, como las cuestiones de democratización de los espacios universitarios, ampliación de oportunidades de acceso y permanencia en los estudios superiores, en especial de segmentos históricamente desfavorecidos (pobres, afrodescendientes, indígenas, mujeres...). Amén de los criterios científicos universales, los procesos de evaluación y acreditación en América Latina y el Caribe han de valorar también las cuestiones de justicia social, equidad, democratización y ampliación de oportunidades.

Los sistemas educativos de la región son cuantitativamente muy diferenciados. Hay más de 3 millones en Brasil y 2 millones en México y Argentina. Más de 1 millón en Colombia y entre 900,000 y 800,000 en Perú y Venezuela. Entre 200,000 y 570,000 en Bolivia, Chile, República Dominicana y Cuba; y menos de 150,000 estudiantes en ocho países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. El número total de estudiantes, más de catorce millones, se multiplicó por más de cuarenta desde 1950, y treinta veces desde 1960. Hay más de siete mil instituciones, de las que poco más de mil quinientas son universitarias. Las demás son no universitarias y, en su mayoría, privadas.

Brasil, con cerca de 3,600.000 estudiantes, posee aproximadamente la tercera parte de las matrículas de toda la región. Aunque, desde 1998, experimente aumentos del 12 % al 13 % de estudiantes al año, alcanza apenas una tasa de 10,5 % y sigue muy por debajo del promedio latinoamericano, que ronda el 19,5 %.

La gran expansión de instituciones de educación superior en la región, en los últimos años, está relacionada con la creciente ampliación del sector privado, fenómeno que varía de país a país.

Mientras que el 79 % de los estudiantes de educación superior en Argentina aún se concentran en instituciones públicas, las matrículas privadas superan ampliamente las públicas en países que decidieron liberar la oferta privada, como México, Colombia, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Chile y, sobre todo, Brasil. En Colombia, alrededor del 68 % de las instituciones y, en Costa Rica, el 71 % de las carreras son privadas. Brasil tiene uno de los sistemas superiores más privatizados del mundo: superior al 72 % de los estudiantes y al 90 % de las instituciones.

A pesar de las restricciones económicas, privadas y públicas, el aumento expresivo de estudiantes tiende a continuar como consecuencia del valor económico que se atribuye a la educación, de la imperiosa necesidad de capacitación técnica, del crecimiento demográfico de las ciudades y del gran aumento de jóvenes egresados de la enseñanza secundaria. Entre 1990 y 1997, su incremento fue del 33 % en la región, y una buena parte de estos jóvenes demanda su ingreso en la educación superior.

También hay cambios importantes en la composición de la población estudiantil, entre ellos, el gran aumento de mujeres y de grupos de edad mayores. Un fenómeno común a toda la región consiste en el crecimiento de las matrículas de las mujeres en proporción mayor que las de los hombres. En Brasil, por ejemplo, las alumnas superan los índices del 55 % en las instituciones superiores. Otros dos ejemplos son expresivos. En Barbados, las matrículas femeninas crecieron un 55 % contra un 22 % de las masculinas, entre 2000 y 2001; en Jamaica, de 2002 a 2003, el aumento de estudiantes mujeres fue del 25 %, y de hombres, del 10 %.

Muchos profesionales están regresando para realizar una ampliación de estudios. Algunos países adoptan políticas públicas que facilitan el acceso de grupos tradicionalmente desfavorecidos. Sin embargo, en todo el continente quedan aún serios problemas de equidad derivados del histórico agravamiento de las desigualdades sociales.

Por ejemplo, en Colombia, el 61,3 % de los alumnos de educación superior provienen del 40 % de población más rica, y sólo el 3,4 % del 20 % más pobre (Revelo, *apud* Mora Alfaro, 2005: 119). Situaciones semejantes se repiten en otros países. Por ejemplo, en Brasil, pese a recientes políticas afirmativas desarrolladas por el Ministerio de Educación, todavía persisten enormes dificultades para la entrada de jóvenes pobres en la educación superior.

El 74 % de los alumnos matriculados en universidades brasileñas pertenecen al quintil más rico y sólo un 4 % al más pobre. En México y Chile superan el 50 % los alumnos del quintil más elevado y no llegan al 10 % los matriculados que pertenecen a los escalones más bajos. La desigualdad social presente en los campus universitarios tiene un fuerte componente étnico en Brasil: según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en la sociedad brasileña el 52 % de las personas son de raza blanca, mientras que en la educación superior constituyen el 72,9 %; las personas de raza negra son un 5,9 % en la sociedad y un 3,6 % en la educación superior; las personas de raza mulata en la sociedad son un 41 % y en los cursos superiores representan un 20,5 %. Las diferencias e injusticias sociales forman parte de la historia de muchos países de la región y constituyen un caldo de cultivo importante para que afloren bajos niveles de calidad de la educación superior y bajos índices de desarrollo humano.

Hay diferencias importantes en las políticas de acceso a la educación superior que interfieren en las tasas de matrículas. Por ejemplo, Argentina y Uruguay admiten el acceso directo o formas mixtas, mientras que otros países, como Brasil, adoptan exámenes de ingreso. La situación en Brasil tampoco es homogénea. En muchas instituciones privadas brasileñas las ofertas superan a las demandas. Por el contrario, en las universidades públicas el acceso es muy disputado; en algunas carreras públicas de gran prestigio se superan los cien candidatos por plaza.

Más de dos tercios de los programas formales de maestría y doctorado en América Latina y el Caribe —donde se desarrolla la casi totalidad de las investigaciones— son ofrecidos por universidades públicas de Brasil y México. No obstante, en distintos países, junto a los programas formales de posgrados stricto sensu, crece la oferta de una gran variedad de programas cortos, genéricamente llamados posgrado, que muchas veces no son más que actividades con fines lucrativos, en general de entrenamiento profesional, sin compromisos con la formación de investigadores ni la producción de conocimientos.

La crisis de financiación del sector público favorece la expansión privada. A los drásticos recortes de gastos públicos corresponden iniciativas de disputada búsqueda de fondos privados, convenios con sectores de la economía de mercado, cobro de aranceles, contratos flexibles, programas cortos, ventas de servicios, alquiler de espacios y muchas otras fuentes de renta. Algunos países, como Brasil, Argentina y México, crearon mecanismos competitivos de incentivos económicos para incrementar los ingresos de los docentes, basados en criterios de dedicación horaria.

Como tendencia general, se percibe una desprofesionalización del magisterio superior, una disminución de la dedicación exclusiva y del número de investigadores a tiempo completo. Asimismo, aumentan el utilitarismo y la vinculación con las empresas y proliferan fundaciones para la gestión de ingresos resultantes de la venta de servicios. La distribución competitiva de presupuestos e incentivos económicos está generando un aumento de conflictividad entre docentes e investigadores, entre instituciones y entre estas y sus respectivos ministerios.

El incremento vigoroso de las matrículas estudiantiles y de las nuevas instituciones, en un escenario de reducción presupuestaria y aumento de la fiscalización de resultados, ha engendrado un creciente aparato de mecanismos públicos de control de calidad, reconocidos internacionalmente con diversas denominaciones y distintos significados, aunque en general empleados indiscriminadamente: evaluación, acreditación, regulación, reconocimiento, exámenes nacionales o de Estado, y otros instrumentos de control, medida de desempeño y rendimiento, información y exámenes de diferentes tipos y funciones. Paralelamente, también crece una atrayente industria de asesorías y consultorías privadas.

Aunque no es mecánica, existe una relación entre financiación y calidad, pero no un consenso sobre si se debe o no vincular la financiación a la evaluación y a la acreditación. En ese tema compiten dos argumentos contradictorios: el incremento de la financiación a instituciones de alta calidad puede fortalecerlas aún más y premiar sus esfuerzos; la disminución de presupuestos en las de menor calidad puede amenazar su supervivencia. Además, una ligación estrecha entre financiación y calidad, con sistemas de premios y castigos, puede generar fraudes y competiciones exacerbadas.

La diferenciación institucional resulta de la necesidad de dar respuestas diferentes a nuevas demandas y circunstancias. La inserción de la educación superior en las leyes de mercado propició un régimen de gran competencia entre las instituciones, sin haberles proporcionado mejores condiciones para competir. Una de las maneras de aumentar la competitividad consistió en inventar nuevos tipos de instituciones y nuevas formas de organización. La expansión diferenciada ocurre bien por creación de instituciones distintas a la tradición universitaria, bien por transformación de las antiguas. Para adaptarse a las nuevas y crecientes demandas, y teniendo en cuenta la competencia de mercado, las nuevas instituciones privadas con fines lucrativos siguen la tendencia de ofrecer programas adaptados a las demandas de los "clientes".

Por vocación y tradición, la universidad ha sido siempre una institución internacional. Hay en la internacionalización un sentido muy positivo y coherente con los seculares valores académicos que corresponde al fortalecimiento del carácter universal del aprendizaje y de la investigación, al establecimiento de redes, a la ampliación de vínculos internacionales, a la cooperación entre académicos en proyectos conjuntos y a la creación de organismos propiciadores de intercambios y de movilidad de docentes, investigadores y estudiantes. La colaboración internacional está cada día más potenciada por el avance de las nuevas tecnologías de información y las facilidades de transporte. La evaluación y la acreditación constituyen procesos capaces de promover valiosas oportunidades de cooperación internacional y de integración regional. Las necesidades de validez internacional de titulaciones, programas y disciplinas estimulan los intercambios entre instituciones y comunidades disciplinares, e inducen acuerdos referentes a estándares comunes de calidad, "con [lo] cual se facilita el control sobre la mala práctica y las ofertas mercantiles" (Stubrin, 2005).

Pero, amén de la internacionalización cooperativa y solidaria, crece el fenómeno conocido como educación transnacional o educación transfronteriza, consistente en varios tipos de oferta de servicios educativos que trascienden las fronteras físicas y conceptuales de la educación superior (sedes más allá de las fronteras del país de origen, programas en el extranjero, programas virtuales o a distancia, MBA, títulos compartidos por instituciones de diferentes países, etc.).

En el Caribe anglófono se han establecido más de cuarenta proveedores extranjeros (independientes o afiliados a una institución local), sobre todo de los Estados Unidos y del Reino Unido. Por ejemplo, en las Islas Vírgenes Británicas ofrecen servicios de educación terciaria: la Universidad Abierta de la Commonwealth, la Universidad Estatal Wright, la Universidad de las Islas Vírgenes, el Instituto Culinario de Nueva Inglaterra y la Universidad Tecnológica de Arkansas. Resulta interesante observar que el Consejo Nacional de Acreditación de San Cristóbal y Nieves tiene como foco principal la acreditación de proveedores extranjeros.

Los diversos servicios educativos transfronterizos requieren mecanismos internacionales y regionales de regulación que preserven los valores académicos. No obstante, si son regulados por entidades supranacionales extrañas a la comunidad académica y científica, pueden acarrear graves amenazas de mercantilización de la educación y de empobrecimiento de las identidades nacionales.

Evaluación y acreditación en América Latina y El Caribe: rasgos generales

Evaluación y acreditación son conceptos distintos aunque estrechamente correlacionados e interdependientes. En general, la palabra evaluación se refiere a procesos participativos de análisis, estudio y discusión respecto al mérito y valor de sistemas, instituciones y programas, con objetivos de mejoramiento. En este texto se privilegia la acreditación. El término acreditación tiene muchos usos y diversas interpretaciones. Por ejemplo, hay acreditación de instituciones, validación de titulaciones y de programas de estudio; unos procesos son más amplios y generales, otros más específicos, aunque todos busquen comprobar si los requisitos de calidad, previamente establecidos, fueron o no cumplidos. Los modelos de acreditación tienen que ver con dos matrices diferentes: una "centrada en el Estado", donde predominan autorizaciones ex ante y reconocimiento oficial indefinido, y otra "centrada en la sociedad", en que agencias zonales hacen evaluación y acreditación periódica de instituciones y programas (Stubrin, 2004: 11).

Aunque se considere valiosa la diversidad existente en todos los sistemas de educación superior, también hay un acuerdo amplio respecto de la necesidad de cumplir los estándares mínimos de calidad y establecer mecanismos que aseguren que programas y títulos sean homologables. Casi todos los países de América Latina y también subregiones crearon, a partir de la década de 1990, sus organismos de acreditación.

Por ejemplo, se creó la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (México), el Consejo Superior de Educación (Chile), el Consejo Nacional de Acreditación (Colombia), la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Argentina), el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (Centroamérica), la Asociación de Instituciones Terciarias del Caribe (ACTI/CARICOM), el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario (MEXA/MERCOSUR).

Por medio de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES), Brasil desarrolla desde la década de 1960 un consolidado sistema de evaluación y acreditación de posgrados. La complejidad del sistema de grado, con sus 2.300 instituciones de distintos tamaños y modelos estructurales, requiere un complejo sistema de regulación a cargo de varios órganos del Ministerio de Educación (MEC): el Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos, la

Secretaría de Educación Superior, la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior y el Consejo Nacional de Educación.

La diversidad de modelos es relativamente extensa. En la mayoría de los países, los organismos que acreditan son estatales, pero también hay en la región acreditación por agencias de la sociedad y, asimismo, por instancias internacionales. En algunos casos se alcanza una cobertura de todo el sistema, en otros no. Aunque de maneras diferentes, en América Latina y el Caribe la acreditación viene consolidándose como un proceso de certificación externo de programas o instituciones, de validación temporal, basada en estándares de calidad previamente establecidos por el organismo que acredita. Incluye, generalmente, la autoevaluación y una evaluación externa por un equipo de pares.

El foco central de la acreditación es el control y la garantía de calidad. A su vez, la evaluación se asocia más a la lógica de mejoramiento académico. En América Latina existen muchas prácticas de autoevaluación, sobre todo en instituciones públicas, con o sin apoyo de ministerios y agencias externas. Para esas instituciones, la evaluación tiene un alto valor pedagógico y político de mejora académica y administrativa, y de fortalecimiento de la autonomía universitaria. Sin embargo, estas prácticas de autoevaluación con miras a la mejoría académica y al fortalecimiento de la autonomía universitaria están siendo crecientemente desmerecidas, en razón del predominio de las recientes evaluaciones externas con fines de control o regulación.

Un rasgo común a los sistemas de educación superior del continente latinoamericano consiste en que los procesos de acreditación y las evaluaciones externas tienden a ocupar el lugar de las autoevaluaciones y de las evaluaciones cualitativas. Son procesos cada vez más globalizados, transnacionales, estandarizados, cuantitativos y objetivos, con propósitos de ampliar las posibilidades de convalidación externa, establecer clasificaciones y también orientar a los "clientes". Aunque en algunos países, como Argentina y Chile, los procesos de acreditación logren limitar la proliferación de nuevas instituciones privadas y lleguen incluso a proponer el cierre de algunas de ellas, esto no ocurre en otros países. Por ejemplo, los procesos reguladores brasileños no evitaron la abundante proliferación de instituciones privadas de baja calidad.

Organismos subregionales

Se han realizado algunos esfuerzos para la creación de organismos subregionales de acreditación. Son ejemplos el MEXA, en el ámbito del MERCOSUR, el Consejo Centroamericano de Acreditación y el Proyecto 6x4 y la Asociación de Instituciones Terciarias del Caribe (ACTI).

En la Reunión de Ministros de Educación de los países del MERCOSUR, llevada a cabo en Buenos Aires en 1992, se aprobó el Plan trienal para el Sector Educación del MERCOSUR, donde se planteaba la "compatibilización de los sistemas educativos, el reconocimiento de estudios y homologación de títulos con la finalidad de facilitar la circulación de estudiantes de la región y la formulación de propuestas de flexibilización, acreditación y reconocimiento de estudio y títulos" (Fernández Lamarra, 2005: 98).

La reunión de 1998 aprobó el Memorando de Entendimiento, que trata de los lineamientos generales y establece normas de operación y procedimientos de evaluación y acreditación en el ámbito del MERCOSUR. Este documento contiene información respecto de las solicitudes de acreditación, la estructura del informe de autoevaluación, los criterios para registro de evaluadores, las atribuciones de los comités de pares, las características de los dictámenes de acreditación y los criterios e indicadores para la acreditación de carreras. El MEXA, desarrollado gradual y experimentalmente desde 1992, ha puesto en marcha procesos de evaluación de la carrera de Agronomía, para extenderlos después a Ingeniería y Medicina.

En razón, sobre todo, de las asimetrías de los sistemas educativos y económicos, se contabilizan algunos avances en el plan académico, pero persisten enormes dificultades en el ámbito de la certificación profesional. En el MERCOSUR avanzaron algo los acuerdos de reconocimientos académicos, pero no se lograron acuerdos cuando se trató el reconocimiento de habilitación para el desempeño profesional. Por ello, se acordó separar los dos tipos, aclarándose que el reconocimiento académico³ no confiere de por sí derecho al ejercicio de la profesión.

El MEXA presenta también otros problemas, políticos más que técnicos, que tienen que ver con el acatamiento y la juridicidad de los dictámenes, la debilidad del bloque y los escasos acuerdos explícitos (Lémez, 2005: 291).

El Proyecto 6x4 (6 profesiones y 4 ejes de acción), todavía en carácter experimental y limitado, es otro proyecto que se desarrolla tras la reunión de 2004 de Columbus y el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) (México), con el objetivo de buscar una integración de las instituciones regionales y un mayor acercamiento entre América Latina y Europa. "El objetivo del proyecto es establecer condiciones operativas para que las universidades puedan participar en lograr una mayor compatibilidad y convergencia de los sistemas de educación superior mediante el diálogo y el trabajo de colaboración entre las instituciones" (Malo, 2005: 325). Tiene como objetivos específicos analizar la posible comparación de los programas de estudio de seis carreras profesionales; comparar los sistemas de créditos académicos para facilitar la movilidad estudiantil en sus propias instituciones; comparar los sistemas de evaluación y acreditación, y estudiar y estimular estrategias de formación para innovar en la investigación (Malo, 2005: 325). El Proyecto 6x4 sigue haciendo esfuerzos para ser el embrión de un posible futuro Espacio Común Latinoamericano de Educación Superior.

En Centroamérica, además de los esfuerzos nacionales orientados al establecimiento de entidades o instancias de acreditación, también se han llevado a cabo muchas iniciativas de autoevaluación académica de carácter regional, con miras a su mejoría. Una de las de mayor impacto es la impulsada por el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) en el ámbito de las universidades públicas de los siete países centroamericanos (Mora Alfaro, 2005: 137). Los países centroamericanos también establecieron el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), con los objetivos de acreditar agencias en la región y, principalmente, asegurar la calidad con criterios adecuados a las necesidades profesionales de los siete países.

En el ámbito de la CARICOM, la ACTI tiene el rol de articular los programas y facilitar la cooperación entre las instituciones de la Comunidad del Caribe. Muchos son los casos de articulación entre instituciones caribeñas y reconocidas universidades extranjeras, en particular, de los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido. Por ejemplo, la Escuela Universitaria de Barbados se articula con Penn State, la Universidad de Carolina del Norte, el Instituto de Tecnología de Florida, la Universidad Johnson y Wales, la Universidad de Wilberforce y otras instituciones. En el ámbito de la CARICOM, se practica la validación extrarregional (por ejemplo, la Escuela Universitaria de las Bahamas es validada por el Consejo Americano de Educación (ACE), y la Escuela Universitaria de las Islas Caimán, por el ACE, los Servicios de Educación Mundial (WES) de EE. UU. y el Servicio de Evaluación de Titulaciones Internacionales (IQAS) de Canadá) y la validación regional (por ejemplo, la Universidad de las Indias Occidentales hace

validación de numerosas instituciones regionales de Antigua, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, Barbados, Dominica, Trinidad y Tobago, Islas Caimán, etc.).

Con una dimensión más amplia, se constituyó en 2003 la RIACES, cuyos objetivos son: “promover la cooperación y facilitar el intercambio de información y las buenas prácticas entre los distintos organismos y entidades de acreditación de la calidad de la educación superior. Se trata, de este modo, de alcanzar la cohesión regional en materia de evaluación de la calidad al objeto de propiciar el reconocimiento de programas e instituciones con el fin de favorecer la movilidad y el intercambio de estudiantes y profesores” (RIACES, 2004: 8). La RIACES busca contribuir al reconocimiento de títulos, periodos y grados de estudio, facilitar la movilidad, colaborar con el fomento de acciones de garantía de la calidad, apoyar el desarrollo de instancias de evaluación y acreditación en los países donde todavía no existan y, sobre todo, impulsar la reflexión sobre escenarios futuros de la educación superior (Lemaitre, 2005).

