



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

IESALC

Instituto Internacional para
la Educación Superior
en América Latina y el Caribe

ess

Educación
Superior y
Sociedad



22

ASEGURAMIENTO
DE LA CALIDAD
EN AMERICA LATINA

Instituto Internacional de Unesco para la
Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), 2017
Educación Superior y Sociedad (ESS)
Nueva etapa
Colección 25.º aniversario
Vol. 22
ISSN 07981228 (formato impreso)
ISSN 26107759 (formato digital)
Publicación semestral

:: COORDINADORA TEMÁTICA

María José Lemaitre

:: EQUIPO DE PRODUCCIÓN

| | |
|-------------------|-------------------|
| Andrés Croquer | Sara Maneiro |
| Ayuramí Rodríguez | Yeritza Rodríguez |
| Débora Ramos | Yuliana Seijas |
| César Villegas | Zulay Gómez |
| José Quinteiro | |

**:: CORRECCIÓN DE ESTILO, DISEÑO GRÁFICO
Y DIAGRAMACIÓN**

Alba Maldonado Guzmán

:: TRADUCCIÓN

Yara Bastidas

Apartado Postal N° 68.394
Caracas 1062-A, Venezuela
Teléfono: +58 - 212 - 2861020
E-mail: ess@unesco.org.ve / esosa@unesco.org.ve

Educación Superior y Sociedad (ESS) es una publicación registrada en las siguientes bases de datos e índices:

• **IRESIE:**

Índice de Revistas de Educación Superior
e Investigación Educativa
<http://www.unam.mx/cesu/iresie>

• **REVENCYT:**

Índice de Revistas Venezolanas
de Ciencia y Tecnología
<http://www.revencyt.ula.ve>

COMISIÓN DE ARBITRAJE

• **Miembros Institucionales**

Ayuramí Rodríguez (UNESCO -IESALC)
César Villegas (UNESCO-IESALC)
Débora Ramos (UNESCO -IESALC)
Elizabeth Sosa (UNESCO IESALC)
Luis Bonilla (UNESCO -IESALC)

• **Miembros Nacionales (Venezuela)**

Humberto González (UPEL-IPC)
Miren de Tejada (UPEL-IPC)
Enrique Ravelo (UPEL-IPC)
Moraima González (UPEL-IPC)
Lidmi Fuguet (UPEL-IPC)
Enoé Texier (UCV)
María Cristina Parra-sandoval (LUZ)

• **Miembros Internacionales**

Estela Miranda (UNC-Argentina)
Laura Phillips (AUALPI-Colombia)
Pedro A. Melo
(Universidad Federal de Santa Catarina-Brasil)

TODOS LOS TRABAJOS AQUÍ PUBLICADOS HAN SIDO ARBITRADOS

ess

Educación Superior y Sociedad



Educación Superior y Sociedad (ESS)

Colección 25.º Aniversario

DIRECTOR UNESCO-IESALC

Pedro Henríquez Guajardo

CONSEJO CONSULTIVO EDITORIAL INTERNACIONAL

Francisco Tamarit

Marco Díaz

María José Lemaitre

René Ramírez

Miriam da Costa

EDITORA GENERAL

Elizabeth Sosa

La dirección editorial de **Educación Superior y Sociedad (ESS)** no se hace responsable de las opiniones, datos y artículos publicados, recayendo las responsabilidades que de los mismos se pudieran derivar sobre sus autores.

ess

Educación Superior y Sociedad

EDICIÓN ANIVERSARIA
25
AÑOS

Educación Superior y Sociedad (ESS), es una publicación semestral, editada por el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la Unesco, con sede en Caracas, Venezuela. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, está consagrada a publicar resultados de Investigaciones; identificar brechas del conocimiento y nuevas prioridades de investigación; traer al ámbito del debate cuestiones y problemas actuales; promover la investigación en y sobre la educación superior; disseminar información sobre políticas y buenas prácticas; contribuir al establecimiento de puentes entre los resultados de la investigación y la formulación de políticas; facilitar y estimular arenas internacionales e interdisciplinarias para el intercambio de ideas, experiencias y el debate crítico, estimular la organización de redes y la cooperación entre actores, fortaleciendo las condiciones para la innovación de la educación superior; fortalecer una plataforma comunicacional para investigadores y un repositorio de investigaciones relacionadas con la educación superior en los distintos países de la región. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, Colección 25.º Aniversario, se consolida como un órgano de circulación científica que responde a la misión encomendada desde enero de 1990 y es consecuente con los objetivos misionales de hacer del conocimiento un valor social, para un diálogo de saberes desde la contextualidad local, transitando la transformación para un nuevo consenso en el desarrollo humano sostenible en la región.

Educación Superior y Sociedad (ESS), is bi-annual journal published by the International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean (IESALC) of Unesco, located in Caracas, Venezuela. **Educación Superior y Sociedad (ESS)** is dedicated to publishing research results; identify knowledge gaps and new research priorities; bringing to the domain of debate current issues and problems; promoting research in and on higher education; disseminating information about policies and good practices; contributing to the establish bridges between research results and policy formulation; facilitating and fostering international and interdisciplinary arenas for the exchange of ideas, experiences and critical dialogue, fostering the organization of networks and cooperation among social actors, strengthening the conditions for innovation in higher education; reinforcing a communications platform for researchers and a repository of research related to higher education in the different countries of the region. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, Anniversary Stage - 25 Years of disseminating knowledge is consolidated as an organ of scientific circulation that responds to the mission entrusted since January 1990 and is consistent with the missionary objectives of making knowledge a social value, for a dialogue of knowledge from the local contextuality, passing the transformation for a new consensus in the sustainable human development in the region.

Educación Superior y Sociedad (ESS), est une publication semestrielle, publiée par l'Institut international pour l'enseignement supérieur en Amérique latine et dans les Caraïbes (IESALC) de l'Unesco, basée à Caracas, Venezuela. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, se consacre à la publication des résultats de la recherche; identifier les lacunes dans les connaissances et les nouvelles priorités de recherche; ramener le niveau de débat des questions et des problèmes actuels; promouvoir la recherche et l'enseignement supérieur; diffuser des informations sur les politiques et les bonnes pratiques; contribuer à la construction de ponts entre les résultats et la politique de recherche; faciliter et encourager les arènes internationales et interdisciplinaires pour l'échange d'idées, d'expériences et un débat critique, stimuler l'organisation de la mise en réseau et la coopération entre les acteurs, le renforcement des conditions de l'innovation dans l'enseignement supérieur; construire une plate-forme de communication pour les chercheurs et un référentiel de la recherche liée à l'enseignement supérieur dans les différents pays de la région. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, Collection 25e anniversaire, elle-même a mis en place en tant qu'organe de scientifique exceptionnel qui répond au confiée depuis Janvier 1990 et est compatible avec les objectifs de la mission de faire la connaissance d'une valeur sociale, un dialogue de la mission de connaissances à partir contextualité locale, en passant la transformation à un nouveau consensus sur le développement humain durable dans la région.

Educación Superior y Sociedad (ESS), em uma Carta Semestral, editada pelo Instituto Internacional para a Educação Superior em América Latina e Caribe (IESALC) da Unesco, sede em Caracas, Venezuela. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, é consagrada a resultados públicos de Investigações; Identificar brechas do conhecimento e novas prioridades de investigação; Trainar al ámbito del debate cuestiones y problemas actuales; Promover a investigação e a educação superior; Disseminar informações sobre políticas e boas práticas; Contribuir para o estabelecimento de puentes entre os resultados da investigação ea formulação de políticas; Facilitar e analisar as arenas internacionais e interdisciplinares para o intercâmbio de ideias, as experiências eo debate crítico, estimular a organização de redes e a cooperação entre actores, fortalecer as condições para a inovação da educação superior; Fortalecer uma plataforma de comunicação para os investigadores e um repositório de investigações relacionadas com a educação superior nos diferentes países da região. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, Colección 25.º Aniversário, consolidado como um órgão de divulgação científica que responde à missão encomendada desde janeiro de 1990 e é consecutivo com os objetivos misionais de fazer um conhecimento social, para um diálogo de saberes La contextualidad local, transitando a transformação para um novo consenso no desenvolvimento humano sustentável na região.