Acreditación en algunos países: breve presentación

Se realiza a continuación una muy breve presentación de cinco países de distintas subregiones latinoamericanas. Brasil, Argentina y México juntos concentran más de la mitad de las matrículas. Colombia, país andino, y Costa Rica, centroamericano, son los países que, junto a Brasil y El Salvador, han facilitado más las iniciativas privadas. Por falta de espacio, no se contemplan los casos de otros sistemas de acreditación, aunque existan algunos, como el de Chile, con ricas experiencias.

Brasil

En Brasil, solamente ahora, debido a la internacionalización y el fortalecimiento de las relaciones entre naciones y bloques de países, se comienza a utilizar la palabra acreditación. El conjunto de procesos y actos consistentes en la autorización de funcionamiento, el reconocimiento de programas y la acreditación de instituciones, es llamado en Brasil regulación; la palabra supervisión se refiere a la garantía de conformidad de la oferta con la legislación; la evaluación es, a su vez, un proceso de mejoramiento y base para la regulación y la supervisión. La expresión evaluación de la educación superior corrientemente se emplea para designar el fenómeno que, en otros países, corresponde tanto a las modalidades de evaluación para mejoramiento como a la acreditación para garantizar la calidad.

Entre 1993 y 2003, dos modelos evaluativos estuvieron en disputa. El Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB) ponía énfasis en la evaluación institucional interna y externa con fines exclusivamente de mejoramiento, sin preocuparse de la regulación. Se trató de un programa autónomo y voluntario de evaluación institucional interna y externa protagonizado por las instituciones y practicado, hasta 2003, con objetivos de mejoramiento. Durante el Gobierno del presidente Cardoso, de 1995 a 2002, prevaleció la acreditación estatal, aunque con el nombre de evaluación. Los principales instrumentos, obligatorios y protagonizados por el MEC, fueron el Examen Nacional de Cursos —una prueba a escala nacional aplicada a los estudiantes de último año— y el Análisis de Condiciones de Enseñanza —verificación de las condiciones de oferta de los servicios educativos realizada por comisiones externas nombradas por el MEC.

A partir de 2004, en el Gobierno del presidente Lula, está en vigencia el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES). Es un sistema que articula procesos internos y externos. Los procesos de mejoramiento protagonizados por cada institución constituyen la base obligatoria de las acciones de regulación llevadas a cabo por el Estado. Todas las instituciones están obligatoriamente involucradas en este sistema, siguiendo lineamientos generales comunes, pero pueden desarrollar también instrumentos e indicadores propios, según sus respectivas identidades, misiones y compromisos institucionales.

El SINAES tiene como principios orientadores:

- a) responsabilidad social: todas las instituciones son responsables de la calidad y la cantidad de sus actividades y productos educativos en función de las necesidades y de los valores públicos;
- b) reconocimiento de la diversidad del sistema y respeto a la identidad institucional;
- c) globalidad: corresponde al Estado poner en marcha procesos de evaluación que ofrezcan una visión global del sistema a efectos de establecer políticas de regulación y mejoramiento; en las instituciones cabe desarrollar procesos globales de evaluación de todas las dimensiones y estructuras institucionales, combinando acciones internas con externas, y contando con la participación efectiva de los distintos actores;
- d) continuidad: creación de una cultura de evaluación y de espacios públicos de reflexión y debates.

El SINAES puede ser entendido como un proceso articulado de evaluación y acreditación, coordinado y supervisado por distintos organismos gubernamentales. Su más importante desafío es alcanzar eficacia en las funciones de mejoramiento y de regulación de un sistema que crece desordenadamente.

Además de los problemas técnicos propios de la evaluación con miras al mejoramiento, enfrenta el desafío de evitar los excesos de burocratización y posibles desvíos éticos, especialmente los impulsados por las lógicas de la competitividad mercantilista.

Argentina

El principal organismo que acredita en Argentina es la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Creada en 1996, funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Con apoyo de comisiones asesoras y comités de pares evaluadores, se encarga de la acreditación de carreras de grado de riesgo público y de posgrados, la evaluación de proyectos institucionales y de instalaciones de sedes de universidades extranjeras, el seguimiento y reconocimiento de instituciones universitarias privadas, el análisis de solicitudes de apertura de subsedes de instituciones y la evaluación institucional para el mejoramiento.

Las actividades de acreditación promovidas y coordinadas por la CONEAU se fundamentan en los procesos de evaluación institucional llevados a cabo por las instituciones interesadas. La evaluación institucional tiene como objetivo mejorar la calidad de una institución "a través de interrogarse sobre los resultados, y especialmente las acciones, identificando problemas y comprendiéndolos en su contexto." Por tanto, "ella debe servir para interpretar, cambiar y mejorar y no para normalizar, prescribir y mucho menos como una "actividad punitiva". La evaluación institucional es un proceso continuo y con carácter constructivo, que considera tanto los aspectos cualitativos como los cuantitativos y "se realizará en forma permanente y participativa" (CONEAU, 1997: 11) en dos fases: la autoevaluación y la evaluación externa.

Este doble proceso se realiza en siete etapas: acuerdo-compromiso entre la institución y la CONEAU; proceso de autoevaluación; preparación de la evaluación externa; desarrollo de las actividades del comité de pares evaluadores; redacción por la CONEAU de la versión preliminar del informe final y su presentación al rector; comentarios del rector y su consideración por la

CONEAU; aprobación del informe final, su publicación y difusión con los comentarios del rector (CONEAU, 1997: 18 y 19).

El énfasis en la evaluación para el mejoramiento está muy arraigado en los lineamientos para la evaluación institucional establecidos por la CONEAU. En la práctica, hay una distinción importante entre evaluación institucional y acreditación en Argentina. La evaluación se propone mejorar la calidad, la acreditación busca asegurar niveles de calidad según estándares predefinidos. Los mayores desafíos, también para otros países, consisten en evitar las actitudes excesivamente burocratizadas que inhiben la comprensión de procesos que constituyen los compromisos más profundos y pertinentes de las instituciones ante la sociedad.

Colombia

El organismo gubernamental responsable de la acreditación en Colombia es el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), creado en 1992. Sus funciones son similares a las de los organismos de acreditación de otros países: estimular los procesos de autoevaluación; explicitar y adoptar criterios de calidad, instrumentos e indicadores de la evaluación externa; constituir las comisiones de pares académicos, y elaborar el documento final para la consideración del ministro de Educación.

La acreditación en Colombia es entendida como el "acto por el cual el Estado adopta y hace público el reconocimiento que los pares académicos hacen de la comprobación que efectúa una institución sobre la calidad de sus programas académicos, su organización y funcionamiento y el cumplimiento de su función social" (Decreto 2904, de 1994, art. 1). Para el CNA, "la acreditación es un testimonio que da el Estado sobre la calidad de un programa o institución de educación superior, con base en un proceso riguroso de evaluación en el cual intervienen la institución, las comunidades académicas y el Consejo Nacional de Acreditación" (CNA, 2001: 9).

El proceso sigue tres etapas: la autoevaluación realizada voluntariamente por cada institución, la evaluación externa por pares académicos, y la evaluación final, hecha por el CNA, y que produce el documento que puede fundamentar el acto de acreditación o conducir a recomendaciones de mejoramiento.

Algunos aspectos destacan en este proceso: la participación de la comunidad interna y externa, el carácter voluntario y temporal, el ejercicio de la autonomía y la valoración de las fortalezas y efectividades institucionales para superar las debilidades identificadas. Además de ser un acto por medio del cual el Estado da fe pública de la calidad de una institución y de sus programas, y brinda información confiable a la sociedad, la acreditación en Colombia quiere ser también un proceso de construcción de una cultura de autoevaluación y autorregulación.

La acreditación colombiana no tiene carácter punitivo. No se limita a comprobar si las instituciones y los programas están cumpliendo con los estándares básicos, sino que hace referencia, en cada caso, a lo que falta para alcanzar los estándares de excelencia. De esta manera, el sistema de acreditación pretende estimular y orientar los esfuerzos para una construcción creciente de la calidad.

Según Varelo, los principales criterios adoptados por el CNA son: "universalidad, integridad, equidad, idoneidad, responsabilidad, coherencia, transparencia, pertinencia, eficacia y eficiencia". Los ejes que agrupan las distintas características de la calidad son: "el proyecto institucional; los estudiantes y profesores; los procesos académicos; el bienestar institucional; la organización, administración y gestión; los egresados y el impacto sobre el medio, y los recursos físicos y financieros" (Varelo, 2003: 220).

El CNA debe su legitimidad, en buena parte, al hecho de estar integrado por profesores universitarios comprometidos con los proyectos nacionales. Pero su tarea no es fácil, como ocurre en otros países, debido sobre todo a la fortaleza creciente del sector privado frente al público, a la tendencia al uso de la acreditación como factor de competitividad en el mercado, y a la exigencia cada vez mayor de trabajar con estándares internacionales que se van imponiendo con la globalización (Orozco Silva, 1999: 171).

México

La Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA), creada en 1989, inauguró un periodo que entendía la evaluación como el principal eje de la reforma. El propósito, no logrado, era poner en marcha un proceso nacional que involucrara el sistema en su conjunto.

El sistema terciario mexicano es crecientemente complejo: universidades, institutos tecnológicos y escuelas normales que ofrecen carreras de licenciatura completa; la universidad tecnológica, que ofrece carreras de dos años. El número de instituciones y matrículas privadas viene aumentando consistentemente.

En 1990, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) aprobó una propuesta que contenía lineamientos para la evaluación institucional, a cargo de CONAEVA, y procesos de evaluación interinstitucional de programas, a cargo de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), mediante visita de pares académicos. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) comenzó en 1991 la evaluación de programas de posgrado mediante el Padrón de Excelencia. En 1993, se estableció el CENEVAL, organismo privado que aplica exámenes nacionales voluntarios a aspirantes al ingreso y a egresados. La Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) se encargó de la acreditación de las instituciones privadas asociadas. Así, durante los años noventa, distintos organismos efectuaron algunos tipos de evaluación, de modo fragmentado y sin llegar a cubrir el sistema público y privado.

En 2000, tras una proliferación de organismos privados de acreditación de programas, se creó el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), asociación civil independiente del Gobierno, integrada por miembros de las distintas instancias de evaluación con la función de regular el sistema mediante actos de reconocimiento formal a los organismos de acreditación que cumplan con los requisitos establecidos.

En este momento, 16 organismos ya han sido reconocidos por COPAES. Muchos cambios están en marcha, se asignan calificaciones a programas y es posible constatar que la mayor parte de ellos está muy lejos de alcanzar los requisitos de calidad: "conforme los datos de los CIEES, sólo el 10 % de las licenciaturas del país cuenta con las condiciones para ser acreditadas" (de Vries, 2005).

Al final de la década de 1990, los organismos internacionales se convirtieron en actores importantes, no habiendo una sola instancia coordinadora de políticas de evaluación, papel que inicialmente iba a tener la CONAEVA (de Vries, 1999: 308).

Los procesos de evaluación se convirtieron en rutina y sus resultados no están claros. Existen muchas experiencias ricas, pero no fueron capaces de construir un sistema nacional de evaluación y acreditación: “no se estableció una regulación para el sistema en su conjunto [...] la regulación del sector público se dirigió más hacia la planeación que hacia la evaluación” (de Vries, 1999: 314). Varias instancias fueron creadas, muchas veces coincidiendo en competencias y trabajando con criterios propios y cambiantes. Amén de esto, como las lógicas de mercado se fortalecieron frente a los valores académicos, pueden constatararse muchas prácticas que atienden intereses particulares, como cursos de pago preparatorios para la acreditación, asesorías, maquillaje de información, etc.

Costa Rica

El sistema estatal de educación superior costarricense está integrado por cuatro universidades. Son autónomas, reciben del Gobierno la mayoría de sus financiamientos y están coordinadas por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE). A su vez, las cincuenta universidades privadas son reguladas por el Consejo Nacional de Educación Superior Privada (CONESUP), que tiene autoridad para aprobar la apertura de nuevas instituciones y carreras y, eventualmente, proponer su cierre temporal. Por iniciativa de las universidades estatales, con adhesión posterior de algunas privadas, se instauró oficialmente en 1998 el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES). El marco legal que confiere personalidad jurídica al SINAES y le da carácter oficial a la acreditación fue aprobado en 2002.

La acreditación en Costa Rica es voluntaria y tiene en cuenta seis componentes: personal académico, currículo, estudiantado, administración, infraestructura y equipamiento, impacto y pertinencia de la carrera. A ejemplo de los procesos de otros países de la región, sigue tres etapas: autoevaluación y autorregulación; visita de pares académicos externos, y decisión de acreditación (Alvarado Urtecho, 2003: 211).

Desde la oficialización del SINAES, surgen muchas iniciativas de acreditación. Por ejemplo, hay alianzas de carreras específicas con el Consejo Canadiense de Acreditación, la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria, la Asociación de Universidades y Escuelas del Sur de los Estados Unidos (SACS) y con el Sistema Centroamericano de Acreditación Regional (CSUCA). Es posible que en los próximos años proliferen agencias privadas de acreditación, paralelas al SINAES, y no hay muchas garantías de que dichas agencias cuenten con “las condiciones y preparación adecuadas” (Alvarado Urtecho, 2003: 215).

El SINAES enfrenta en Costa Rica un fenómeno más o menos común en los países de la región: la complicada relación entre gobiernos e instituciones de educación superior, casi siempre muy centrada en los problemas presupuestarios en las instituciones públicas y de certificación de carreras en las privadas.

La fragmentación y la diversificación de la educación superior costarricense, la ausencia de criterios nacionales anteriores, la lentitud en los procesos de supervisión de las universidades privadas y la inexperiencia en las pocas y puntuales prácticas de evaluación plantean al SINAES, además del desafío de fortalecer los programas de mejora y acreditación, el enorme reto de producir una integración más consistente de las instituciones públicas y privadas y de organismos, criterios e instrumentos de acreditación en el sistema educativo. Mora Alfaro expresa la preocupación por la inserción y la integración a escala regional: "El desafío de la articulación de la educación superior y de los sistemas de aseguramiento de la calidad, para la superación de la persistente dispersión de los SES, continúa siendo uno de los retos más significativos para la educación superior centroamericana" (Mora Alfaro, 2005: 154).

Caribe Anglófono

Los sistemas de educación terciaria en esta subregión son muy pequeños. Muy pocos territorios tienen algo más de 5 instituciones (Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago). Algunos otros tienen menos de 5 (Barbados, Islas Vírgenes Británicas, Dominica, etc.) y Montserrat no tiene ninguna institución terciaria. Juntos, los 17 estados o territorios poseen 70 instituciones terciarias públicas y 61 privadas. Las recientes regulaciones de la Organización Mundial del Comercio están facilitando las iniciativas de proveedores extranjeros. En 2002, ya se contabilizaban 47 instituciones multinacionales. También crece el número de programas virtuales.

En los últimos treinta años, se han establecido varias políticas de evaluación y acreditación a escala nacional y subregional. En general, los estados más grandes han creado sus consejos nacionales de acreditación y los menores utilizan consejos subregionales. La Comisión de Reconocimiento de Títulos de Trinidad y Tobago desarrolló el primer proceso de acreditación nacional, seguido por Jamaica, Guyana y Belice.

En tiempos más remotos, las instituciones solían tener sus programas validados por reconocidas universidades extranjeras. Por ejemplo, la Escuela Universitaria Codrington de Barbados era validada por la Universidad de Durham y la Universidad de las Indias Occidentales de Jamaica por la Universidad de Londres.

En 1987, en el Ministerio de Educación y Cultura se creó el Consejo Universitario de Jamaica, con poderes para otorgar grados académicos, diplomas, certificados, etc. La Universidad de las Indias Occidentales, que puede ser considerada una referencia subregional en acreditación, viene adoptando preferentemente la auditoría de calidad.

Además de los consejos nacionales de acreditación, hay también organismos para la cooperación y la articulación interterritorial en la subregión. La CARICOM tiene la atribución de desarrollar mecanismos de equivalencia, cooperación académica y acreditación. La ACTI viene estableciendo algunos mecanismos de acreditación, como la estandarización de la nomenclatura de programas, un sistema de créditos común, etc. (Roberts, 2003).

Tan semejantes, tan distintos

Los países de América Latina y el Caribe crearon numerosos organismos y agencias de evaluación y acreditación para mejorar y asegurar la calidad de las instituciones y de los sistemas educativos, ante los nuevos problemas generados por la creciente masificación, la expansión del sector privado, la crisis del financiamiento público y las amenazas de mercantilización de la educación superior. Se realizaron avances conceptuales y técnicos y, lo que es más importante, se diseminó una cultura de evaluación en la comunidad educativa.

Los lineamientos y directrices emanados de los organismos nacionales de evaluación y acreditación son utilizados como ejes estructurantes por las instituciones en sus procesos de autoevaluación dirigidos al mejoramiento de la calidad, con o sin propósitos de acreditación. Los financiamientos de proyectos y los estudios sobre educación superior y evaluación han aumentado consistentemente, incluso contando con programas de maestría y doctorado además de abundantes publicaciones dedicadas a esta temática.

Los estudios y apoyos del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IE-SALC) de la UNESCO y la creciente articulación de organismos de evaluación y acreditación de distintos países, contribuyeron enormemente a la creación de algunas redes internacionales, como es el caso de RIACES, el Proyecto ALFA-ACRO o el MEXA, entre otras. Todas ellas aportan avances importantes en la comprensión de conceptos y prácticas comunes relacionados con la calidad de la educación superior y de las prácticas evaluadoras. Las instituciones y los sistemas pasaron a preocuparse por la organización y publicación de datos e informaciones sobre los aspectos más significativos y pusieron en su agenda la cuestión de los rendimientos.

En los procesos de evaluación y acreditación practicados en la región hay procedimientos y características generales comunes. La autoevaluación es considerada no solamente como base y fundamento de la acreditación, sino principalmente como estrategia de mejoramiento académico e institucional.

La evaluación externa es la etapa siguiente, realizada por pares académicos o evaluadores designados por el organismo correspondiente. Normalmente las comisiones externas visitan las instituciones, dialogan con miembros de la comunidad, examinan la coherencia de los informes de la autoevaluación y elaboran un documento que contiene análisis, sugerencias y juicios respecto a la institución o al programa evaluado. Cuando se realiza de acuerdo con criterios establecidos, como diálogo respetuoso de miembros externos con los actores de la comunidad interna, la evaluación externa también juega un papel importante en la mejora y garantía de la calidad.

La evaluación final consiste en un concepto técnico emitido por el organismo de acreditación y enviado a sanción superior para efectos del acto de acreditación. Este concepto puede incluir, además de juicios binarios del tipo sí o no, algunas recomendaciones respecto del tiempo de vigencia de la acreditación, sugerencias para mejorar el desempeño institucional o para establecer un protocolo por el que la institución se compromete a superar insuficiencias y problemas encontrados, así como subrayar aspectos de alta calidad o de excelencia.

En general, se observan dos orientaciones principales en los procesos de autoevaluación practicados en la región. Unos pocos se orientan casi exclusivamente a la autorregulación, sin objetivos de certificación. Sus criterios, indicadores y procedimientos metodológicos son elaborados por su propia comunidad institucional.

Otros, ahora la gran mayoría, aunque también sirvan a la autorregulación, están orientados principalmente a la acreditación. Amén de algunos indicadores propios, siguen más bien las guías y directrices generales producidas por los organismos que coordinan la acreditación.

Otra característica común consiste en la adopción de los pares académicos y las comisiones de evaluadores en los procesos de evaluación externa, seleccionados en cada caso a partir de bancos de candidatos organizados por los organismos de evaluación y acreditación. En muchos casos, se requiere también la participación de profesionales de áreas afines y representantes de la sociedad civil.

Como criterios generales adoptados para seleccionar los miembros de las comisiones externas se cuentan: titulaciones académicas, conocimientos de los contenidos de los programas, capacidad de reconocimiento de las distintas competencias, experiencias bien sucedidas en otras universidades, un cierto dominio del ethos universitario universal, percepción de las cuestiones relacionadas con la pertinencia y las prioridades locales y regionales, competencias administrativas, etc. Sobre todo serían necesarias actitudes y disposiciones éticas de percepción del papel de colaboradores, no de jueces, y respeto a los actores y a los proyectos de la institución.

En general, los ministerios de educación en los distintos países ejecutan procesos de evaluación ex ante para fines de primera autorización, con énfasis en análisis de las condiciones previas de oferta de los servicios educativos, o sea, los insumos y recursos humanos y físicos que pueden brindar las garantías mínimas de funcionamiento satisfactorio.

Los procesos de evaluación y acreditación se sitúan en un escalón más complejo en cuanto a sus concepciones, metodologías y finalidades. Son procesos que pueden analizar distintos aspectos institucionales, como insumos, procesos, resultados, rendimientos estudiantiles, dinámicas de aprendizaje, estructuras y productos de investigación, políticas de mejoramiento, perfiles de formación, organización y administración, eficacia y eficiencia, vinculación con la sociedad, coherencia con los proyectos y planes de desarrollo, impactos y elementos socioprofesionales, posibilidad de empleo y muchos más.

Además de semejanzas, también hay en las instituciones y en los sistemas de educación superior latinoamericanos una gran heterogeneidad. Diferencias y particularidades en cuanto a formatos, grados de desarrollo, marcos normativos, aspectos económicos y sociales, internacionalización, proyectos nacionales y tantos otros hacen que los procesos de evaluación y acreditación sean voluntarios, como en Colombia y Costa Rica, u obligatorios, como en Brasil; consideren programas o instituciones, o ambos; involucren solamente a académicos o también a miembros de la sociedad; estén más o menos consolidados; incorporen actores internacionales o no; enfatizen aspectos de infraestructura o de enseñanza e investigación; tengan mucha o poca experiencia evaluadora, y ejerzan mayor o menor impacto interna y externamente. Casi todos los organismos de acreditación son gubernamentales, pero hay excepciones, como en México y Venezuela.

Pese a los pocos años de experiencia y los enormes problemas de las instituciones y de los sistemas latinoamericanos y caribeños, es justo subrayar que mucho se ha avanzado en el tema de la evaluación y la acreditación. En Brasil, las experiencias exitosas de algunas universidades (por ejemplo, la Universidad Estatal de Campinas, UNICAMP; la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, UFRGS; o la Universidad de Brasilia, UnB) y el PAIUB, desarrollado a partir de 1993, han producido y difundido una cultura de evaluación participativa, con amplia aceptación y compromiso de la comunidad académica. Las evaluaciones de posgrado ya llevan cuarenta años en Brasil y están muy consolidadas. Todo ello ha facilitado las prácticas del nuevo sistema de evaluación en vigencia desde 2004. Cabe mencionar también experiencias positivas de evaluación en instituciones de otros países de América, como la Universidad de la República (Uruguay), o la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho de Tarija (Bolivia) y varias universidades de Argentina, Chile y Colombia.

Las redes y trabajos cooperativos que reúnen y acercan distintos países latinoamericanos son una estrategia importante para fortalecer la región ante los países más desarrollados y ante las determinaciones de las leyes de mercado. Es posible que la acreditación en América Latina y el Caribe esté caminando hacia ajustes de lenguaje, criterios y prácticas, debido al aliento de la internacionalización, a los esfuerzos de integración regional y subregional y a las experiencias llevadas a cabo en conjunto con diferentes países en el marco de proyectos y programas de colaboración.

Por otra parte, persisten muchas dificultades y equívocos en la puesta en funcionamiento de los organismos y en la ejecución de las dinámicas de evaluación y acreditación. Vale observar que hay muchas asimetrías, especificidades y distintos grados de problemas y de realizaciones en los diversos países y en las diferentes instituciones. Los problemas están tanto en la evaluación interna como en la externa; tanto en la evaluación para mejoramiento, como en la garantía de la calidad.

No todas las unidades académicas cuentan con experiencias anteriores en autoevaluación y suele haber una cierta resistencia por parte de sectores académicos a las prácticas de evaluación. En muchos casos, hay desconfianza derivada de la falta de transparencia de los criterios y objetivos de la evaluación, por lo que hace falta una cultura de debates públicos. A la vez, existe en sectores de la comunidad universitaria una tendencia a la inercia. Son necesarios recursos humanos, estímulos económicos y equipamientos para ejecutar una amplia revisión del quehacer educativo. Asimismo, hay dificultades en la recolección y sistematización de informaciones correctas y útiles, y existen pocas experiencias consolidadas en elaboración de documentos consistentes. Los grados de desarrollo institucional son muy asimétricos y son grandes las dificultades de comprensión de los criterios y estándares elaborados por los ministerios y organismos de evaluación y acreditación.

No todos los criterios internacionales o transnacionales son adecuados para dar cuenta de la calidad en las universidades latinoamericanas y caribeñas. Además de cumplir los estándares internacionales de enseñanza e investigación, la educación superior debe ejercer papeles centrales en los proyectos y estrategias nacionales. Por tanto, los procesos de evaluación y acreditación han de valorar los criterios de pertinencia, democratización, equidad social, desarrollo local y regional y construcción de espacios públicos de discusión.

Los sistemas de evaluación y acreditación en general, pese a algunos importantes progresos, no han conseguido eliminar la polarización, bastante común, entre gobiernos y comunidades académicas. A causa de una excesiva politización, muchos liderazgos académicos importantes casi nunca participan en los esfuerzos de construcción de las vías de diálogo y en la elaboración y ejecución de las políticas públicas.

En la región, uno de los principales problemas que, frecuentemente, enfrentan los procesos de evaluación y acreditación es la burocratización. Ésta ocurre cuando las tareas mecánicas reemplazan los espacios de participación colectiva, de reflexión, de interrogación sobre valores y de investigación sobre dificultades, posibilidades y potencialidades. Muchas instituciones se sienten abrumadas por excesos normativos de los organismos de acreditación, que les demandan detalladas informaciones y un cumplimiento con numerosas exigencias formales. El énfasis en los aspectos burocráticos es una abdicación de la autonomía y, más bien, una mera conformación a exigencias externas. No estimula la producción de sentidos, ni tampoco una cultura de autoevaluación participativa y reflexiva, ni instaura estrategias de transformación cualitativa de instituciones y programas.

Frecuentemente, algunos desvíos éticos aparecen vinculados a la burocratización de los procesos, con los agravamientos de corrupción y fraude. Cuando se exagera la competencia que determina clasificaciones, financiamientos y prestigios académicos, y los procesos de acreditación más orientados a la cuantificación de productos y rendimientos que a la evaluación y comprensión de los procesos de mejoramiento, estos factores pueden estimular prácticas fraudulentas. Éstas se realizan de diferentes maneras: prestación de informaciones engañosas, aplicaciones poco rigurosas de los criterios, pago y recogida de propinas, oferta y aceptación de distintas especies de soborno, falta de transparencia, omisión de aspectos débiles y problemáticos, supervaloración de aspectos que serían poco valiosos, procedimientos sesgados de carácter político o de intereses particulares, etc.

Muchos procesos de evaluación y acreditación no consiguieron producir conocimientos útiles para orientar a la sociedad respecto a la situación de los sistemas y de las instituciones. Más aún, las sociedades de los distintos países latinoamericanos y caribeños tienen muy escasas posibilidades de participación efectiva en estos procesos.

Y todo se agrava con la frecuente publicación de materias sesgadas en la prensa, sobre todo cuando, sin sentido pedagógico ni cuidados técnicos, ella misma elabora clasificaciones, transmitiendo a la sociedad la falsa idea de que estas clasificaciones efectivamente corresponden a la calidad de las instituciones y de los programas.

No están muy claros y, ciertamente, son muy heterogéneos los efectos de la autorregulación efectiva de las instituciones. Tampoco han sido suficientemente eficaces, en muchos países, los mecanismos adoptados por los ministerios, sea para mejorar los sistemas educativos de nivel superior, sea para evitar la proliferación de instituciones y programas de baja calidad. Sin embargo, no debe olvidarse que los procesos de acreditación son novedosos en América Latina y el Caribe, donde se vive aún una etapa de construcción cultural.

Calidad y acreditación en la educación superior en Centroamérica

Adishwar Kumar Jain

Sistema de Educación Superior en Centroamérica

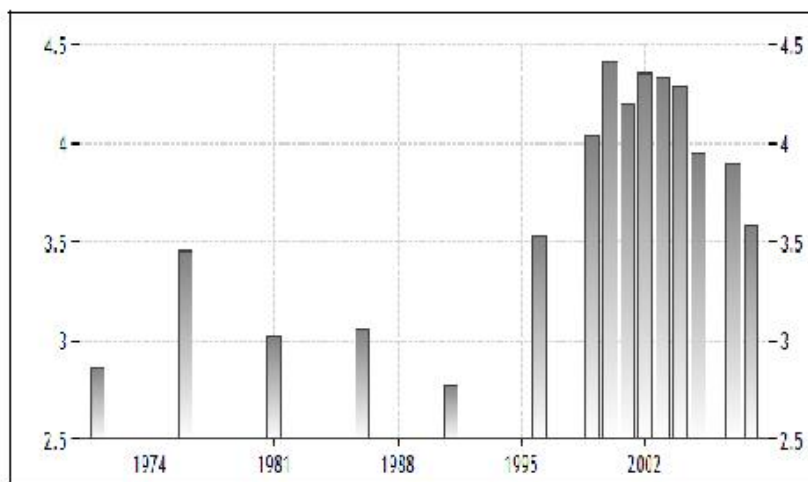
Uno de los objetivos más importantes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU fue asegurar el acceso universal, sin costo y obligatorio, de la educación primaria a ambos géneros, en todo el mundo para el 2015. Para alcanzar este requisito, los países de América Central necesitaron revisar y rediseñar el sistema completo de la educación: primaria, secundaria y educación superior. Los estudiantes que completan la educación secundaria ingresan al sistema de la educación superior.

Para dirigir estos asuntos, los Estados de América Central han aumentado el gasto en la educación y ellos también han iniciado el proceso de reforzar el sistema de entrega de los servicios de educación. La educación primaria es casi universal, virtualmente, en todos los países de América Central, casi el 70% de los niños de la región comienzan la educación secundaria, arriba del 60% que se reportó en 1999. Esta cifra es muy baja en comparación con los países desarrollados donde casi el 90% empiezan la educación secundaria. El número de estudiantes de la educación terciaria, en alguna forma ha subido de un quinto a un tercio sobre el mismo período.

Los resultados de este aumento son mezclados. Los seis países latinoamericanos que participaron en el Programa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, para la Evaluación Internacional de Estudiante (PISA), analizó el logro educativo del 2006 (Informe de OCDE: Outlook latinoamericano 2009, pp. 15-22), y reportó que todos ellos se situaron en el tercio inferior de los cincuenta y siete países que cubrió. Por otra parte, muchos estudiantes no completan sus estudios y se retiran. Otros permanecen y completan, pero no aprenden mucho. Consecuentemente, los resultados para los países de América Central fueron insatisfactorios.

Es cierto, como se muestra en la Figura 1 que el gasto público en educación como total del porcentaje del Producto Interno Bruto, PIB, ha aumentado en casi todas partes de América Latina y el Caribe, sin embargo, las preocupaciones sobre la calidad de los gastos (más eficiente y mejor focalizados) están bien orientados.

FIGURA 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
TOTAL DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN
PORCENTAJE DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO, PNB



Fuente: TradingEconomics.com

Steier y Yammal (2001) en su estudio para el Banco Mundial, BM, informaron que en América Central, hay una diferencia enorme en el gasto de educación superior entre los países. En 1999 y como porcentaje de su PIB, el gasto público en la educación fue así: Costa Rica (1.2%), El Salvador (0.78%), Guatemala (0.003%), Honduras (1.3%), Nicaragua (1.59%) y Panamá (1.7%). Por definición de la UNESCO, el gasto público (corriente y de capital) incluye el gasto público en instituciones educativas (públicas y privadas), la administración de la educación, así como las subvenciones para entidades privadas (estudiantes / hogares y otras entidades privadas).

Los gobiernos en América Central, hasta cierto punto han respondido para redireccionar la necesidad de la educación. La estimación por el Instituto de Estadística de la UNESCO, como se expone en el cuadro 1, por ejemplo, muestra que el gasto público ha aumentado en la mayoría de países de América Central.

El Salvador, por ejemplo, gastó alrededor del 3,6% del PIB en el 2008 en comparación con el 3,0% en el 2006. La tendencia a aumentar el gasto, es positivo para Costa Rica, Guatemala y Panamá. Los datos de Honduras y Nicaragua no estaban disponibles.

El porcentaje del PIB es más bien una medida bruta que no tiene en cuenta el tamaño de la economía y la población de los países. Debe indicar, sin embargo, según el informe de la OCDE, el promedio de gastos por alumno en Iberoamérica, el que solo es un quinto del promedio de gasto de los países desarrollados. A pesar de los aumentos constantes de los gastos en educación, como proporción del PIB y el incremento de los gastos por alumno, el monto de los gastos en términos reales es cercano a los años ochenta. El gasto por alumno en América Central no solo es relativamente bajo, sino que también varía considerablemente entre los países de la Región. Los porcentajes de estudiantes con educación secundaria que van a las universidades, también difieren considerablemente.

CUADRO 1

CENTROAMÉRICA

TOTAL DE GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN PORCENTAJE DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO, PNB

País	2006	2007	2008	2009
Costa Rica	4.7	4.7	5.1	6.3
Guatemala	3	3	3.2	
El Salvador	3	3	3.6	
Honduras				
Nicaragua				
Panamá			3.8	
República Dominicana		2.2	2.2	2.3

Fuente: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, UNESCO 2000, Institute for Statistics.

La gente está cada vez más consciente de la importancia de la educación superior de alta calidad y de la necesidad imperante para mejorar la calidad de la educación pública. Se dan cuenta de que ofrece una condición esencial para aumentar la habilidad comercial y las perspectivas económicas individuales, y es un elemento vital en el crecimiento de la productividad y la mejora del bienestar social.

En América Central, esto se ha traducido en el incremento de la demanda de educación superior en los últimos quince años, el que no puede ser absorbido solamente por el limitado número de universidades públicas. No obstante, al aumentar el gasto, la relativa escasez de inversión pública en educación superior en América Central, ha abierto oportunidades para la prestación de la educación superior por parte del sector privado. A través de América Latina y el Caribe, la matrícula en instituciones de nivel terciario ha aumentado significativamente. Esto, en parte, se debe a la proliferación de universidades privadas que ha expandido considerablemente la oferta de educación superior, sin embargo, como se verá más adelante, esto ha sucedido sin los mecanismos institucionales necesarios para controlar la calidad de la instrucción proporcionada.

Las expansiones de las universidades y, en consecuencia las personas con educación superior, no es uniforme en la región. Costa Rica tiene el mayor número de universidades privadas (48), seguido de un lejano Nicaragua (38) y El Salvador (25) como se muestra en el cuadro 2. Al 2003, en América Central fueron identificadas 155 instituciones de educación superior y universidades. El número en todos los países de las universidades privadas achica las universidades públicas del Estado.

En el 2003, sin embargo, del total de 155 universidades en América Central, quince universidades públicas absorben el 57% de la demanda de educación superior, mientras que 140 universidades privadas el 43% restante de la demanda. El número de universidades privadas y su cuota de mercado ha aumentado desde entonces. Por ejemplo, Costa Rica tiene ahora cincuenta y una universidades privadas. Las universidades públicas ofrecen programas de postgrado y de grado con una amplia variedad de opciones de estudio.

Las universidades privadas ofrecen en su mayor parte programas con opciones de grado más limitadas. Concentran normalmente la demanda más alta como grado en el área de la Administración de Negocios, Computación, Enseñanza del Inglés, etc., donde los requisitos de recursos (laboratorio, instalación, equipo, etc.) se espera que sean mínimos. La mayoría de ellas emplean a profesores adjuntos. Esto plantea la pregunta acerca de la calidad y los estándares de la educación. La situación ha motivado la necesidad de establecer normas básicas de calidad a la educación, un proceso de acreditación de universidades y calificar las distintas carreras. Los problemas de calidad aún persisten como el expresado anteriormente, por el Presidente del SINAES.

CUADRO 2
CENTROAMÉRICA
DISTRIBUCIÓN POR PAÍS DE LAS INSTITUCIONES
UNIVERSITARIAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

País	Universidades privadas	%	Universidades públicas	%	Total universidades	%
Costa Rica*	48	34.29	4	26.67	52	33.55
El Salvador	25	17.86	1	6.67	26	16.77
Guatemala	9	6.43	1	6.67	10	6.45
Honduras	8	5.71	2	13.34	10	6.45
Nicaragua	38	27.14	4	26.67	42	27.10
Panamá	12	8.57	3	20.00	15	9.68
Total	140		15	100.0	155	100.0

* Al 2011 Costa Rica tiene cinco universidades públicas y cincuenta y una privadas.

Fuente: Francisco Alarcón Alba, 2003. "La Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en Centroamérica".

Sistema de Acreditación de Instituciones en América Central

En todo el mundo hay cerca de 467 organismos que garantizan calidad, incluyendo los organismos de acreditación y los Ministerios de Educación de 175 países, las que han sido autorizadas por sus respectivos gobiernos. Ellos operan como agencias del gobierno o como organizaciones privadas (no gubernamentales).

En América Central, la necesidad de desarrollar normas de calidad se hicieron sentir, tanto a nivel nacional como regional. El gobierno y los grupos de educación con influencia, tienen el objetivo de aumentar el rendimiento de las universidades públicas y privadas, a niveles de países desarrollados. En América Central, en la mayoría de los países, el Ministerio de Educación tiene el control de la educación superior. Se han elaborado políticas y reglamentos, así como normativas de las organizaciones instituidas para la evaluación y acreditación. La creación de universidades debe conformarse con el conjunto mínimo de requisitos para conseguir una autorización. Cada Estado ha desarrollado su único (con algunas características en común) proceso de acreditación y autorización. En el cuadro 3 se listan las organizaciones actualmente establecidas en esta Región para la evaluación y la acreditación de universidades.

Estas instituciones evalúan y acreditan a las universidades en sus respectivos países. Algunas organizaciones como el SINAES, en Costa Rica, también valoran carreras. Además de organizaciones patrocinadas por el Estado como se muestra en el cuadro 3, varios países tienen organismos similares, pero privados, como el Consejo Nacional de Educación Superior Privada, CONESUP, en Costa Rica, los que pretenden aumentar el desempeño de las universidades y minimizar las diferencias de nivel entre los estudiantes, con un grado similar entre distintas universidades.

Los orígenes de estas organizaciones tienen raíces diferentes. Por ejemplo el SINAES de Costa Rica fue establecido por el Estado, a iniciativa de la asociación de las universidades públicas. En Guatemala el Sistema Nacional de Acreditación de la Enseñanza Privada Superior, SINADEPS, tiene su origen en el sector privado y sigue siendo gestionado por la comunidad de las universidades privadas. En Nicaragua, el Gobierno creó el Sistema Nacional de Acreditación, SNA, para la acreditación y evaluación de las universidades.

El Consejo Superior Universitario Centroamericano, CSUCA, creado como un organismo regional, de la Integración Centroamericana, ha establecido el Sistema de Carreras y Postgrados Regionales, SICAR, y el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, SICEVAES, los que se han establecido para la evaluación de cada programa (carrera) a nivel regional. Además, el CSUCA ha fundado el Consejo Centroamericano de Acreditación de Educación Superior, CCA, para el establecimiento de normas de evaluación y calificación de los organismos de acreditación en diferentes países.

La acreditación no es necesariamente garantía de calidad, pero representa una declaración pública sobre la capacidad de la institución para ofrecer programas eficaces y servicios basados en requisitos acordados. La acreditación de una institución emite una señal, al menos de que:

- La misión institucional es apropiada a la educación superior.
- La institución puede lograr y sostener su misión a través de los programas, servicios y acceso a los recursos.
- Los objetivos educativos especificados son consistentes con los grados que ofrece.

CUADRO 3
ORGANIZACIONES DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN
EN AMÉRICA CENTRAL

País	Nombre de la Organización de Evaluación y Acreditación	Univer- sidades públicas	Univer- sidades privadas	Programas (Carrera)
Costa Rica	Sistema Nacional de Acreditación de Educación Superior, SINAES	Si	Si	Si
El Salvador	Comisión de Acreditación de la Calidad Académica, CDA	Si	Si	No
Guatemala	Sistema Nacional de Acreditación de la Enseñanza Privada Superior, SINADEPS	No	Si	No
Honduras	Consejo de Educación Superior *			
Nicaragua	Sistema Nacional de Acreditación, SNA	Si	Si	Si
Panamá	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, CONEAU	Si	Si	Si
Consejo Superior Universitario Centroamericano, CSUCA	1) Sistema de Carreras y Postgrados Regionales, SICAR	No	No	Si
	2) Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de Educación Superior, SICEVAES	Si	No	Si

* En Honduras, las Normas Académicas establecen los requerimientos que debe seguir cada universidad.