ÍNDICE DE CONTENIDO

:: PRESENTACIÓN

- **María José Lemaitre** 11
Directora Ejecutiva Centro Interuniversitario de Desarrollo
Andino (CINDA)

:: ARTICULOS

- **Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) de Paraguay. Regulación versus mejora continua de la calidad de la educación superior: equilibrio entre la evaluación externa y gestión interna, en el marco de la autonomía institucional.** 21
Gerardo Gómez Morales Morales
ANEAES, Paraguay
Norma Marecos Cáceres Cáceres
Directora Ejecutiva ANEAES, Paraguay
- **Control de calidad como asunto disputado en la gobernanza de la educación superior chilena.** 43
José Joaquín Brunner
Universidad Diego Portales (UDP)
Chile

- Educación superior de calidad y acreditación en México. El caso del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES).**

Vicente López Portillo
Director General de COPAES

65
- Evaluación de la calidad y su acreditación en Cuba: actualidad y retos en el contexto de la Agenda Educativa 2030.**

Marcia Esther Noda Hernández
Secretaria Ejecutiva de la Junta de Acreditación Nacional (JAN),
Cuba

87
- Sistemas de evaluación de calidad y control político-administrativo.**

Alfonso Muga Naredo
Presidente, Comisión Nacional de Acreditación (CNA),
Chile
Alejandro Sotomayor Brulé
Jefe Departamento de Agencias y Pregrado, CNA

111
- Aseguramiento de la calidad de la educación superior.**

Raúl Aguilera
Presidente ANEAES, Paraguay
Secretario, Red Iberoamericana para El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior, RIACES

131
- Fortalezas y debilidades de la educación superior costarricense. Una aproximación desde la evaluación por pares durante la acreditación.** José Miguel Rodríguez - García

Investigador, Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES),
Costa Rica

155

PRESENTACIÓN

María José Lemaitre

CINDA, Chile

Desde inicios de la década de los noventa, el tema del Aseguramiento de la Calidad (AC) ha estado en la agenda de las políticas de educación superior en la mayoría de los países de la región iberoamericana.

Se trata de una nueva forma de organizar la relación entre las instituciones de educación superior y los gobiernos, en torno al eje de la responsabilización pública por la calidad de los procesos que se realizan y los resultados obtenidos.

El aseguramiento de la calidad tiene varios propósitos posibles: establecer criterios o estándares mínimos, que definen un umbral bajo el cual ninguna institución o programa debiera estar autorizado a operar en el país; certificar estándares de formación en los diferentes campos profesionales y programas de posgrado, conjuntamente con principios y prácticas de buena gestión de las instituciones; estimular el mejoramiento continuo de las instituciones y su desempeño. Todos están presentes en Iberoamérica, aunque con distintos énfasis en cada país.

Estos resguardos nacen y se difunden en respuesta a diversos fenómenos, tales como: la ampliación y diferenciación de las plataformas institucionales de educación terciaria; aparición de nuevos proveedores privados y de nuevas modalidades de enseñanza – aprendizaje; crecimiento de la matrícula, los programas y las certificaciones; creciente costo de los estudios superiores, tanto para la sociedad como para las personas; la internacionalización, con sus componentes de movilidad estudiantil y académica y de reconocimiento mutuo de grados y títulos.

Consistente con este panorama – descrito en detalle en el Informe Educación Superior 2016, publicado por CINDA¹ (Brunner y Miranda, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016

2016) – se ha preparado este número de la revista dedicado al aseguramiento de la calidad. Antes de describir brevemente sus contenidos, nos parece necesario presentar un breve panorama del aseguramiento de la calidad, tal como se presenta hoy en la región latinoamericana.

:: MECANISMOS NACIONALES DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA

Un aspecto relevante que es preciso considerar es la presencia de una diversidad de mecanismos presentes en la región. Ya en el informe de CINDA de 2007 se reconoció que “cada país iberoamericano ha ido trazando su propio rumbo y explorando qué modalidades de evaluación y acreditación de instituciones y programas se acomoda mejor a sus necesidades y tradiciones, ordenamiento legal y prácticas académicas. El resultado es que existe ahora una enorme variedad de experiencias nacionales, las cuales sirven como base para múltiples procesos de aprendizaje y de intercambio”.²

En general, se observa una tendencia a la generación de sistemas complejos de AC, que buscan desarrollar actividades de control de calidad (autorización de funcionamiento de carreras o instituciones, por ejemplo) junto con garantía pública de calidad o acreditación, e incluso mecanismos de promoción y fomento de la calidad. En algunos casos esto se hace con un organismo único (CONEAU, en Argentina, por ejemplo), en otros a través de agencias diversas (en Chile coexisten el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y agencias privadas autorizadas por la CNA para la acreditación de carreras de pregrado).