Fuente: Francisco Alarcón Alba y Julio Guillermo Luna, 2003, "Antecedentes, Situación Actual y Perspectivas de la Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en Centro- américa"; Estudio para IESALC-UNESCO.

Mediante el establecimiento de normas regionales para la acreditación, el CSUCA en Centroamérica espera aumentar la movilidad de profesionales entre países y el desarrollo de competencias para enfrentar el reto de la globalización en el ámbito económico. También puede ayudar a aliviar el temor público, acerca de las competencias académicas básicas.

Por contraste, en Estados Unidos, la autorregulación ha sido sello distintivo de la acreditación la que personifica una filosofía tradicional de este país concerniente a que grupos e individuos pueden y deben gobernarse a sí mismos a través de un sistema representativo, flexible, y responsable. Por consiguiente, la acreditación se logra mejor a través de una asociación voluntaria de instituciones educativas. En consecuencia, en Estados Unidos hay muchas comisiones y/o organizaciones privadas para dar servicios de acreditación, pero con diferentes niveles de normas y metodologías.

En Estados Unidos el Consejo para la Acreditación de Educación Superior, CHEA, (por sus siglas en inglés), es una organización de colegios y universidades, que promueve la autorregulación de la calidad académica mediante la acreditación. El CHEA lista seis organizaciones regionales de acreditación, seis organismos nacionales que acreditan las universidades a nivel nacional o aún mundial. También existen varias organizaciones de acreditación basadas en la confianza y grupos de carácter privado, que acreditan carreras. Por otra parte, existen organizaciones de acreditación cubriendo típicamente un programa específico de formación profesional o instrucción, u ocasionalmente la institución entera.

El proceso básico de acreditación en América Central

La mayoría de las universidades en general, para realizar el proceso de evaluación que solicita la acreditación requieren de tres pasos: Auto Evaluación, Evaluación de Pares y Acreditación:

- Auto Evaluación: cada universidad establece sus propios criterios de evaluación sobre la base de las normas y directrices establecidas por los organismos de acreditación. Este es un proceso interno y el costo es asumido por la universidad.
- Evaluación de Pares: también se considera una evaluación externa. En este paso la universidad invita a académicos de otras universidades nacionales o internacionales y el costo es asumido por la universidad, pero como es muy elevado, algunas veces lo evitan o realizan una evaluación parcial.
- Evaluación por una institución de acreditación autorizada: después de estos dos pasos la universidad busca la evaluación y la acreditación de una organización mediante la presentación de los resultados de la Evaluación por Pares y Auto Evaluación. En muchos países de América Central, los resultados desafortunadamente no se hacen públicos. Cada uno de los organismos de acreditación ha definido sus propios criterios y normas de calidad y el proceso de acreditación. En algunos países como Costa Rica, fueron elaborados por la comunidad académica y en otros como Nicaragua, fueron preparados por el Gobierno en coordinación con las universidades.

En Costa Rica, para promover la evaluación y reducir los costos directos de acreditación, se presenta un ejemplo interesante, como es el SINAES, que tiene la autoridad para solicitar a cualquiera de las instituciones de la educación superior costarricense, el ofrecer un servicio voluntario de evaluación para una universidad en particular que solicita la acreditación.

Filosofía de la acreditación

El registro y la autorización de un organismo patrocinado por el gobierno como el Consejo Nacional de Universidades, CNU, en Nicaragua, no garantiza la calidad de la educación. Ésta no es un patrimonio de las universidades públicas, ni de las privadas. El temor de una universidad de convertirse en un fabricante de diplomas es real. La acreditación aunque no es una panacea para la calidad, es un primer paso que presenta la evidencia sobre el cumplimiento de las condiciones mínimas necesarias, pero no suficientes, para asegurarse la calidad de la educación en la universidad, sea privada o estatal.

El sistema de educación superior en Estados Unidos ofrece un ejemplo interesante y excepcional. Aquí las universidades privadas dependen en gran medida de los ingresos por concepto de matrícula y considerablemente de las contribuciones privadas por lo que recaudan dinero para construir su Fondo Fiduciario, el que es gestionado profesionalmente. Las rentas de estos fondos cubren parte sustancial del presupuesto de funcionamiento de la universidad.

Las universidades públicas o estatales reciben fondos estatales, cobran matrícula y hacen esfuerzos, con un grado variable, para recaudar fondos privados. Esto ocasiona competencia y las universidades deben hacerse atractivas para el mercado, es decir, para los estudiantes, empresarios, sector público y privado.

Obtener la aprobación de un prominente Consejo de Acreditación, aunque de gestión privada, se convierte en una parte esencial de ser reconocidos, competitivos y sobresalientes. Además, cada escuela dentro de la universidad se esfuerza por obtener la acreditación de su carrera, la que es una señal al mercado de que la universidad ha cumplido con los estándares académicos y los estudiantes son educados a través de un riguroso proceso.

Es comprensible que, dado el tamaño de la economía, la población y la agitación política en la región, la mayoría de los países de Centroamérica han tenido dificultades en el desarrollo de instituciones prestigiosas de educación superior (no hay una institución de América Central en la lista de las 1000 mejores universidades en el Ranking Académico de Universidades del Mundo).

Sin embargo, existe definitivamente el asunto de la desigualdad de instrucción, que tienen el mismo diploma de universidades diferentes en la región. Abrazar un proceso bien diseñado de acreditación para la región como el propuesto por el CSUCA, es un paso en la dirección correcta. En la actualidad, las normas no se aplican uniformemente en todos los países por una variedad de razones, incluyendo los costos, los conflictos de socios, los intereses financieros y otros factores.

El aprendizaje de estudiantes debe ser un elemento esencial que debe guiar la filosofía de la acreditación. Las instituciones de educación superior debe preparar a los estudiantes para afrontar los retos del futuro y éstos deben desarrollar el talento de analizar, razonar y comunicar sus ideas efectivamente, así como estar bien preparados para seguir aprendiendo durante toda la vida. Un estudio de la OCDE indica que aumentar la transparencia, alentando a los estudiantes a dedicar más tiempo a las lecciones regulares y a otras actividades que apoyan el aprendizaje, promueve el desempeño. Estos factores, son subestimados generalmente en universidades de Iberoamérica (Zoido, P. 2008).

Por otra parte, se sugiere que el organismo de acreditación, debería examinar también la accesibilidad de la universidad a todos los segmentos socioeconómicos de la población, la misma es importante para aumentar el desempeño. Esto ha sido una razón valiosa para la creación de un programa de diversidad en Estados Unidos y la India, donde los estudiantes de estado socioeconómico bajo, son favorecidos por una variedad de programas de becas especiales, instrucción correctiva o de recuperación, concesión gratuita de estudios, etc. La América Central como cualquier otra región demanda soluciones hechas a la medida del sistema de educación, en el marco de su fase de desarrollo económico y contexto político.

Comparación del proceso relativo de acreditación

En esta sección se presenta un caso donde se compara el proceso de acreditación empleado en Estados Unidos, con el mecanismo establecido en América Central, principalmente en Nicaragua. La Universidad Ave María LAC, San Marcos, Nicaragua, fue acreditada recientemente en Estados Unidos por una agencia de acreditación regional que aglutina once Estados, "Southern Association of Colleges and Schools, SACS". También fue evaluada y autorizada por el CNY, de Nicaragua.

El caso de esta universidad ofrece un ejemplo interesante para el análisis comparativo del proceso de acreditación, lo que coadyuvará a desarrollar ideas para establecer un riguroso proceso de acreditación en América Central y su impacto en la calidad de la educación.

En Estados Unidos la evaluación y la acreditación son realizadas por un consejo privado. Las áreas generales que el órgano de acreditación revisa son las siguientes:

- Misión de la institución.
- Criterios de admisión del estudiante.
- Currículo.
- Apoyo al desarrollo académico.
- La calificación de los profesores.
- Gestión de la institución, administración, transparencia e integridad institucional.
- La organización de la enseñanza.
- Fomento de la investigación.
- El desarrollo de la facultad.
- Los equipos, recursos físicos y financieros.
- Servicio a la comunidad y la gestión financiera.

Los organismos de acreditación han desarrollado sus propios indicadores y metodologías para evaluar las fortalezas de cada área de acuerdo a los estándares predefinidos.

En la mayoría de América Latina el proceso educativo es gobernado por el Ministerio de Educación. En Nicaragua, el CNU, una organización totalmente autónoma, autorizada por Ley en Nicaragua, controla todos los aspectos de la educación superior. El proceso de acreditación en América Latina pretende reflejar un concepto paralelamente al de Estados Unidos. A pesar de los objetivos similares, sin embargo, se debe ser consciente de que debido a diferencias culturales, estructuras políticas, filosofía económica, etc., el proceso de acreditación varía considerablemente en la región de América Central. A continuación se presentan algunos aspectos diferentes del proceso de acreditación y su impacto en la calidad de la educación.

En términos de los requisitos de calificación para los profesores, el SACS, de acuerdo a su normativa, debe de contar con un 50% de profesores a tiempo completo, con grado académico de maestría o dieciocho horas de crédito aprobados en su campo. Además, el SACS requiere que el 25% de los cursos de cada carrera sean impartidos por profesores con grado de doctorado en la disciplina.

El CNU adopta un enfoque diferente a la contratación de profesores. No establece los requisitos mínimos de calificación, excepto que el profesorado debe ser aceptable para el jefe de departamento. Esto es una práctica común en los países centroamericanos. Además, la mayoría de los departamentos académicos tienen solo uno o dos profesores a tiempo completo, incluido el jefe del mismo.

Las universidades con frecuencia cuentan con el 10% de sus docentes de tiempo completo y la mayoría de los miembros de la facultad son externos, lo que afecta la calidad de la educación, porque hay muy poca interacción estudiante - profesor y poco tiempo para la preparación de clases y para mejorar los requisitos del curso.

La mayoría de las universidades intrínsecamente son organizaciones sin fines de lucro. Las universidades con fines de lucro como las privadas de América Central, para asegurar su ganancia, es probable que recorten gastos y esto indudablemente, tendrán efectos adversos sobre la calidad de la educación. La Transparencia y la Integridad Institucional, Fomento de la Investigación, el Desarrollo de la Facultad y el Apoyo al Desarrollo Académico son aspectos importantes para conseguir la acreditación del SACS (Ver Anexo A para más detalles). Estos asuntos no son normalmente abordados explícitamente por el CNU como se observa en su "Guía Estructura del Proyecto Institucional". También, otros organismos de acreditación regionales no insisten en el tema del proceso de acreditación.

La solvencia financiera a largo plazo es un asunto importante para conseguir una acreditación de SACS. Hay diferencias substanciales en la filosofía y la organización con respecto al financiamiento de la educación superior en América Central y Estados Unidos. En este último los estudiantes en las universidades acreditadas por SACS (o alguna organización similar) y / o la Academia Americana de la Educación Liberal, ALLE, tienen acceso a fondos de diversos programas que han sido autorizados por el Gobierno Federal bajo los programas del Título IV. Esto ayuda a proporcionar los ingresos de matrícula a las universidades ya sean privadas o públicas.

La mayoría de los países centroamericanos se han comprometido a financiar universidades públicas para apoyar la educación superior, pero el proceso varía sustancialmente entre los países. En Nicaragua, por ejemplo, supuestamente el 6% del presupuesto nacional (que se define de manera diferente por los distintos gobiernos) se destina a la educación. Todos los fondos son entregados al CNU, el que decide la cantidad de recursos para cada una de las diez universidades que califiquen. El proceso no es muy transparente. Las universidades privadas dependen de matrículas de estudiantes que pagan con recursos propios o deben pedir prestado, ocasionalmente al programa patrocinador del gobierno, esto afecta la calidad de los estudiantes. Por lo general, los que están mejor preparados se desplazarán a las universidades públicas que cuestan mucho menos, debido al apoyo financiero del gobierno, lo que ayuda a las universidades públicas en América Central a mantener mejor reputación académica.

Diseño del Sistema de Acreditación

Cualquier sistema de acreditación debe hacer de la excelencia el elemento que define la calidad de la educación superior en América Central. Esto requerirá una combinación de evaluación de la calidad: propia por él mismo y/o externa; acreditación de la institución de educación superior o de sus unidades; el programa académico específico o las carreras; evaluación periódica o eventual, etc. Debe haber un mecanismo de colaboración con otras partes interesadas de la educación superior para la evaluación de la calidad y fomentar la autoevaluación, la responsabilidad, la transparencia y las innovaciones en la educación superior.

Además, el sistema de acreditación debería impulsar un ambiente académico para el reconocimiento de la calidad de la enseñanza y el trabajo de investigación. El diseño completo de un sistema de acreditación está fuera del alcance de este trabajo, pero se exploran algunos elementos importantes del sistema.

Una o múltiples agencias de acreditación

La literatura en el campo de las finanzas corporativas sugiere que tener múltiples agencias clasificadoras de bono corporativo (como Standards & Poors, Moody, Fitch, etc.), crea competencia y también facilita a las corporaciones, a buscar su evaluación, y a comparar la calificación de sus bonos.

Patrick Bolton, Xavier Freixas y Joel Shapiro (2011) muestran, en particular, que, la eficiencia de las agencias calificadoras de créditos, Credit Rating Agency, CRA, es mayor en condiciones de monopolio que en ambientes competitivos. La razón es porque si existen muchas agencias de evaluación de crédito, entonces se dispondrá de más información sobre el desempeño de las empresas y éstas tendrán la oportunidad para seleccionar aquellas agencias de evaluación de crédito que le favorezcan en la calificación de la evaluación.

La creación de un único Consejo de Acreditación de Educación Superior, CAES, un monopolio patrocinado por el Estado, similar al CSUCA, es un paso en la dirección correcta. Los clientes de los resultados de acreditación (estudiantes, empresarios, padres, etc.) generalmente tendrán una atención y procesamiento de información limitada. Por tal motivo ellos confiarán en la integridad supuesta de CAES. Para CAES, la preocupación de su reputación no puede ser suficiente, proporcionando solamente una evaluación eficaz y precisa. Será necesario que el proceso de acreditación y CAES mismo, deban ser regulados rigurosamente.

Los modelos de la evaluación y valoración (calificaciones) por su naturaleza no son precisos y proporcionan evaluaciones imperfectas de las instituciones de educación superior. Los datos utilizados como los suministrados por la institución, a menudo flexibilizan las suposiciones del modelo de calificación, impactando el resultado. La regulación de CAES llega a ser más importante en esos modelos de evaluación y debe ser ajustado constantemente a las cambiantes realidades de la educación superior.

A pesar de la rudeza del proceso de acreditación y certificación resultante, su desarrollo y resultados deben ser transparentes. Una falla o asignación de un grado más bajo en la certificación, debe ser revelado en función del interés del público. La revelación de la valoración de la acreditación también beneficia a la institución que busca la certificación, porque será percibida como mejor, aunque haya recibido una ponderación de nivel bajo, en comparación a aquellas universidades que no se han interesado por buscar la acreditación.

Acreditación calificada

Es poco probable que todas las universidades acreditadas, a pesar de cumplir los requisitos de acreditación de base, tendrán los mismos estándares, instalaciones y calidad. Cualquier institución que tenga normas universales predefinidas de acreditación (lo más probable normas mínimas comunes) será acreditado.

Esta solución binaria, "SI" o "NO", fracasará en la distinción de las universidades acreditadas con respecto a los diferentes niveles de calidad. Además, una vez aprobado, la institución tendrá muy pocos incentivos para ir más allá del mínimo.

Para evitar este problema y para estimular la mejora continua de la calidad, se sugiere que el sistema de acreditación en América Central debe establecer una escala de niveles de calidad, semejante al seguido por las Clasificadoras de Bonos Corporativas, cuando evalúa la calidad de crédito de las corporaciones en el mercado financiero. Esto es justo, solo que la universidad debe también obtener los grados como A, B, C, D y F, no muy diferente a sus propios estudiantes. Este sistema ya se utiliza en la India por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, NAAC, y por organismos similares en muchos otros países.

Evaluación periódica

Una institución que solicita la acreditación, proporciona toda la información necesaria sobre todos los asuntos públicos: a) a la comisión de acreditación, b) a los pares evaluadores y c) al grupo de revisión interna, en buena fe, y con el espíritu de integridad. Una vez que a una institución le ha sido otorgada una calificación, es importante asegurarse de que la institución continúe manteniéndola y cumpliendo con los requisitos estipulados por el CAES.

La acreditación debe ser otorgada por tiempo limitado. Al vencimiento del período, la institución debe ser reevaluada. Además, el organismo de acreditación debe reservarse el derecho de revisar a la organización en cualquier momento (como vigilancia constante) y revocar la acreditación si el caso lo amerita.

El CAES debe mantener un sitio web para acceder continuamente información y comentarios de los estudiantes, los profesores y los administradores, quienes deben vigilar la calidad de la educación de conformidad con los estándares de acreditación. En caso de deficiencia grave, la institución debe estar en continua vigilancia. El sitio web debe mostrar toda la información disponible y revelar cualquier cambio en la evaluación. Tanto los exámenes periódicos de las instituciones como mantener el sitio web, por supuesto, suponen una carga financiera adicional, pero es necesario para asegurar la estabilidad de las instituciones y la calidad de la educación.

Gestión de un fondo fiduciario para cubrir los costos de acreditación

El acreditarse implica para las universidades gastos financieros directos y costos indirectos, asociados con el uso de sus recursos humanos, los que en muchas situaciones pueden impedir a las universidades solicitarla. Cuando la principal fuente de ingreso del organismo de acreditación, proviene de las instituciones que están solicitándola, podría crear un conflicto de intereses. La situación de dependencia de las agencias de acreditación con respecto a los honorarios de las instituciones que buscan la acreditación, en conjunto con el costo que para las universidades representa este proceso, así como el interés de aquellas instituciones de influenciar la calificación para beneficiarse, podrían acarrear importantes consecuencias sistémicas en los resultados.

El CAES debe cobrar honorarios por su servicio de acreditación y remuneraciones regulares por la vigilancia continua, para asegurar su supervivencia. Estos emolumentos cambian con el tiempo, deben ser regulados, porque se espera que el CAES sea una organización sin fines lucrativos. Los honorarios deben ser garantizados por adelantado, y no depender del resultado de la evaluación. En cualquier caso, el coste de la acreditación seguirá siendo un asunto para las universidades, sobre todo si hay requisitos de acreditación obligatoria.

En Costa Rica, el SINAES puede seleccionar a cualquier institución de educación superior para examinar y evaluar la universidad que solicita la acreditación, sin compensación alguna. El concepto es interesante en atención al mérito. Sin embargo, no resuelve el asunto del costo, porque solo desplaza los gastos de una institución a otra. También crea otros problemas como los siguientes:

- La institución que solicita la acreditación, ya que no está en condiciones de cubrir el costo completo, alimentará la posibilidad de buscar la acreditación ("Free Rider"), a pesar de no estar preparada para ello.
- La institución que está obligada a prestar estos servicios, puede no dedicar todo su empeño en la evaluación.
- También podría haber conflictos de intereses, especialmente si estas dos instituciones compiten en el mismo mercado por los estudiantes y el reconocimiento de su organización.

Se considera que en América Central, se debe crear un Fondo Fiduciario de Acreditación, el que deberá ser financiado por una tasa aplicada a la acreditación en forma regular para las instituciones de educación superior. Estos fondos deben ser destinados exclusivamente a cubrir el costo de la acreditación a través de la región. Esto constituirá un incentivo adicional para las universidades al solicitarla. Para evitar el mal uso de ellos, y el problema de que las universidades aun no estando listas, quieren pasar por el proceso de acreditación, se sugiere que la universidad que la solicita debe presentar un "bono de desempeño". En caso de que la misma no logre pasar la acreditación, este dinero será depositado en el fideicomiso, si obtiene la acreditación con éxito, el dinero será utilizado para cubrir el costo incurrido en el proceso de acreditación de la misma.

Solución a través de las fuerzas del mercado

Actualmente la acreditación no es obligatoria y el público se preocupa por la calidad de la educación, especialmente en universidades privadas. De hecho en Costa Rica, el SINAES pretende impulsar un proyecto de ley para que las instituciones públicas solo contraten graduados de carreras universitarias acreditadas. Buscar una solución por tal ley es problemático y puede afectar adversamente las iniciativas personales. Las fuerzas del mercado libre deben ser permitidas en penalizar las universidades de calidad inferior.

Las tarifas por servicios profesionales en general, en Costa Rica y en otros países de América Central, son establecidas por sus asociaciones profesionales, las que deben fijar las tarifas para los diferentes servicios y publicarlás para ser utilizadas por los profesionales. (A menudo, estas listas se utilizan para estimar los ingresos con propósitos de impuesto). Esta fijación de precios por las asociaciones profesionales de Centroamérica, crea algunos impedimentos en las soluciones a través de las fuerzas del mercado libre.

Las tarifas establecidas que figuran en estas listas ignoran la experiencia y la calidad de la formación. Esta fijación de precios debe ser eliminada. Si el objetivo social es el de proteger al público contra los engaños de precio, entonces se debe fijar el precio en su límite superior y no en el inferior. El mercado asumirá que las instituciones no acreditadas serán de calidad inferior y la educación impartida será juzgada de bajo nivel.

El mercado descontará mucho los valores de los servicios realizados por profesionales con grados de universidades no acreditadas. Esto evitaría el problema del proyecto de ley donde los empleos del sector público se abrirían solo a los graduados de las universidades públicas. Esta ley afectaría adversamente la iniciativa individual del emprendedor para adquirir competencias, ya que las instituciones estatales perderían la oportunidad de contratar a profesionales que han probado ser muy capaces en el mercado, pero que ostentan un "título de una universidad no acreditada".

CAPÍTULO IV: MEJORAMIENTO Y ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD: EXPERIENCIAS

“El mejoramiento de la calidad es un fenómeno de largo plazo, que depende de la voluntad y capacidad de las instituciones de mejorar, no una consecuencia mecánica del sistema de evaluación”.

Tyler y Bernasconi

El papel del Centro de Evaluación Académica en el mejoramiento de la calidad en la Universidad de Costa Rica

Elsiana Guido G.

Mecanismos de aseguramiento de la calidad

Los llamados mecanismos de aseguramiento de la calidad son acciones concretas tendientes a mejorar la calidad por lo que cumplen varias funciones en la organización de la Educación Superior. De acuerdo con María José Lemaitre (2007), estos mecanismos, en general, sirven para generar confianza ya que permiten asegurar que las instituciones de Educación Superior (IES), o sus programas, cumplen con estándares mínimos. Además, los mecanismos de aseguramiento de la calidad permiten, en cierta medida, orientar a las IES, o a sus carreras, en una dirección determinada marcada por los estándares que se hayan definido; en este sentido, la autora considera tres aspectos fundamentales de estos mecanismos: promueven el mejoramiento constante, protegen a los usuarios y permiten dar garantía pública de calidad.

Pires y Lemaitre (2008) plantean que el

aseguramiento de la calidad es un concepto integrador, que incluye las acciones de distintos actores tendientes a mejorar y promover la calidad de la educación superior. Así, abarca los procesos internos de evaluación y de mejora de la calidad, desarrollados por las propias instituciones de educación superior, aquellos que se promueven desde las autoridades de gobierno y sus instrumentos de política para tal efecto. La labor de las agencias de aseguramiento de la calidad, y las acciones que en este sentido se realizan, son desarrolladas a través de otros actores sociales.

Cuando se habla de mecanismos de aseguramiento de la calidad, se suele diferenciar entre tres conceptos básicos: control de la calidad, garantía de la calidad y promoción de la calidad (o procesos de mejora).

Lemaitre (2004) plantea tres diferenciaciones fundamentales como mecanismos de aseguramiento de la calidad: el licenciamiento, la acreditación de carreras y la acreditación institucional, ya que, de acuerdo con la autora, estos procesos siguen lógicas diferentes y tienen mecanismos y procedimientos distintos, tal y como se explicita en la siguiente figura.

**Figura 1:
Mecanismos de aseguramiento de la calidad**

Propósito	Control de calidad (licencia)	Garantía de calidad (acreditación de carreras)	Mejoramiento (promoción de la calidad) (acreditación nstitucional)
Marco para la evaluación	Cumplimiento de requisitos mínimos	Consistencia interna y externa	Propósitos institucionales
Procedimientos	Evaluación externa		Autoevaluación

Fuente: Lemaitre (2004, pág. 101), con adaptaciones de la autora del presente artículo

En la figura 1, se explican tres tipos de mecanismos de aseguramiento de la calidad de acuerdo con el propósito que cada uno persigue y los diversos procedimientos que utilizan; así, como ejemplo del control de calidad se tiene el licenciamiento o la “apreciación de que una institución, agencia o persona es válida para realizar sus objetivos profesionales” (RIACES, <http://www.riaces.net/glosariol.html>). En el caso del licenciamiento, la evaluación que se realiza es normalmente externa y se orienta a demostrar que se cumplen ciertos requisitos mínimos y “... se trata de un proceso obligatorio, centrado en la supervisión, prescriptivo y con capacidad para sancionar” (Lemaitre, 2004, pág. 102). En otras palabras, el control de la calidad se refiere al cumplimiento de una serie de criterios y condiciones para la calidad, así como la verificación de que se tengan.

Por otro lado, dentro de los procesos que se orientan a dar garantía de calidad se encuentra la acreditación de carreras en donde el marco para la evaluación está dado por la consistencia interna y externa, lo cual explica la autora como “...el grado de ajuste entre las acciones institucionales y las orientaciones de su propia misión y propósitos, y el cumplimiento de los estándares definidos por la disciplina y la profesión correspondientes”.

Los procedimientos que utiliza la acreditación son la autoevaluación y la evaluación externa. En la garantía de calidad se valora, detallada y exhaustivamente, el cumplimiento de una serie de componentes, que se refieren a la calidad de la carrera o de la institución.

Finalmente, dentro de los procesos de mejora o de promoción de la calidad, se enfatizan los procesos de autoevaluación. Según se desprende de la figura 1, la acreditación institucional, por ejemplo, tiene como principal objetivo el mejoramiento.

Los propósitos y objetivos de la institución educativa son los que enmarcan la evaluación en donde la evaluación externa es de poca significancia ya que es la autoevaluación, la cual es voluntaria, la que brinda los principales insumos. La acreditación institucional,

es voluntaria, ajustada a las características de la institución, orientada hacia su mejoramiento y realizada en función de sus propósitos y fines. Se trata de procesos mucho menos estandarizados y que, por tanto, requieren de una relación de confianza entre la institución y el organismo acreditador (Lemaitre, 2004, pág. 103).

La legitimidad social de los diversos mecanismos de aseguramiento de la calidad se da, según las autoras Pires y Lemaitre (2008), por la interacción de cinco factores, a saber: 1. si en su diseño han participado diversos sectores sociales (académicos, gremiales, privados, públicos, etc.); 2. En el tanto en que la visión académica le imprime a la evaluación un carácter riguroso; 3. En la medida en que las agencias tengan independencia respecto de los gobiernos, las IES y otras presiones o intereses; 4. Si se le da énfasis a la autonomía y a la responsabilidad de las IES en la definición y conducción de sus procesos de aseguramiento de la calidad y 5. En la medida en que estos procesos estén acordes con la apertura al medio regional e internacional de las universidades.

Iván Lavados y María José Lemaitre (2003) explican cómo el concepto de aseguramiento de la calidad engloba, a su vez, diversos mecanismos. En términos generales, el aseguramiento de la calidad

tiene por objeto enfatizar que se trata de un conjunto de acciones que van más allá que lo que tradicionalmente se entiende por regulación, por una parte, y por otra, que tienen un alcance más amplio que la acreditación. En efecto, regulación es un mecanismo de política mediante el cual un organismo externo establece ciertas normas de operación a

las instituciones y supervisa su cumplimiento. Si bien la regulación es parte de un sistema de aseguramiento de la calidad, éste no se agota en su efecto regulador, sino que va más allá, al desarrollar el compromiso de las instituciones por su propio mejoramiento. Igualmente, acreditación es aquel componente del sistema mediante el cual se da garantía pública acerca del cumplimiento de ciertos requisitos o estándares previamente definidos. El aseguramiento de la calidad exige que dicha garantía pública se sustente sobre mecanismos de autoevaluación y las acciones de planificación y seguimiento necesarias para efectuar los ajustes de calidad necesarios (pág. 18).

El DIEA acompaña a las unidades académicas en esa búsqueda, continua, del mejoramiento de su quehacer, para lo cual ha propuesto y desarrollado varias acciones concretas, una de las cuales es el Curso-Taller: Inducción a los procesos de autoevaluación, autorregulación y acreditación en la Universidad de Costa Rica, que se explicará, en detalle, seguidamente.

Curso-Taller: Inducción a los procesos de autoevaluación, autorregulación y acreditación en la Universidad de Costa Rica

El Departamento de Investigación y Evaluación Académica (DIEA)

En el año 2007, el DIEA presentó a la comunidad universitaria una propuesta para propiciar la reflexión acerca de los procesos de autoevaluación, autorregulación y acreditación que se desarrollan en la UCR. Varios factores contribuyeron para que el DIEA presentara esta opción de capacitación a la comunidad universitaria; estos factores hacen referencia a la manera constante en que esta instancia ha venido proponiendo diversos apoyos a las carreras que se autoevalúan y al grado de madurez académica alcanzado:

1. Oportunidad de profundización: A partir del año 2006, el personal del DIEA se agrupó en dos equipos de estudio: el EEA (Equipo de Evaluación Académica) y el EDC (Equipo de Diseño Curricular). Esto les facilitó a los y las profesionales del EEA profundizar su estudio en los temas de la evaluación, autoevaluación y acreditación, de manera tal que les posibilitara diseñar, y ejecutar, un curso de capacitación masiva.

2. Desarrollo de experticia en el tema: los y las profesionales del DIEA han asesorado las carreras que hasta la fecha se encuentran acreditadas por la instancia oficial de acreditación del país, el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, SINAES. Además, asesoran a las unidades académicas que se autoevalúan únicamente con fines de mejora, y no tanto porque desean ser acreditadas.

3. Desarrollo de material de apoyo: los y las profesionales del DIEA han desarrollado diversos materiales para facilitar los procesos de autoevaluación-acreditación de las carreras. Se pueden citar los siguientes:
 - Desarrollo de documentos metodológico-conceptuales: Dentro de los que se encuentran: El proceso de autoevaluación para la acreditación. Una guía orientadora (1999) y Lineamientos conceptuales y procedimientos generales sobre autoevaluación-autorregulación en la Universidad de Costa Rica (2007).
 - Apoyos metodológicos: Se han desarrollado para las fases de planificación del proceso de autoevaluación y la de recopilación y digitación de la información; también para la lectura del informe de autoevaluación así como aportes a las guías de autoevaluación del SINAES.
 - Documentos orientadores: Tales como diagramas de procesos (para las fases de sensibilización, planificación, ejecución de la autoevaluación y para la elaboración del informe).
 - Diseño de instrumentos: Se han puesto a disposición de la comunidad universitaria diversos instrumentos para la recopilación de la información del proceso de autoevaluación (estudiantes, personal docente, sector administrativo y empleador).
 - Publicaciones: Se han realizado más de diez publicaciones en revistas especializadas sobre temas relacionados con la evaluación y la acreditación.

4. Capacitación del personal del DIEA: El personal del DIEA ha participado en diversas capacitaciones, tanto nacionales como internacionales, algunas de las cuales han sido gestionadas de manera individual y responden a motivaciones concretas de las personas en profundizar sobre temas de interés. Estas capacitaciones han brindado herramientas teóricas y metodológicas para el análisis de las temáticas de la evaluación y las tendencias de la acreditación. Seguidamente, se mencionan algunas de las principales actividades en las que el personal del EEA ha participado y de las que se ha nutrido el equipo:

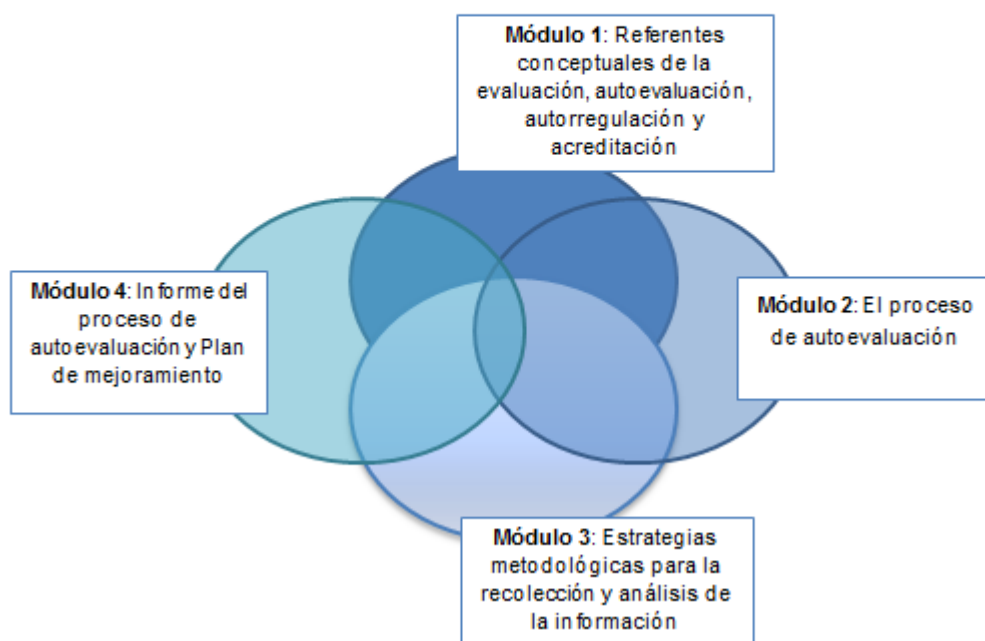
- Algunas personas son integrantes activas de GUCAL (Grupo Universitario para la Calidad en América Latina), una red latinoamericana en donde académicos y académicas abordan temas relacionados con la calidad en la Educación Superior. La pertenencia de algunos integrantes del EEA a GUCAL le ha permitido traer al grupo temas relacionados con la gestión de la calidad y el cambio universitario.
 - Otras personas son coaches en el Programa PUEDES (Programa Universidad-Empresa para el Desarrollo Sostenible), auspiciado por la cooperación alemana y el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA); y en el Proyecto DECARA (Desarrollo de Capacidades de Redes Académicas), de GUCAL. El conocimiento de técnicas aplicadas en el coaching le da al grupo herramientas de mediación pedagógicas que pueden ser utilizadas en las asesorías a las unidades académicas.
 - En el tema de la evaluación y acreditación se ha participado en diversas actividades internacionales sobre acreditación y certificación universitaria auspiciadas por la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), en donde se promueven "programas encaminados a fortalecer a sus miembros afiliados, a fin de que éstos alcancen la calidad y eficiencia que requiere la universidad contemporánea en respuesta a las exigencias presentes y los retos del futuro, y para hacer de ellos una herramienta eficaz para el desarrollo social, cultural y económico de los países latinoamericanos en pro de una comunidad libre, armónica y genuinamente humanitaria". Es así como se ha asistido a actividades de formación y capacitación de recursos humanos en procesos de certificación profesional universitaria; diseño, operación y evaluación de sistemas de tutoría en posgrado; gestión institucional de la acreditación universitaria. También, algunas personas del EEA están certificadas como evaluadoras externas internacionales y como coordinadoras de autoevaluación. Las capacitaciones internacionales se han desarrollado en diversos países latinoamericanos tales como México, Colombia, República Dominicana, Chile, Bolivia, Guatemala, Honduras, Perú y Argentina. Finalmente, es importante mencionar que otras personas del EEA han acumulado experiencias en agencias de acreditación y conocen el desarrollo de los sistemas nacionales de acreditación en los países centroamericanos y en América del Sur.
5. Experiencia en el diseño de un curso para la comunidad universitaria: en el año 2003, el CEA lideró el proyecto Promoción de la calidad y la excelencia en la Universidad de Costa Rica, en el cual se sensibilizó, capacitó y se crearon espacios de reflexión sobre los aspectos relacionados con la autoevaluación de carreras, en relación con el mejoramiento y la acreditación.

Como resultado de este proceso de maduración teórica y de reflexión grupal, el EEA, después de un periodo de estudio, diseño y planeó el Curso-Taller Inducción a los procesos de autoevaluación, autorregulación y acreditación en la Universidad de Costa Rica. El objetivo general del curso fue discutir acerca de las bases teórico-prácticas para implementar procesos de autoevaluación-autorregulación en el contexto de la Universidad.

Mediante el Curso-Taller, el EEA capacitó y generó las competencias básicas requeridas para que los y las docentes integrantes de las comisiones de autoevaluación, de las unidades académicas, tuvieran la capacidad de liderar y gestionar las diversas actividades relacionadas con los procesos de autoevaluación de las carreras. Con este fin, se diseñaron y ejecutaron cuatro módulos, desarrollados uno cada mes, entre julio y noviembre de 2007. El Curso-Taller se diseñó para las personas integrantes de las comisiones de autoevaluación de las unidades académicas que iniciaban procesos de autoevaluación-autorregulación en la Universidad de Costa Rica. Con este propósito se diseñaron cuatro módulos, que se grafican en la Figura 2 y que se explican en detalle seguidamente:

Figura 2:

Diagrama de los componentes modulares del Curso Taller Inducción a los procesos de autoevaluación, autorregulación y acreditación en la Universidad de Costa Rica. 2007



Módulo 1: Referentes conceptuales de la evaluación, autoevaluación, autorregulación y acreditación

En el primer módulo, titulado Referentes conceptuales de la evaluación, autoevaluación y acreditación, el equipo del DIEA buscaba establecer un referente teórico común que sirviera para el desarrollo de los procesos de autoevaluación y autorregulación de las carreras de grado en la Universidad de Costa Rica.

De este modo, en el curso se contextualizaron los procesos de evaluación, autoevaluación y acreditación en la educación superior, en los ámbitos internacional (con los casos concretos de los Estados Unidos, México, Colombia, países de Centroamérica, Chile y algunos países europeos), y en el contexto nacional. Posteriormente, se caracterizaron los procesos de autoevaluación y la acreditación en la UCR de manera tal que las personas asistentes pudieran construir y comprender el significado de los diferentes tipos y enfoques de evaluación y conceptualizar la autoevaluación, la autorregulación, la acreditación y la reacreditación en el contexto concreto y dentro de la normativa existente en la UCR.

En este módulo, los y las participantes tuvieron la oportunidad de reflexionar, de manera conjunta, acerca de los diferentes tipos de intereses que impulsan la evaluación y la acreditación en la Educación Superior, en general, y acerca de los motivos que impulsaron las tendencias de la evaluación y la acreditación en Costa Rica, con lo que se logró contextualizar las tendencias internacionales a la dinámica propia de la Universidad. Es así como el personal asesor tuvo la oportunidad de promover espacios de aprendizaje y capacitación sobre los temas de la evaluación y la acreditación de carreras, mediante la promoción de espacios de reflexión conjunta.

Módulo 2: El proceso de autoevaluación

El objetivo definido para el segundo módulo, titulado *El proceso de autoevaluación*, fue brindar la información pertinente para facilitar la organización y planificación de los procesos de autoevaluación en la UCR.

Dentro de los contenidos tratados en el taller, se dio especial énfasis a aspectos relacionados con las comisiones de autoevaluación de las unidades académicas, tales como su integración, organización y principales funciones.

También se ofreció una visión general acerca de las fases del proceso de autoevaluación en la Universidad de Costa Rica. A este taller fueron invitadas, también, algunas personas que ya habían realizado procesos de autoevaluación en la misma universidad, quienes resumieron sus lecciones aprendidas durante el desarrollo de los procesos y presentaron sus experiencias desde el punto de vista del proceso metodológico seguido.

Finalmente, las personas asistentes realizaron, de manera grupal, un ejercicio de planificación de un proceso de autoevaluación.

Con este módulo, el equipo del DIEA pretendía fortalecer a las comisiones de autoevaluación de las unidades académicas, brindándoles orientaciones prácticas y metodológicas de manera tal que éstas fueran capaces de planificar, desarrollar y dar seguimiento, de una forma autónoma y eficaz, al proceso de autoevaluación de las carreras. El personal asesor se perfila, en este sentido, como promotor del desarrollo de procesos de autoevaluación más independientes y autosuficientes.

Módulo 3: Estrategias metodológicas para la recolección y análisis de la información

El tercer módulo, titulado Estrategias metodológicas para la recolección y análisis de la información, tuvo como objetivo brindar algunas estrategias metodológicas tanto para la recolección como para el posterior análisis de la información recopilada durante el proceso de autoevaluación.

Dentro de las estrategias presentadas para la recopilación de la información cualitativa se encuentran la revisión documental, el registro, la encuesta, la observación, el grupo focal, la entrevista a persona experta, a profundidad y grupal. A las personas asistentes se les presentaron también opciones para la construcción y aplicación de cuestionarios así como para el análisis de los resultados obtenidos.

Con este taller se les brindó a las personas asistentes un abanico de posibilidades para la recolección de datos y algunas estrategias útiles para su análisis.