Prácticamente todos los procesos de AC en América Latina son de iniciativa estatal. Sin embargo, los organismos responsables obedecen a una diversidad de modelos. Hay agencias propiamente gubernamentales (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México, República Dominicana, Uruguay Ecuador); públicas, pero autónomas (Colombia, Chile, Perú); privadas

1 Brunner, J.J., y D.A. Miranda. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016. Santiago: CINDA, 2016. Ver en <http://www.cinda.cl/2016/11/16/informe-educacion-superior-en-iberoamerica-2016/#more>

2 Brunner, J.J. Educación Superior en Iberoamérica. Santiago: CINDA, 2007.

(Chile, Panamá); o vinculados a las universidades (Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay). En varios casos, como puede apreciarse, coexisten distintos tipos de agencia dentro de un mismo país.

En la mayoría de los países, el propósito principal es dar garantía pública de la calidad, mediante la instalación de mecanismos de acreditación de carreras de pregrado y en algunos casos, también de posgrado³. Sin embargo, sin perjuicio de este énfasis prioritario, surgen mecanismos de control mucho más prescriptivos y supervisores, dirigidos a las nuevas instituciones, a algunas de ellas o a ciertos programas definidos como 'de interés público'. Existe una tendencia, presente en países de fuera de la región, que buscan hacer de la AC un mecanismo regulatorio, incrementando la acción del estado con relación a las instituciones. Este fenómeno, evidente en el caso de Ecuador, se observa también en Argentina, Perú y Chile.

Los sistemas de la región enfatizan la acreditación de carreras o programas de grado (también llamadas de pregrado en algunos países), conducentes a un primer grado académico o título habilitante. Algunos países adicionalmente evalúan programas de posgrado, ya sea para autorizar su funcionamiento o para velar por la calidad de la formación prestada. Sin embargo, cada vez es más frecuente el énfasis en la evaluación o acreditación institucional. Además, existen algunos casos en que el foco está en la evaluación de individuos mediante la aplicación de exámenes de egreso.

Un propósito diferente, presente en Argentina, Chile y México, es la evaluación y acreditación de organismos acreditadores. En efecto, en estos países la agencia nacional tiene el mandato de evaluar y autorizar a organismos públicos o privados, responsables de ejercer funciones en el ámbito del AC. En el caso de Argentina, la autorización sólo se refiere a la evaluación institucional, pero en Chile y México son estos organismos autorizados

3 Existen diversos mecanismos de evaluación y acreditación de programas de posgrado, pero la definición acerca de qué constituye un programa de posgrado difiere según los países. Para Argentina y Colombia, estos programas incluyen las especializaciones y los distintos tipos de maestría. Para Chile, se trata sólo de programas de maestría académica y doctorado, aunque la ley de aseguramiento de la calidad recientemente aprobada equipara a los programas de maestría aquellos correspondientes a la formación en especialidades del área de la salud.

los responsables de la acreditación de carreras y programas de pregrado.

En la tabla siguiente se muestra la distribución de países de acuerdo al foco de atención de los sistemas de AC:

| | |
|-------------------------------|---|
| Programas de grado o pregrado | Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay |
| Programas de posgrado | Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México |
| Instituciones | Argentina (solo evaluación), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Panamá. |
| Individuos | Brasil, Colombia. |

:: INICIATIVAS SUBREGIONALES DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Un aspecto interesante que es preciso considerar en el contexto latinoamericano es el de las iniciativas subregionales, que constituyen un aspecto innovador y pionero en el ámbito internacional. Entre estos se destaca el sistema ARCU-SUR, desarrollado en el marco del MERCOSUR, que ha definido perfiles de egreso y criterios de calidad para un conjunto de carreras, con el objeto de validar los títulos de grado de la región (aunque solo para efectos académicos) y promover la movilidad. Si bien no ha permitido avanzar significativamente en el reconocimiento de títulos habilitantes – proceso que depende de las universidades nacionales en la mayoría de los países –, ha tenido un impacto significativo en el desarrollo de criterios de calidad equivalentes entre los distintos países, y en el caso de tres de ellos – Bolivia, Paraguay y Uruguay – contribuyó de manera importante al desarrollo de procesos nacionales de AC.