Módulo 4: Informe del proceso de autoevaluación y plan de mejoramiento

En el último taller desarrollado, titulado Informe del proceso de autoevaluación y plan de mejoramiento, se procuraba conocer los principales aspectos, conceptuales y metodológicos, que se toman en cuenta para la elaboración del informe escrito de los resultados obtenidos durante el proceso de autoevaluación. También se tenía como objetivo abordar el tema del diseño del plan de auto mejoramiento dentro del contexto solicitado por la UCR.

En este taller, se abordaron no solo los aspectos teóricos que debe contener el informe de autoevaluación, sino que se le dio énfasis a la organización y la planificación del trabajo que debe asumir la comisión de autoevaluación de la unidad académica para la elaboración de este documento. En el taller, se contó con la participación de personas que ya habían tenido la experiencia de redactar un informe de autoevaluación y un plan de mejora, quienes presentaron sus lecciones aprendidas al respecto. También, el grupo tuvo la oportunidad de discutir acerca de la emisión de juicios de calidad como parte del análisis de la información recopilada.

En este cuarto módulo, fue evidente una proyección horizontal del personal asesor en las unidades académicas, dado que se ofrecieron espacios para el intercambio de experiencias entre diferentes carreras, de modo tal que los profesionales del DIEA promovieron las relaciones de cooperación entre las unidades académicas.

En general, los módulos presentaron un balance entre la teoría y la reflexión grupal, ya que se consideró que el intercambio entre las personas presentes, provenientes de unidades académicas diferentes, y con experiencias distintas en los temas de evaluación, fortalecería la creación de aprendizajes.

Autoevaluación y acreditación de carreras en la Universidad Nacional de Costa Rica: experiencias para la gestión de la calidad

María Agustina Cedeño Suárez
Carlos Manuel Hernández Salazar

Referente conceptual

Aunque en la gestión de la calidad de la educación superior intervienen múltiples conceptos y definiciones, en este trabajo se retoman únicamente tres de ellos: autoevaluación, acreditación y calidad. Se reconoce que estos términos han sido ampliamente tratados por diversos autores; no obstante, seguidamente se plantean las acepciones asumidas en los procesos desarrollados en la Universidad Nacional de Costa Rica.

- *Autoevaluación.* El concepto que ha establecido el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) en su Manual de Acreditación Oficial de Carreras de Grado (2009), y que se adopta operativamente para los procesos de autoevaluación de carreras tanto con fines de acreditación, como para aquellas que realizan el proceso, únicamente, con fines de mejoramiento, señala:

“La autoevaluación constituye la etapa del proceso de acreditación oficial en el que la comunidad universitaria -mediante un autoestudio que comprende un proceso de reflexión participativa y activa- se plantea a sí misma como objeto de estudio, explora, analiza, diagnóstica, verifica, describe y valora su realidad en cada una de sus estructuras orgánica, académica y administrativa.

La etapa de autoevaluación es para la carrera o programa, un mirarse en el espejo a la luz de dos referentes obligatorios:

- ✓ Contrasta sus propósitos, acciones y logros con la misión, los objetivos y los principios propuestos por la universidad y la carrera.

- ✓ De manera muy especial, obligatoria y particularmente significativa, analiza y evalúa su quehacer a la luz de los estándares, los criterios de calidad y los elementos teórico-metodológicos establecidos oficialmente por el SINAES previamente consensuados con las instituciones adherentes de educación superior y que son internacionalmente reconocidos y aceptados" (p.23).
- *Acreditación.* El SINAES (2009) establece este concepto de la siguiente manera:

"El otorgamiento de la condición de carrera o programa oficialmente acreditado constituye el reconocimiento público que el SINAES -como único ente facultado para ello por una Ley de la República- brinda a las carreras o programas de las universidades costarricenses que, mediante procesos conjuntos y normados de autoevaluación y de evaluación externa, demuestran fehacientemente que brindan un servicio educativo de calidad y que tienen un compromiso demostrado con la mejora permanente.

La declaración de fe pública de calidad, que entraña la concesión del carácter de carrera o programa oficialmente acreditado que otorga el SINAES, constituye un invaluable instrumento de legitimación de las instituciones de educación superior frente a la sociedad costarricense y a la comunidad académica internacional, así como una garantía de excelencia para los beneficiarios de sus servicios.

La participación en un proceso de acreditación oficial comprende una acción conjunta y permanente de la Universidad y del SINAES en procura de más altos rangos de calidad que en el ejercicio responsable de su autonomía, nutre a las instituciones de educación superior con valiosos elementos para el mejor cumplimiento de su responsabilidad de autorregularse y de mejorar su calidad, de subsanar las debilidades y de fortalecer los aciertos de su oferta académica.

Por ser esencialmente un proceso conjunto y permanente de búsqueda de la excelencia, la acreditación oficial que realiza el SINAES constituye un valioso instrumento para retroalimentar, enriquecer y estimular las tareas de mejoramiento integral que realizan las instituciones de educación superior, en consecuencia, la acreditación oficial no es ni debe confundirse con un simple control que el Estado ejerce para velar por el servicio educativo que reciben los ciudadanos" (p.20).

- *Calidad.* La Declaración sobre la Educación Superior de la UNESCO (1998) ofrece un aporte de gran aceptación en los diferentes escritos sobre el tema de la calidad en la educación superior, al respecto se indica:

“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...

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” (p.10).

En muchos escritos sobre calidad universitaria se ha adoptado la siguiente definición que por sus elementos se ajusta adecuadamente con los propósitos de este artículo:

Una institución universitaria o uno de sus programas educativos (carrera) posee calidad si es capaz de demostrar que progresa de manera continua y sistemática, empleando estrategias y recursos adecuados, hacia el logro de sus objetivos y compromisos y el cumplimiento de criterios o estándares establecidos (Silva M., 2001:166).

Mapa de ruta en la gestión de la calidad

La calidad de la oferta académica en la mayoría de instituciones de educación superior se visualiza como parte de sus principios, valores y hasta en su misión y visión. La Universidad Nacional no es la excepción, en tanto incorpora la excelencia académica como principio orientador en su Estatuto Orgánico.

La institución ha trazado una ruta para alcanzar mejores niveles de calidad al tomar la decisión de incursionar en la vía del mejoramiento continuo. En esa línea, el desarrollo y la gestión de la calidad es un proceso de crecimiento y maduración que inicia con experiencias centradas en la evaluación de programas y unidades específicas, la evaluación del desempeño de los docentes y la evaluación de proyectos académicos. El avance en su consolidación continúa con planes piloto de mejoramiento, ello se evidencia en el Proyecto de Mejoramiento de Enseñanza de la Química (1994-1995).

De suma importancia, resultó la participación de la UNA en proyectos internacionales, tales como: Proyecto MHO-Holanda: "Aseguramiento de la Calidad"; el Programa Columbus: "Autoevaluación con fines de mejoramiento" que permitieron la formación y actualización de académicos de la Universidad en campos emergentes relacionados con la evaluación y el mejoramiento de la calidad universitaria; Proyecto "Gestión de la Calidad Institucional" (2000-2004), también con apoyo de la cooperación de Holanda, cuyo propósito fue el desarrollo de procesos de mejoramiento de la calidad de los servicios administrativos de apoyo a la academia. Entre ellos: Departamento de Gestión Financiera, Departamento de Registro, Proveeduría Institucional, Biblioteca, Departamento de Orientación Estudiantil.

Cabe destacar que la institución desarrolló un proceso de autoevaluación de todas sus carreras, proyectos académicos y unidades académicas entre 1996-1997, como primera etapa de la Reforma Académica. Posteriormente en Costa Rica se crea el SINAES (Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior), ente acreditador oficial nacional, por Ley No. 8256 de la Gaceta No. 94, del 17 de mayo del 2002, por lo que todos los procesos de autoevaluación con fines de mejoramiento y/o acreditación se realizan con las guías, criterios y estándares establecidos por el SINAES.

En ese marco se identifica una primera etapa en los procesos de autoevaluación de carreras y evaluación externa con fines de acreditación en la UNA, en la cual se logra la acreditación por parte del SINAES de tres carreras (2002). Esta etapa, que abarca el periodo comprendido entre 2001-2006 y siguientes, se caracteriza por dos aspectos:

- La autoevaluación se centra en las carreras que se acreditan, entonces solo estas tienen planes de mejoramiento.
- La sistematización de las debilidades de las carreras acreditadas es esencialmente de nivel institucional, y por tanto trascienden la competencia de la Unidad Académica.

Es indiscutible que estos procesos de acreditación dan un aporte positivo al desarrollo de la calidad en diferentes ámbitos. La dinámica que se genera aporta insumos para lograr una gestión de calidad, que posibilita adoptar nuevas y mejores prácticas y, fortalecer otras que contribuyan con ese logro. En ese contexto, surge una segunda etapa: los procesos de autoevaluación para mejoramiento como política institucional, por tanto mayor cobertura en el aseguramiento de la calidad. Esto sin limitar los procesos de acreditación.

El marco operativo institucional, considerado en el documento Lineamientos, Criterios e Indicadores para la Priorización de los Procesos de Autoevaluación, Mejoramiento y Acreditación de Carreras en la Universidad Nacional (Vicerrectoría Académica, 2007:5-7), que respalda los procesos de autoevaluación, considera los siguientes aspectos:

1. El principio de excelencia planteado en el Estatuto Orgánico.
2. La responsabilidad que tienen las instituciones de Educación Superior de garantizar la pertinencia, promover la calidad y el compromiso con la cultura de autoevaluación permanente y sistemática, para el mejoramiento académico.
3. La importancia de garantizar la sostenibilidad de los procesos de mejoramiento de la calidad de la oferta académica, mediante la ejecución y el seguimiento de los planes de mejoramiento de las carreras.
4. La existencia de políticas institucionales de autoevaluación, mejoramiento y acreditación en la Universidad Nacional aprobadas por el CONSACA (sesión 23-2002, del 11 de setiembre, CONSACA-144-2002) y por el Consejo Universitario (SCU-894-2004). (Acta n° 2568, de la sesión celebrada el 17 de junio de 2004, SCU-894-2004).

5. Los objetivos, las políticas y las acciones estratégicas del Plan Global Institucional 2004-2011, en relación con la flexibilidad curricular, los procesos de mejoramiento y acreditación (tema 1c), la calidad institucional (tema 5e), la internacionalización de la academia (tema 7a).
6. La política emanada de la Vicerrectoría Académica (2006) de promover una cultura de la autoevaluación y el mejoramiento continuo, que trasciendan el fin último de la acreditación de una carrera.
7. La inversión que realiza la institución para mejorar la calidad de su quehacer, particularmente la formación de los profesionales que la sociedad requiere, mediante la asignación de recursos a los procesos de autoevaluación y a los planes de mejoramiento.
8. La oportunidad que ofrecen los procesos de autoevaluación de las carreras y sus resultados para introducir indicadores de calidad en la asignación presupuestaria.
9. La experiencia universitaria de más de diez años en procesos de autoevaluación y acreditación, que permite reconocer la necesidad de establecer criterios para operacionalizar los procesos de autoevaluación, mejoramiento y acreditación de carreras.
10. La responsabilidad de las unidades académicas y los decanatos en el seguimiento permanente de los procesos de autoevaluación con fines de mejoramiento, que tienen como propósito dar fe de que la carrera cumple de manera significativa con los objetivos propuestos y con los criterios e indicadores de calidad establecidos previamente, y que cuentan con las condiciones para progresar de manera continua en el mejoramiento de la calidad.
11. La importancia y necesidad de incorporar incentivos en la normativa de la UNA, que reconozca los esfuerzos y el compromiso de unidades, programas y personal académico con el mejoramiento de la calidad, manifestados mediante los procesos de autoevaluación, planes de mejoramiento y acreditación.
12. La contribución de los procesos de autoevaluación y acreditación al desarrollo de capacidades de evaluación, gestión y planificación; a la formación de los y las académicas como profesionales de la educación superior, más allá de ser especialistas en una disciplina, así como a un mejor conocimiento sobre la labor que desarrolla el programa de la carrera en la cual se desempeñan.
13. La necesidad de continuar desarrollando procesos de autoevaluación con fines de mejoramiento y acreditación de carreras, que contribuyan a dar fe de que en la Universidad Nacional prevalece la responsabilidad social y el interés por desarrollar una oferta académica de calidad y pertinente.

14. Los lineamientos para la priorización de los procesos de autoevaluación, mejoramiento y acreditación de carreras.

Los avances obtenidos en el ámbito de la acreditación y autoevaluación se visualizan en los siguientes cuadros. En este recorrido, se cuenta a la fecha con 11 carreras acreditadas, 6 carreras en proceso de autoevaluación para acreditación, 12 en proceso de autoevaluación con fines de mejoramiento y 5 carreras en evaluación curricular.

Con la acreditación de once de sus carreras, la UNA brinda evidencia a la sociedad de la calidad de su oferta docente y de la pertinencia para el desarrollo nacional de las áreas en que se ubican las carreras acreditadas: Ingeniería en Sistemas, Bibliotecología y Documentación, Educación (Preescolar, Enseñanza de la Matemática, Enseñanza del Inglés, Educación Especial, Educación General Básica) Medicina Veterinaria, Ingeniería Topográfica, Ingeniería Forestal y Ciencias Geográficas.

La acreditación de estas carreras, en el marco del Sistema Nacional de Acreditación, coloca a la institución entre las universidades nacionales con mayor cantidad de carreras acreditadas en el nivel nacional, superada únicamente por la UCR; y con la mayor cantidad de carreras reacreditadas.

En el marco de la autoevaluación para el mejoramiento, se cuenta con 12 carreras, en su mayoría en la fase de preparación de su informe de resultados. Adicionalmente, cinco carreras realizan evaluación curricular con fines de mejoramiento de su plan de estudio.

Los procesos anteriores evidencian que la Universidad Nacional responde a su compromiso y responsabilidad social, y en términos generales, brinda respuesta a los desafíos que se identifican para la educación superior costarricense en el Plan Nacional de la Educación Superior (Planes 2006-2010). De forma directa y específica da respuesta a los siguientes retos:

- “Fortalecer su capacidad como formadora de recursos humanos, para cumplir con los más altos estándares de calidad.
- Colaborar en el mejoramiento de la calidad de los niveles educativos de primaria y secundaria, con especial énfasis en los programas y en la formación de docentes.

- Convertir los resultados de la evaluación, como instrumento de gestión, en una herramienta útil para hacer más expedita, eficiente y eficaz la toma de decisiones orientada a garantizar la calidad.
- Incorporar en los planes de estudio el espíritu emprendedor, de manera que se estimule en las y los estudiantes la creación de sus propias empresas y por ende la generación de empleo.
- Atender los cambios en los perfiles profesionales, lo cual implica ajustes en los planes de estudio y modificaciones en los métodos de enseñanza" (p.27)

De igual manera muestra también logros en la concreción del Plan Global Institucional 2004-2011, particularmente:

Desde la Misión: "El quehacer de la Universidad Nacional consiste en la formación de profesionales de excelencia en diversos campos de conocimiento y disciplinas científicas y artísticas, con principios y conocimientos humanistas, con conciencia ambiental y respeto por la vida, críticos, propositivos y capaces de generar aportes sustantivos a la sociedad" (p.36).

Desde la Visión compartida: "La Universidad Nacional se constituye en un importante centro académico de América Latina en el abordaje de asuntos estratégicos para el desarrollo humano sostenible y contribuye con sus aportes al desarrollo del conocimiento y a mejorar la calidad de vida en el ámbito nacional e internacional. La Universidad Nacional forma profesionales de excelencia, con una visión holística, propositivos, innovadores, capaces de contribuir significativamente a un desarrollo humano equitativo y sostenible. La oferta académica_institucional es actualizada, flexible, rigurosa y pertinente. La docencia utiliza un modelo pedagógico innovador e incorpora el uso de las nuevas tecnologías para responder a los avances del conocimiento" (p.37).

Desde los principios:

- "La excelencia: la calidad del desarrollo académico y de la gestión institucional es parte de la responsabilidad social de la universidad como institución pública. La Universidad busca satisfacer los más altos parámetros de calidad internacionalmente reconocidos en los procesos, las acciones y los productos académicos.

- La Pertinencia: La oferta académica se renueva constantemente, en atención al surgimiento de nuevos campos de conocimiento, y para dar una mejor respuesta a los retos del desarrollo y la sociedad" (p.38).

Desde la estrategia institucional: "El desarrollo de una oferta académica de excelencia, actualizada y flexible, con carreras, programas y proyectos específicos que contribuyan al desarrollo integral del país. Una oferta crecientemente atractiva y de valor para los estudiantes. Los atributos de la oferta se refieren a la actualidad, pertinencia, la flexibilidad y la calidad. Esta última se fortalece mediante procesos de evaluación y acreditación (p.41).

Desde los Objetivos estratégicos y esfuerzos:

"1.3 Elevar y mejorar la calidad académica mediante la flexibilidad curricular, los procesos de autoevaluación y la acreditación."

"1.3.2 Se garantiza que todas las carreras de la UNA se sometan a procesos de autoevaluación con fines de mejoramiento y se fomenta la evaluación con fines de acreditación" (p.59).

En síntesis, la Universidad Nacional de Costa Rica ha construido una ruta para transitar hacia el mejoramiento continuo de su oferta académica en dos sentidos:

1. Proceso de crecimiento y maduración en el desarrollo y gestión de la calidad y del cambio:
 - Desarrollo de una capacidad humana mediante la capacitación y actualización.
 - Participación y desarrollo de proyectos internacionales en la temática.
 - Desarrollo de experiencias piloto y procesos de autoevaluación.
2. Realización de procesos de autoevaluación con fines de mejoramiento y de acreditación de carreras en el marco del SINAES:
 - Definición de políticas institucionales en relación con los procesos de autoevaluación con fines de mejoramiento y acreditación.

- Conformación y consolidación de una estructura básica, para el apoyo y desarrollo de procesos de autoevaluación de carreras.

Cambio y calidad a partir de la autoevaluación y acreditación de las carreras

Las universidades en general y en particular las instituciones públicas tienen una fuerte responsabilidad ante la sociedad. Deben por un lado generar respuestas a las demandas que la sociedad plantea en términos de formación de profesionales, desarrollo de investigaciones y acciones de extensión o acción social, garantizando la calidad (pertinencia, utilidad, oportunidad), y por otra parte la oferta académica se debe desarrollar eficiente y efectivamente.

En este sentido la autoevaluación - acreditación se transforma en un espacio para:

- Demostrar públicamente que la Universidad responde a la sociedad con calidad y eficacia, es un mecanismo para la rendición de cuentas, que genera respuestas a las demandas que plantea la sociedad en cuanto a la formación de profesionales, investigación y extensión social, garantizando pertinencia, utilidad, oportunidad.
- Reconocer las fortalezas de la carrera y de la institución, y sus debilidades. Ambos aspectos (fortalezas y debilidades) marcan el rumbo a seguir en un proceso de mejoramiento continuo que pretende el logro de niveles cada vez mayores en la calidad. Con la autoevaluación y evaluación externa se logra construir un diagnóstico institucional, que permite generar acciones de mejoramiento de la carrera con carácter y cobertura institucional.
- Fortalecer la competitividad institucional, que implica la adopción de nuevas y mejores prácticas de gestión institucional, el reconocimiento nacional e internacional de sus acciones, resultados y logros en la formación de los graduados, así como mayores niveles de calidad. Los graduados de carreras acreditadas se convierten en las mejores manifestaciones de esa calidad y competitividad, y por ende del reconocimiento que hace la sociedad civil.

- Potenciar el crecimiento académico y las relaciones de intercambio con otras instituciones de educación superior. Bajo ese principio los procesos de autoevaluación y acreditación garantizan el aprendizaje y el compromiso para el cambio: mayor atención y prioridad a la docencia, calidad de la formación de los futuros profesionales, oportunidades que aseguran la pertinencia académica y social de los graduados en el marco de la responsabilidad social de las universidades en especial de las universidades públicas.
- Concientizar sobre la realidad de un contexto cambiante que exige respuestas inmediatas de las carreras a dichos cambios. La presencia y participación de los evaluadores externos, con una visión internacional, la participación de docentes, estudiantes, empleadores, administrativos y graduados, entre otros actores, validan, dan credibilidad al proceso y afirman lo señalado en el Informe de autoevaluación y en los planes de mejoramiento. Aportan desde su experiencia, elementos valiosos para mejorar lo que hacemos.

Las evidencias: UNA gestión de calidad

En general se ha iniciado un proceso de cambio institucional, en donde se refleja una nueva dinámica de mejoramiento continuo. Los efectos positivos de la autoevaluación/acreditación de carreras trascienden el ámbito de estas y se proyectan a nivel institucional en áreas tales como:

Gestión de la información

Se promueve y desarrolla una cultura de registro y sistematización de la información en las unidades académicas involucradas en los procesos:

- Construcción de bases de datos, archivos físicos de la unidad y de otras instancias universitarias, actualizados y ordenados con cierta lógica de gestión curricular.
- Evaluación y seguimiento sistemático del desarrollo de la carrera y de su gestión: sistematización de los programas de los cursos y de los informes correspondientes acerca de su desarrollo, currículum vitae de los profesores.
- Recuperación y sistematización del desarrollo de la unidad académica y de la carrera: historia de la institución, de la unidad y de la carrera, entre otros.
- Estrategias de comunicación y divulgación de la carrera: diseño de página Web, espacios de comunicación unidad académica, estudiantes y docentes.

Políticas institucionales

- Estrategias y mecanismos para la evaluación sistemática del desempeño docente, la devolución de resultados y la toma de decisiones para el mejoramiento.
- Capacidad institucional en relación con: estrategias metodológicas e instrumentos para la recolección de información, asesoría y capacitación en los procesos de autoevaluación, información centralizada (Programa de Recursos Humanos, Departamento de Registro, Centro de Gestión de la Información, Área de Planificación Económica).

Infraestructura y tecnología

- Inversión en mejoramiento y obras de mantenimiento.
- Apoyo tecnológico: inversión en multimedia y en capacitación sobre su uso.
- Renovación y ampliación de equipo especializado.

Procesos y servicios

- Admisión y matrícula de estudiantes: procesos analizados en las unidades en cuanto a criterios y procedimientos en función del mejoramiento de las carreras.
- Bibliotecas: mejoramiento de los procesos en relación con la utilización de las mismas, registros para valorarlas así como para la evaluación de satisfacción del usuario.
- Servicios de Bienestar Estudiantil.

También estos procesos han permitido identificar áreas en donde se requiere la toma de decisiones de carácter institucional en el corto plazo, en las que se han iniciado las acciones:

- Establecimiento de mecanismos para la asesoría y guía académica para los estudiantes.
- Evaluación del desempeño del personal administrativo de las unidades académicas.
- Estudios de seguimiento de egresados y graduados.
- Evaluación sistemática de los servicios de apoyo a la academia.
- Mejoramiento de los sistemas de registro e información de estudiantes y del personal a nivel de unidad e institución.

Procesos de autoevaluación

La autoevaluación es la base del sistema de aseguramiento de la calidad. Permite, con base en información ordenada, objetiva y analizada, valorar cuanto y como realizamos lo que decimos que hacemos.

Como proceso formativo conduce al desarrollo de una cultura de participación en la cual se ven involucrados todos los actores de una carrera o unidad, a quienes les corresponde tomar decisiones, implementar cambios y en especial, mantener una actitud de mejoramiento continuo de la calidad.

Con base en la experiencia adquirida, según Hernández, C., Quesada, E. y Sánchez, V. (2005), para el éxito de los procesos de autoevaluación se requiere el cumplimiento de una serie de condiciones, entre ellas:

- Capacitación: La capacitación de las personas que participan en procesos de autoevaluación ha sido un pilar fundamental para su éxito. Este proceso debe ser dirigido no solo al personal académico que participará y conducirá los procesos, sino dirigido a todos los niveles de la dirección institucional. Es importante destacar que la contribución de la capacitación no se reduce al logro de una capacidad conceptual sobre el tema, ni al desarrollo de destrezas para la instrumentalización y operacionalización del proceso, tiene que ver sobretodo, con el cambio de actitud que se logra, con la capacidad para valorar la evaluación como un instrumento para el mejoramiento, para alcanzar los niveles de calidad deseados.
- Compromiso y disponibilidad: La disponibilidad de las personas, entendida como la asignación de jornadas específicas para la realización del proceso, es tan importante como la disposición y compromiso que tengan esas personas en el proceso. Las tareas a desarrollar son de suma trascendencia, requieren ser atendidas de forma prioritaria y además tienen un carácter meramente académico, de manera que no pueden ser asumidas por recargo o adhonren. Significa una inversión institucional, por lo que se requiere un acuerdo de las partes para asignar las jornadas correspondientes.

- Liderazgo: Los procesos de autoevaluación requieren la participación, efectiva y comprometida en todos los niveles institucionales. En la UNA, para los procesos de autoevaluación de carreras se conforman comisiones que normalmente cuentan con una coordinación que lidera el proceso, esta figura es importante y su buen desempeño aporta indiscutiblemente éxito del proceso. No obstante, la participación de la autoridad de la Unidad (Dirección y Subdirección) resulta imprescindible e insustituible para el logro de los objetivos.
- Comunicación: Es fundamental la comunicación abierta, clara, precisa, entre los miembros del grupo conductor del proceso, así como de estos con el líder y con el resto de la comunidad universitaria involucrada en la carrera. En la UNA, los espacios formalmente establecidos (Consejo Académico de Unidad, Asamblea de Unidad, Asamblea de Académicos) han jugado un rol protagónico en el desarrollo de los procesos de autoevaluación, de hecho, el inicio del proceso depende de las decisiones que tomen esos órganos. Pero existe la necesidad de contar con otros espacios y medios para la comunicación e información, para tal efecto se han recurrido a la figura del taller como espacio para la información y construcción del proceso.
- Requerimientos de infraestructura y equipamiento: Contar con un espacio designado, preferiblemente de manera exclusiva para el trabajo de la Comisión a cargo del proceso, representa un estímulo al compromiso. Se ha notado el cambio positivo que experimenta el desempeño de la comisión cuando cuentan con dicha condición y además se les brinda el equipo y los materiales requeridos para sus tareas. Se ha constituido una práctica en la UNA solicitar que toda comisión cuente con dicho espacio, con al menos una computadora y con los materiales (archivadores, papel, tintas, etc.) para uso exclusivo en el proceso.
- Asesoría y acompañamiento: La participación de asesores, conocedores de la temática de evaluación y otras temáticas asociadas que acompañen los procesos es indispensable por sus aportes en el tema y a la vez por su visión externa del proceso. A pesar de la capacitación que puedan recibir los miembros de las Comisiones, su formación disciplinar y experiencia académica pocas veces se relaciona con la temática de la evaluación. Ha sido notable el logro de los objetivos planteados en un tiempo menor cuando las Comisiones permiten y aceptan abiertamente la asesoría y acompañamiento que la institución les brinda. La UNA cuenta con el Programa de Diseño y Gestión Curricular que

conduce los procesos de autoevaluación con fines de mejoramiento y/o acreditación, con base en las directrices y estándares del SINAES y de la propia Universidad. En este programa se desarrollan e implementan los materiales de apoyo e instrumental requerido por las unidades académicas para la recolección y procesamiento de la información (encuestas, guías de entrevista, cuestionarios, entre otros) de estudiantes, docentes, empleadores, graduados y personal de apoyo.

- Planificación de tareas: El trabajo requiere ser desarrollado en forma planificada con la programación de actividades y la definición de responsabilidades. Al respecto, en la UNA, se ha constituido en práctica, que una vez que se toma el acuerdo en Asamblea de Unidad y se conforma la Comisión de Autoevaluación, la primera tarea es formular el “proyecto de autoevaluación”. Destaca la confección de un cronograma detallado de las tareas a desarrollar, así como la asignación de responsabilidades para los diferentes participantes. No obstante, contar con este instrumento, demanda una coordinación responsable que brinde seguimiento al cumplimiento de las tareas y responsabilidades asignadas.
- Seguimiento de los planes de mejoramiento: El plan de mejoramiento, también conocido como Compromiso de Mejoramiento, de cada carrera, derivado del proceso de autoevaluación y acreditación, debe contar con el correspondiente seguimiento y apoyo en términos de apoyo financiero y búsqueda de las condiciones institucionales para su adecuada implementación y logro de sus objetivos. Se requiere que sus objetivos y actividades se incorporen en la planificación institucional y se asignen jornadas laborales específicas para su ejecución. En el caso que nos ocupa, la institución no solo apoya las acciones de mejoramiento que derivan de estos procesos, sino que da el seguimiento correspondiente para lograr su adecuada implementación.
- Gestión de la calidad a partir de criterios y estándares: Reconociendo las bondades de la autoevaluación, en cuanto a las posibilidades que brinda de valorar el nivel de calidad del quehacer académico, con base en criterios y estándares, la UNA se ha propuesto trabajar la gestión de las carreras con base en esos criterios y estándares. Es importante tener en cuenta que en nuestro contexto los criterios del SINAES constituyen una norma de calidad nacional, por lo que se trabaja con ellos, sin descartar la utilización de criterios e indicadores que la institución posee. La propuesta es simple, pretende que la gestión de la carrera se realice basada en buenas prácticas que permitirán mediante un proceso

planificado, sistemático, alcanzar los criterios y estándares establecidos. La experiencia de la UNA en autoevaluación-acreditación ofrece las herramientas para operacionalizar un modelo de gestión que identifica las acciones requeridas, los plazos y los responsables para la ejecución de actividades y tareas, de manera que se logre el mejoramiento continuo y los niveles de calidad que indican los referentes. Se asume que una carrera que ha sido gestionada bajo este esquema de trabajo, habrá alcanzado el nivel de calidad requerido y por tanto, la acreditación debiera estar prácticamente garantizada.

La evaluación de la calidad educativa desde la perspectiva de los pares académicos: descripción de una experiencia

Edith Jiménez Ríos

El tema de la calidad de la educación superior ha adquirido una relevancia particular en los últimos años, las instancias que realizan esta labor se concentran en los programas de licenciatura y posgrado de las instituciones de educación superior, mediante mecanismos a nivel nacional o institucional.

En muchas partes del mundo se ha propiciado una cultura de la evaluación de la calidad académica, se debe a los cambios experimentados en las instituciones de educación superior, y por la expansión de la demanda educativa, ya que han aparecido diversos sistemas de educación superior.

Existen diversos programas cuyo propósito es el aseguramiento de calidad de la educación superior, para lo cual se han creado organismos nacionales, situación novedosa en la que participan pares académicos, autoridades institucionales, alumnado y agentes del sector social. El programa de aseguramiento de la calidad ofrece una visión integral para abordar los procesos de evaluación, y dispone de metodologías e instrumentos que propician su desarrollo sistemático. El proceso de evaluación suele tener dos etapas: la primera es una autoevaluación dentro de la institución; la segunda, una externa por pares, que incluye la visita de un grupo de personal académico de otras instituciones similares (Malo, 1998: 113).

Brennan (1998) señala que los procesos de autoevaluación y evaluación externa presentan algunas diferencias. La primera se lleva a cabo mediante un proceso descriptivo y administrativo o como un proceso académico y de evaluación, que es de gran utilidad para las instituciones reconocer las fortalezas y áreas de oportunidad que tienen con respecto a los indicadores que exigen los programas para el mejoramiento de la calidad. Asimismo, el proceso de evaluación de pares, varía según la duración (tres o cuatro días en la institución), la composición del grupo de pares, su objetivo o sus métodos. Estas variables en la práctica del control de calidad se combinan con variaciones de contexto y hacen que la experiencia de los que participan pueda ser significativamente diversa.

El proceso de autoevaluación dirigido hacia el mejoramiento y acreditación de la calidad de la educación superior, es un proceso voluntario, participativo y reflexivo, que se fundamenta en un modelo metodológico propuesto por la instancia que finalmente evalúa a la institución, cuya participación constituye el segundo paso del proceso de evaluación, en el cual los pares evaluadores examinan diversos factores (desarrollo curricular, estudiantes, docentes, producción y gestión académica, recursos, investigación, extensión, difusión, entre otros), de acuerdo con indicadores establecidos que permiten identificar sus fortalezas, oportunidades, debilidades y riesgos, desarrollan un plan de mejoramiento y emiten recomendaciones para su fortalecimiento. En realidad no es un trabajo sencillo, ambos procedimientos (autoevaluación y evaluación) requieren de un análisis minucioso, exhaustivo y objetivo. La evaluación externa implica una tarea confiable, evaluadores capacitados quienes deben emitir un juicio de valor acerca del proceso de autoevaluación que ha realizado la institución y deben desempeñar el rol de verificadores de los datos obtenidos del proceso y del análisis hecho por los responsables.

En este ensayo se relatan las experiencias de las actividades que realizan los pares de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) en las visitas de evaluación a las instituciones educativas. En primer término, es importante mencionar que los pares externos son aquellas personas académicas, profesionales que analizan y revisan el proceso de autoevaluación anticipadamente a la visita, para lo cual se requiere estar familiarizado con los fines, los propósitos, el contexto de la institución y con los aspectos académico-administrativos del programa educativo que se evalúa.

La confiabilidad de una evaluación externa se fundamenta por el trabajo en equipo del comité de pares, integrado por dos evaluadores, un analista y un disciplinar; el primero es asignado por la instancia evaluadora y el segundo es un académico reconocido como experto en el área del programa educativo que se valora.

Dada la importancia que significa pertenecer al equipo de pares, se establecen diversas responsabilidades. Los compromisos de los externos son conocer y realizar todas las acciones consideradas orientadas a alcanzar los objetivos planteados en la metodología propuesta y que guían las actividades que se realizan durante la visita a la institución de la carrera o programa en particular.

Esta metodología implica tener conocimiento de los aspectos generales, los indicadores de evaluación y de los materiales disponibles para el proceso. Es necesario estar dispuesto a ser capacitado periódicamente a fin de cumplir cabalmente con el trabajo de equipo que se genera durante la evaluación externa, de tal manera que ésta sea objetiva, integral y profesional. El trabajo del evaluador se percibe como amenazante y con resistencia de los actores del programa; sin embargo, en México la evaluación se ha visto como una necesidad de las instituciones de educación superior, para la acreditación de programas educativos a niveles de licenciatura y posgrado y para la evaluación de la calidad educativa y su impacto social. Howard (1980) menciona que ser evaluador implica dominar la metodología pertinente, tener objetividad ante el programa y un profundo sentido de la ética profesional; además de que se requiere conocimiento e incluso involucramiento en el programa, con una distancia tal que permita la emisión de un juicio de valor.

Para ilustrar las responsabilidades que cada uno de los pares adquiere al participar en los procesos de evaluación externa, hay que tomar en cuenta las funciones de ambas figuras, antes, durante y después de la visita, así son funciones del evaluador y analista antes de la visita: analizar la autoevaluación del programa, iniciar el llenado de la tabla de indicadores e intercambiar sus primeras impresiones sobre las evidencias.

Durante la visita, el equipo de pares deberá participar activamente en las entrevistas, anotar los datos relevantes encontrados, revisar documentos probatorios, intercambiar comentarios sobre las evidencias, concluir el llenado de la tabla de indicadores.

Después de la visita deberán: intercambiar información recopilada, corregir los aspectos necesarios en la tabla de indicadores, integrar un borrador del informe, enviar informe final al comité, diez días después de realizada la visita, junto con la tabla de indicadores.

También existen actividades específicas para el evaluador disciplinar y para el analista, en los tres momentos de la visita. Es importante que el disciplinar analice y opine sobre el plan y los programas de estudios del plan educativo antes de la visita, así como revisar y verificar la entrega del informe final al Comité. Por su parte, el analista debe integrar las notas en la tabla de indicadores, realizar un informe preliminar y enviarlo al evaluador, para después, entregar el informe definitivo al Comité.

El equipo de pares debe estar dispuesto a cumplir con las exigencias y procedimientos del proceso de evaluación con el propósito de contribuir al mejoramiento de la institución. Para ello, es necesario analizar el informe de autoevaluación y verificar que cumpla con los aspectos para la valoración de la calidad que se establecen en la metodología que manejan los CIEES. Al evaluar el proceso de autoevaluación, desarrollado por la institución o unidad académica, los estimadores externos ya saben que el proceso fue voluntario, participativo e integral. Participar en este proceso, implica leer, estudiar y analizar con detalle el informe de autoevaluación, cumplir con la visita en el tiempo organizado y emitir un juicio de valor en la elaboración de un informe oral y escrito a las autoridades de la institución y programa educativo en valoración.

De acuerdo con las funciones del equipo de pares, existen tres momentos fundamentales en el proceso de evaluación:

A partir del "Proyecto de Metodología General para la Evaluación Diagnóstica de los CIEES", la dependencia efectúa una autoevaluación que incluye el contexto regional e institucional y diez categorías de evaluación del programa académico. Esta es la fuente principal de información para la evaluación.

El Comité visita durante dos días a la dependencia responsable del programa y verifica que lo asentado en el análisis previo se base en la correcta interpretación de los indicadores por parte de la dependencia y del evaluador representante de la Vocalía. Esta es la mejor oportunidad para evaluar un programa, porque se realizan entrevistas con los principales actores del proceso educativo (directivos, profesores, alumnos, egresados y empleadores), se hace un recorrido por el escenario (las instalaciones) donde se desarrolla el programa.

El informe final es la última etapa en el proceso y está integrado de acuerdo con las mismas diez categorías empleadas en la autoevaluación y en el análisis previo. Incluye en la última parte los reconocimientos al quehacer académico por los juicios emitidos por el Comité y el resumen de las recomendaciones para el mejoramiento del programa (Metodología General para la Evaluación Diagnóstica de los CIEES, México, 2004).

En resumen, los evaluadores externos que llevan a cabo la evaluación tienen la responsabilidad de validar el proceso y como resultado valorar la calidad de la carrera de manera profesional según los parámetros o referentes definidos por los CIEES. Para ello, deben contemplar los aspectos más relevantes del proceso, la participación de los indicadores y de la comunidad universitaria, la pertinencia y magnitud del plan de mejoramiento que se proyecta y las recomendaciones realizadas como resultado de la visita y en general, de todo el proceso de evaluación.

Es necesario describir cómo se lleva al cabo la dinámica de trabajo en la visita a la institución en sus diferentes etapas. Previo a la inspección, la documentación que es un informe de autoevaluación de la carrera o programa es enviada a los pares evaluadores que van a efectuar la actividad al menos un mes antes de la visita. Durante este mes, se lee dicho informe, y se empiezan a intercambiar, entre los miembros del comité de pares, los aspectos fundamentales que se verificarán en la visita. En este momento, se inicia el análisis sobre la coherencia de lo establecido en el informe de autoevaluación y la realidad observada durante la visita, información que se complementa con la evaluación de la calidad de la carrera o institución que ha solicitado y decidido someterse al proceso.

El informe de autoevaluación presentado a los evaluadores contiene una valoración por parte de la institución en relación con cada categoría establecida para la evaluación de la calidad (normatividad, planeación académica, modelo educativo y plan de estudios, alumnos, personal académico, servicios de apoyo, infraestructura, trascendencia del programa, productividad académica y vinculación con los sectores de la sociedad) los cuales enumeran las fortalezas y debilidades del programa autoevaluado. Con esta información se desarrolla la visita con los diferentes actores que intervienen en el proceso y así se emite una valoración integral sobre el proceso efectuado. Es por ello que las actividades de los pares externos incluyen 1) entrevistas con autoridades, alumnos, profesores, egresados y empleadores, en forma individual y/o grupal, 2) un recorrido por las instalaciones en que se desarrolla el programa y 3) la elaboración de un informe de salida a las autoridades de la institución, que se traduce en un informe final por escrito con recomendaciones y sugerencias de operación producto del trabajo colegiado, que se entrega después de concluida la visita.

Estas actividades se relacionan directamente con los días que dura la visita y que a continuación se detallan:

Al recibir la invitación de participar como par evaluador externo, es que se ha realizado también un proceso de capacitación que prepara y familiariza a los pares, con los aspectos que intervienen en una evaluación de la calidad educativa en las instituciones de educación superior. Dicho entrenamiento permite a los pares tener una visión concreta de la tarea a realizar al momento de recibir toda la documentación del proceso.

Una vez que los pares reciben el informe de autoevaluación, deben mantenerse en comunicación vía correo electrónico y realizar la lectura previa, muy importante porque de esa forma se conoce a la institución en todos los procesos que han desarrollado en la operación del programa (estructura administrativa, metodología, valoración general de la carrera, resultados, plan de estudios, entre otros) y además, les permite hacer anotaciones, formular preguntas, que se discutirán a distancia antes de la visita y una noche antes de la llegada a la institución.

El comité de pares, previo a la llegada a la institución, recibe una agenda de trabajo que incluye las actividades a realizar y que comienza con una breve reunión con el rector o director de la institución, en la que se hace una presentación de los miembros del comité y de las autoridades que participan en el programa, para arrancar con el trabajo de evaluación.