Una segunda experiencia en este sentido corresponde a Centro América, donde a partir de 1998, se desarrolló un programa destinado a instalar procesos de AC, denominado SICEVAES (Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior). Como consecuencia del programa se generó el Foro Centroamericano para la Acreditación de la Educación Superior, que reunió a universidades públicas y privadas, asociaciones profesionales y representantes de los gobiernos de los siete países centroamericanos; también se creó el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), que ha tenido un papel importante

en el desarrollo y promoción de la AC en la región, apoyando la creación de agencias especializadas regionales, como son ACAAI (para ingeniería y arquitectura), ACESAR (que opera en el sector agroalimentario y de recursos naturales) y ACAP (para programas de posgrado). Al mismo tiempo, ha promovido la creación de una red que agrupa a las agencias centroamericanas, tanto las que se encuentran operando como aquellas que están en pro-ceso de organización.

:: RED IBEROAMERICANA PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION SUPERIOR (RIACES)

Finalmente, en 2003 se creó la Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), cuyos objetivos principales son promover el desarrollo de agencias de AC y de procesos de evaluación y acreditación en países miembros; apoyar el desarrollo de mecanismos de acreditación que puedan contribuir al reconocimiento de títulos, la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales, y a la integración educativa de la región; lograr el apoyo de organismos de cooperación nacionales e internacionales para la promoción de sistemas de AC; analizar los desarrollos de la ES con el fin de hacer del AC un instrumento eficaz para el mejoramiento continuo de las IES. Desde sus inicios, RIACES ha logrado convocar y dinamizar una comunidad regional de especialistas en aseguramiento de la calidad, generando instancias de aprendizaje compartido, de intercambio y de armonización.

:: LOGROS Y TAREAS PENDIENTES

Un estudio desarrollado por CINDA , respecto del impacto de los procesos de AC sobre las universidades, mostró que en general han tenido un efecto positivo, tanto sobre los sistemas nacionales de educación superior como sobre gestión institucional y procesos de enseñanza – aprendizaje (Torre y Zapata 2016).

4 Lemaitre, María Jose, y Elisa Zenteno. Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Informe Educación Superior 2012. Santiago: CINDA, 2012. Ver en <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2014/02/Aseguramiento-de-la-calidad-en-Iberoam%C3%A9rica-2012.pdf>

5 Torre, Daniela, y Gonzalo Zapata. «Impacto de procesos de aseguramiento de la calidad sobre las instituciones de educación superior: un estudio en siete países» en Lemaitre y Zenteno, op.cit., pp 115-152

Dicho estudio enfatizó la percepción de que el AC es un mecanismo regulatorio eficaz, y que ha contribuido a hacer más explícitas las expectativas relativas a la calidad de las instituciones de educación superior (IES).

En el campo de la gestión, ha generado cambios en la estructura administrativa y mejorado los sistemas institucionales de información, favoreciendo su uso (todavía incipiente) para apoyar la toma de decisiones.

En cuanto a la docencia, hay un reconocimiento creciente de la centralidad de la docencia, que todavía no logra traducirse en políticas concretas; sin embargo, se perciben efectos relevantes en la definición de perfiles de egreso, actualización curricular, estrategias pedagógicas, o dotación de recursos.

Sin embargo, tanto los resultados de ese estudio como el análisis comparado indican que la pertinencia y eficacia de los mecanismos de aseguramiento de la calidad dependerá en el próximo futuro de su capacidad para hacerse cargo de los cambios experimentados por la educación superior, considerando la diversidad de estudiantes, instituciones, programas o modalidades de aprendizaje; en cierto modo, de desarrollar una segunda generación de AC, que se haga cargo de aspectos como los siguientes:

- Necesidad de trabajar con definiciones flexibles y amplias (no por eso menos rigurosas) de calidad, que den cuenta de la diversidad de instituciones, estudiantes y demandas.
- Análisis de nuevos modelos institucionales, que haga posible avanzar y especificar esas definiciones más amplias de calidad.