De manera inmediata se realiza el recorrido por las instalaciones donde se desarrolla el programa, a fin de conocer la situación física en la que se encuentra el programa, verificando espacios esenciales que influyen en el desarrollo del programa como son: biblioteca, talleres y laboratorios, aulas, cómputo, y una breve entrevista a los responsables de diferentes instancias que dan servicio de apoyo a los alumnos, como son, titulación, servicio social y prácticas profesionales, oficina de egresados, educación continua, control escolar, entre otras.

El recorrido por las instalaciones de la escuela es un indicador importante durante el proceso de evaluación y verificación, porque permite a los pares tomar nota de los aspectos que en el informe de evaluación aparecen especificados, y con los cuales advierten un panorama general del espacio físico y contextual del programa, elemento que se enlaza con las entrevistas que se realizarán con profesores, alumnos y egresados posteriores a dicho recorrido. Es fácil percatarse de algunas fortalezas y áreas de oportunidad del programa, y en muchos casos, las medidas que ha tomado la institución para resolver diversos conflictos, que se detectaron en la autoevaluación.

Muchas veces se perciben los esfuerzos que realiza cada institución por encontrar diversas formas de allegarse recursos que coadyuvan al mejoramiento del programa. Si bien es cierto que la mayoría de las instituciones de educación superior (universidades estatales, tecnológicas e institutos tecnológicos) pueden presentar problemas económicos, académicos, administrativos similares, resulta relevante conocer cómo cada una de ellas, resuelve situaciones que para otras parecerían fáciles de remediar.

Debido a que la agenda de los pares externos es muy extensa, se destina el primer día a las entrevistas con los diferentes actores (profesores, alumnos y egresados). Las entrevistas duran aproximadamente una hora y media; pretenden indagar sobre aspectos específicos de la realidad educativa del programa y de la institución, a partir de un guion que los Comités proporcionan a los pares. Ha sido muy importante que durante las entrevistas no estén presentes los coordinadores o autoridades, lo cual ha permitido recopilar opiniones, propuestas de mejora, y brinda un espacio en el cual se analizan las fortalezas que distinguen a la institución y los aspectos susceptibles de mejora.

Al personal docente se le hacen preguntas acerca de la relación entre la investigación y docencia, como una de sus funciones principales, sobre sus prácticas docentes, normatividad sobre ingreso y permanencia; aspectos del currículo del programa que se considere deben ser modificados o actualizados, bibliografía accesible para la conducción cabal de la docencia, opiniones sobre infraestructura en espacios suficientes, equipamiento en general, actualización y formación docente, impacto del programa para la comunidad, vinculación de docentes a organismos internacionales y redes académicas, participación en eventos académicos, entre otros.

Las entrevistas a los estudiantes están orientadas a indagar sobre el programa académico, el proceso de ingreso, permanencia, egreso, sistema de apoyo, tutorías, calidad de los servicios, administrativos, clima organizacional, percepción sobre la infraestructura, bibliografía, equipos o recursos didácticos, computadoras y el acceso a ellas, procedimientos de evaluación docente y de estudiantes, identidad institucional, opinión sobre el plan de estudios que están cursando en cuanto a carga académica, seriación de asignaturas, actualización, pertinencia, etc., metodologías de enseñanza y otros aspectos relevantes al involucramiento del alumno dentro del programa o carrera que estudia.

Los egresados constituyen otra fuente de información importante para la valoración que realizan los pares externos. Este espacio de entrevista con los egresados permite determinar su percepción acerca de la calidad del programa y la forma en que ha impactado en la comunidad y el medio académico. Al igual que con los alumnos, se contemplan aspectos del programa susceptibles de ser fortalecidos; desde la visión de los egresados que ya cursaron el programa de estudio y que pueden hacer propuestas de mejora para una mayor vinculación, reconociendo el entorno laboral y su función como miembros activos de la comunidad.

Asimismo, se realiza una entrevista con los empleadores, para conocer sobre el impacto del programa, su percepción sobre la calidad y pertinencia, sugerencias acerca de posibles y necesarias reestructuraciones al programa y su valoración frente a las competencias laborales, es decir, las características y capacidades que habilitan al egresado del programa para desempeñarse con éxito en la sociedad.

En cada evaluación siempre se hace notar que el proceso no es un espacio para evidenciar o enjuiciar, sino un trabajo conjunto que permitirá conocer en forma más directa las oportunidades del programa, de manera que puedan ser establecidas como aspectos esenciales en las recomendaciones que los pares externos, hace en un informe final.

Dentro de la extensa agenda de trabajo de los pares evaluadores, también se destina un espacio a la verificación de documentos, proyectos, trabajos finales o tesis, estadísticas, publicaciones, evaluaciones docentes, planificación curricular, programas de estudio y cualquier otra documentación pertinente al proceso efectuado. En este espacio se realiza una revisión en portafolios de evidencia que la institución prepara antes de la visita, de acuerdo con los indicadores que guían la evaluación y que se reportaron desde el informe de autoevaluación. Finalmente, el día en la institución concluye con una entrevista con el coordinador o el responsable directo del programa educativo, con el propósito de contrastar información sobre lo expuesto en los portafolios de evidencias, el recorrido y las entrevistas con profesores, alumnos y egresados.

Es hasta el segundo día de la agenda de trabajo, que se realiza una reunión con los empleadores, en la cual se valora el impacto que tienen los egresados en el ámbito laboral e incluso los estudiantes que prestan su servicio social en las instituciones.

También se abre un espacio que constituye una especie de seguimiento a la consulta de documentación entregada el día anterior; es entonces donde se estructura un informe de salida presentado a las autoridades de la universidad donde se resumen los principales hallazgos transformados en fortalezas y áreas de oportunidad, que son tanto aspectos positivos como aquellos que deben mejorarse o modificarse, y que la institución o programa educativo evaluado debe comenzar a valorar y realizar acciones para atenderlos.

Durante las entrevistas, se ha percibido que profesores, alumnos, egresados y empleadores consideran este proceso de evaluación como un espacio en el que pueden hacer aportaciones y sugerencias de mejora continua a la institución y al programa educativo del que son parte. Aunque muchas veces los procesos de evaluación impactan en las personas que son objeto, en diferentes ámbitos y situaciones los actores reciben siempre con buen agrado estos procesos, en virtud de que están conscientes de que son útiles para el mejoramiento de su institución, del programa educativo que se evalúa y que el esfuerzo y actitud de trabajar conjuntamente, es la clave que llevará a buen término el desarrollo del programa; ya que, como resultado de la visita de evaluación, se desprenderán diversas actividades que deben realizarse para alcanzar una consolidación académica de los indicadores que organismos nacionales e internacionales estipulan dentro de un paradigma de programas educativos de alta calidad.

La evaluación externa es una conclusión del proceso de autoevaluación y su intención es valorar el grado en que la unidad o programa académico satisface los indicadores de calidad establecidos por el CIEES y si cuenta con propósitos y fines claramente definidos que orientaron el desarrollo del proceso de autoevaluación en forma adecuada, si establecen prioridades y mecanismos de ajustes para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de la carrera, si cuenta con políticas y mecanismos de seguimiento, continuo, autorregulación para asegurar la calidad a nivel superior y reafirmar si el proceso fue participativo, voluntario, reflexivo, confiable, evaluativo, endógeno y autorregulador.

Es por ello, que la autoevaluación interna no puede estar desligada de la evaluación externa.

Una de las riquezas que se ha obtenido en el trabajo de pares, es ver que de manera interinstitucional se puede coadyuvar a la mejora evidente de cada programa y que los comités representan una instancia clave en dicho proceso ya que, finalmente, existen avances significativos pero también retos por vencer en las instituciones de educación superior.

Promover la cultura de la evaluación institucional, desde 1991, año en que se crearon los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, ha sido una de las principales metas, y aquellos que participamos como evaluadores externos hemos logrado consolidar el trabajo en equipo que contribuya a sensibilizar las actividades que implican dichos procesos, siempre con vías a conseguir una calidad educativa.

“... el destino de los hombres y mujeres está en manos de los educadores, se forja en las aulas de nuestras escuelas, colegios y universidades y mañana, será tanto más luminoso cuanto más sea la calidad de nuestra educación hoy”.

(Guillermo Vargas Salazar).
(q.d.D.g.)

Glosario

Acreditación	La acreditación es el proceso de evaluación, basado en criterios y estándares de calidad previamente establecidos, realizado por un organismo externo y que procura garantizar la calidad de una carrera o programa académico. Es el reconocimiento formal de la calidad demostrada por la Universidad, carrera o programa educativo. La acreditación es temporal y su renovación implica necesariamente un nuevo proceso de autoevaluación y evaluación externa.
Autoevaluación	Es un proceso de revisión sistemática del quehacer de la carrera o programa académico, organizado por un equipo de trabajo comprometido y calificado de la Universidad. Este proceso debe tener características que den fe de la formalidad y rigor técnico con que se haya realizado y la información obtenida debe ser válida, confiable y verificable. Posteriormente, la carrera o programa elabora el "informe de autoevaluación" que es revisado por un especialista o visor cuidadosamente seleccionado.
Agencia	También denominada organismo acreditador. Entidad, pública o privada, externa a las instituciones de educación superior, dedicada a la acreditación de éstas y sus programas.
Aseguramiento o garantía de la calidad	El aseguramiento de la calidad es un concepto complejo, que adopta en la práctica múltiples dimensiones y formas. Se define como un proceso permanente y continuo de evaluación de la calidad de un sistema, institución, carreras o programas de investigación, extensión, y/o producción. Woodhouse (1999), la define como "las políticas, posturas, acciones y procedimientos necesarios para asegurar que la calidad se mantenga y aumente".
Calidad	<p>Seguidamente, se presentan definiciones de calidad, que se desean considerar en los procesos de evaluación académica de la Universidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Real Academia Española (RAE) nos dice que calidad es la "propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie".

	<ul style="list-style-type: none"> • “No es un concepto absoluto, sino relativo”. • Lo más apropiado es hablar de una “visión”, “apreciación” o “estado” de la calidad. • La calidad es un ideal que nunca se alcanza plenamente, constituye un punto de referencia y de búsqueda permanente. • La calidad, es considerada como la base fundamental, la condición imprescindible para lograr confianza, credibilidad, pertinencia, movilidad, compatibilidad y atractivo. (Principios Declaración de Bolonia, 1999) • La calidad educativa, es un concepto integral que requiere ser desagregado para poder analizar sus componentes y luego actuar sobre los mismos. • “La calidad es el grado en el que un conjunto de rasgos diferenciadores inherentes a la educación superior, cumplen con una necesidad o expectativa establecida”. (Red Iberoamericana de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, RIACES). • La calidad es entendida, como “atributo del acto educativo y expresa el nivel de excelencia con que se desempeña la institución e involucra un juicio de valor entre el estado actual y lo que se propone desarrollar como misión y objetivos académicos a lograr”. • “La calidad de la educación superior, es un concepto multidimensional que comprende todas sus funciones y actividades: proceso formativo, programas académicos, investigación, extensión, estudiantes, becas, personal, edificios, instalaciones, equipamiento y servicios a la comunidad universitaria”. (Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI). • El Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), define calidad como “la propiedad o conjunto de propiedades de un programa o carrera, que permiten juzgar su valor a partir del cumplimiento de estándares previamente establecidos”.
Carrera de grado	También corresponde a la denominación de “carrera de pregrado”. Refiere a los estudios superiores que habilitan para el ejercicio de una profesión. En algunos países se refiere a la primera titulación existente en educación superior (equivalente a licenciado).

Componentes	Son los factores, conocidos como el "objeto de evaluación", que constituyen la estructura y funcionamiento de una IES (Ej.: estudiantes, recursos, gestión institucional, etc.).
Criterios	Es el "medio que se utiliza para juzgar la calidad de determinado aspecto o factor institucional". Son de carácter valorativo, para juzgar si la calidad de un factor o componente de la institución es mejorable (Ej.: personal académico competente).
Educación superior	Tercer nivel del sistema educativo que se articula, habitualmente, en dos ciclos o niveles principales (grado y posgrado, en otros sistemas, denominados pregrado y posgrado). La educación superior se realiza en instituciones de educación superior (IES), término genérico que incluye diversos tipos de organizaciones, de las cuales la más conocida y frecuente es la Universidad.
Eficacia	Capacidad de alcanzar los resultados de calidad previstos, independientemente de los medios que se utilicen, de acuerdo con las metas y objetivos propuestos, y con los estándares de calidad definidos. En otra acepción puede entenderse como el valor social del producto, del resultado, en primer término del educativo, en función de los modelos culturales, políticos o económicos vigentes.
Eficiencia	Capacidad de lograr un efecto determinado optimizando los recursos disponibles.
Estándar	Es el valor cuantitativo y cualitativo de referencia de un indicador en los procesos de evaluación y acreditación, que expresa concretamente el nivel deseable contra el que el indicador se confrontará. Un "estándar" es la base o regla de comparación al juzgar, indicando un nivel de excelencia o logro, aceptado en determinada práctica. (Ej.: el 100% del personal académico deberá poseer como mínimo, el grado de Licenciatura).
Evaluación Académica	Es el proceso que pretende evaluar el estado actual de las carreras, programas y servicios que ofrece la Universidad para detectar fortalezas, carencias, necesidades, requerimientos y problemas en un período determinado. Constituye un estudio complejo que debe guiarse por una metodología con diversos indicadores de información, mediante un sistema que incluye formulaciones conceptuales, entrevistas personales y grupales, aplicación de cuestionarios, guías, clasificación y análisis de

	datos, ponderación de opiniones y recomendaciones.
Gestión educativa	La gestión educativa es un proceso integral, que abarca diversos aspectos y dimensiones, las formas de organización administrativa, pedagógica, curricular y financiera de la institución, las formas de intervención en los procesos educativos, las relaciones entre los distintos actores educativos, las formas de interacción con el medio social y fundamentalmente el grado en que los estudiantes y la sociedad acceden al conocimiento, para mejorar sus condiciones socioeconómicas y su calidad de vida.
Indicadores	Variable, medición o referente empírico de cualquiera de los aspectos de un factor de calidad que se aplica a un centro educativo o programa académico. Permite medir el grado de ajuste a los objetivos y criterios de calidad. Durante el proceso de autoevaluación, de evaluación externa y de acreditación, se coteja frente a estándares y criterios establecidos por la agencia u organismo evaluador o acreditador. Los indicadores pueden ser cuantitativos y cualitativos.
Índice	Combinación de varios indicadores cuantificables en un solo número. A veces sinónimo de tasa. Se habla así de índices de calidad, índices de excelencia.
Metaevaluación	Evaluación de la evaluación. Valoraciones sobre criterios, estándares e indicadores para analizar la calidad de instituciones o programas, o sobre el funcionamiento de las agencias u organismos de acreditación.
Pares/pares evaluadores	Colegas o profesores de la misma área de conocimiento. En algunos países se denominan pares disciplinarios. Las evaluaciones externas son realizadas por pares evaluadores.
Plan de estudios	Describe los cursos o materias precisando su código, su nominación, su condición cuatrimestral, su ubicación o nivel académico, el número total de horas lectivas, presenciales o extra clase, sus créditos, sus requisitos y co-requisitos. Asimismo, incluye prácticas profesionales o proyectos de investigación o graduación, al final de la carrera.
Plan de mejoras	Es un conjunto de acciones organizadas, que se plantean para abordar las debilidades detectadas luego de la realización de un proceso de autoevaluación de una carrera o programa, el cual permitirá el mejoramiento sustantivo de la calidad.

Resultados	A veces denominados logros, se refiere a la productividad de una institución o de un programa de educación superior. Se miden fundamentalmente por la formación que obtienen los estudiantes, al terminar un curso académico, o un programa completo. Se puede medir también por el tipo y nivel de trabajo que obtienen.
Titulación	Diploma o certificado que garantiza que se ha realizado un programa de estudios completo de forma exitosa. Se refiere a carrera o especialidad. Es un sinónimo de título, o sea, el diplomado obtenido por un estudiante, pero también de carrera o programa. La titulación sugiere la existencia de un plan de estudios elaborado.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar Arce, Marianela. (2005) Una reflexión sobre la gestión de los procesos de evaluación: La planificación académica. Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación. Instituto de Investigación en Educación. Facultad de Educación. Universidad de Costa Rica.
- Alvarado, Andrea y Zenteno, María Elisa. (2009). Marco de referencia para el proyecto sobre aseguramiento de la calidad. Proyecto Aseguramiento de la Calidad: políticas públicas y gestión universitaria. ALFA Nro. DCI-ALA/2008/42.
- Ayensa Jaso, Ignacio. (2011). Calidad total: Principios y modelos de gestión. Certificación ISO. Satisfacción del cliente interno y externo. Fundación Vasca para la Excelencia (Euskalit), España. http://www.euskalit.net/nueva/images/stories/documentos/calidad_total.pdf.
- Cedeño Suárez, María Agustina y Hernández Salazar, Carlos Manuel. (2011). Autoevaluación y acreditación de carreras en la Universidad Nacional de Costa Rica: Experiencias para la gestión de la calidad. Revista Calidad en la Educación Superior. Programa de Autoevaluación Académica. Universidad Estatal a Distancia. IV Edición, Volumen II, Número 2, pp.44 - 68.
- Días Sobrinho, José. (2007). Acreditación de la Educación Superior en América Latina y El Caribe. Revista La Educación Superior en el Mundo, pp. 282-295.
- Espinoza Díaz, Oscar. (2012). Los sistemas de aseguramiento de la calidad, en la educación superior en América Latina. Centro de Investigación en Educación de la UCINF, Chile.
- García García, Emilio. (1999) Evaluación y calidad de la Universidad: El proyecto de la Universidad Complutense de Madrid. Asociación Universitaria de Formación del Profesorado (AUFOP). Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado, 2 (1).
- Guido G., Elsiana. (2009) El papel del Centro de Evaluación Académica en el mejoramiento de la calidad en la Universidad de Costa Rica. Revista de Lenguas Modernas, N° 11, 297-313.

- Jain, Adishwar Kumar. (2011). Calidad y acreditación en la educación superior en Centroamérica. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (60-61), pp. 29 – 57.
- Jiménez Ríos, Edith. (2008) La evaluación de la calidad educativa desde la perspectiva de los pares académicos: Descripción de una experiencia. Revista de la Educación Superior. Vol. XXXVII (3), N° 147, Julio - Septiembre, pp. 127 – 133.
- Lanza, Hilda. (s.f.) La evaluación de los sistemas educativos en Iberoamérica: Algunas reflexiones en torno a su especificidad. Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Cultura y Educación. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Lemaitre del Campo, María José. (2001). Acreditación de la educación superior: Tendencias recientes y desafíos para el futuro. Componente de Aseguramiento de la Calidad del Programa MECESUP. Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado.
- Méndez Fregoso, Elvia. (2005). La pertinencia como requisito de calidad en la educación superior. La planeación institucional y el compromiso como condición esencial para el desarrollo del posgrado. Escuela de Humanidades, Universidad Autónoma de Baja California.
- Morresi, Silvia; Donnini Nora y Cerioni Liliana. (2008). Indicadores de calidad en la evaluación de instituciones de educación superior. Algunas consideraciones críticas. VIII Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria de América del Sur, Paraguay.
- Rama, Claudio. (2008). El futuro de la evaluación educativa. Órgano Informativo del Consejo de Acreditación en la Enseñanza de la Contaduría y Administración (CACECA), Año 1, N° 1, setiembre - octubre.
- Royero, Jaime. (2002). Contexto mundial sobre la evaluación en las instituciones de educación superior. Instituto Universitario de Tecnología José Antonio Anzoátegui, Venezuela. Revista Iberoamericana de Educación, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Tiana, Alejandro. (s.f.). La evaluación de los sistemas educativos. Revista Iberoamericana de Educación Número 10 - Evaluación de la Calidad de la Educación. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Toranzos, Lilia. (s.f.). Evaluación y Calidad. Revista Iberoamericana de Educación Número 10 - Evaluación de la Calidad de la Educación. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Tünnermann Bernheim, Carlos. (2003). Calidad, evaluación institucional, acreditación y sistemas nacionales de acreditación. Evaluación y acreditación de la educación superior. Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo.

Veytia Bucheli, María Guadalupe y Chao González, María Mercedes. (2012). Las competencias como eje rector de la calidad educativa. Universidad Virtual del Estado de Guanajuato. Revista Electrónica de Divulgación de la Investigación. Revista de la Universidad del SABES. Publicación Semestral, Diciembre 2012 - Mayo 2013, Volumen 04.