Énfasis en resultados, sin dejar de lado la preocupación por insumos y procesos.

- Profesionalización de los evaluadores, tanto de quienes toman decisiones como del personal técnico y de los evaluadores externos, así como la regulación de conflictos de interés entre las partes involucradas en estos procedimientos.
- Vinculación de los procesos de control de calidad con otros instrumentos de política, mas no de manera lineal o directa sino buscando que se generen sinergias y comple-

mentaciones en interacción con mecanismos de apoyo, regulatorios, de financiamiento, de información y otros.⁶

:: CONTENIDOS DE ESTE NÚMERO

En esta edición de Educación Superior y Sociedad (ESS), hemos reunido un conjunto de siete artículos que miran el conjunto de los procesos de aseguramiento de la calidad desde distintas perspectivas.

Desde Paraguay, Gerardo Gómez Morales y Norma Marecos Cáceres, de ANEAES, analizan los retos que enfrentan las instituciones de educación superior, relacionados con la necesidad de ajustarse a criterios y procesos externos de aseguramiento de la calidad y a la vez, de avanzar en el desarrollo e implementación de sus propios procesos de autorregulación. El artículo cierra con la propuesta de líneas de política que pueden contribuir a generar una mayor conciencia del valor del aseguramiento de la calidad como un instrumento para apoyar a las instituciones en su proceso de mejora continua, y no como un fin en sí mismo.

José Joaquín Brunner, experto en el análisis de políticas comparadas de la Universidad Diego Portales, Chile, se refiere a la gobernanza de los sistemas de educación superior y el desarrollo de procesos de aseguramiento de la calidad. El análisis del caso chileno permite avanzar hacia el análisis de las interacciones entre instituciones de educación superior, las fuerzas políticas del Estado y el gobierno y los resultados de la acción de los mercados relevantes para la educación superior, identificando las tensiones y contradicciones resultantes.

Alfonso Muga y Alejandro Sotomayor, presidente y profesional de la Comisión Nacional de Acreditación de Chile, respectivamente, describen los principales elementos de los procesos de aseguramiento de la calidad, ubicándolos en el contexto del sistema de educación superior de Chile. Sobre esa base, avanzan hacia una forma de definir calidad que se haga cargo de la diversidad del sistema, y señalan la importancia de reconocer y valorar la

6 Por ejemplo, parecería evidente que una forma de relacionar acreditación con financiamiento sería restringir el financiamiento público sólo a aquellos programas e instituciones acreditados. Sin embargo, puede suceder que programas o instituciones estratégicos no logran la acreditación por no contar con recursos esenciales, y una decisión restrictiva podría entonces hacer imposible su recuperación.

acción de diversos actores en los procesos de aseguramiento de la calidad. Concluyen enfatizando la necesidad de avanzar hacia mecanismos de aseguramiento de la calidad que, mediante el uso eficaz de criterios y procedimientos de evaluación externa, promuevan y fortalezcan los mecanismos de gestión de la calidad al interior de las IES.

Marcia Noda, Directora de la Junta de Acreditación Nacional de Cuba, desde un contexto diferente al del artículo mencionado anteriormente, enfatiza una conclusión similar. El análisis de la experiencia de aseguramiento de la calidad en Cuba y su relación con los objetivos de desarrollo sostenible y las políticas nacionales, plantea el desafío que significa pasar de una cultura de evaluación a una de gestión universitaria autónoma, pertinente, responsable y eficiente. El artículo concluye con un conjunto de recomendaciones concretas a los organismos de aseguramiento de la calidad, tendientes precisamente a abordar ese desafío.

Vicente López Portillo, Director General de COPAES, México, ubica su artículo en el contexto de la necesidad de avanzar hacia la calidad de la educación superior, definida en términos de pertinencia, idoneidad, eficacia, eficiencia, equidad e inclusión y su potencial de trascendencia, es decir, de permanecer en el tiempo y contribuir al desarrollo de las personas. A partir de allí, describe las estrategias definidas por México para promover una educación superior inclusiva y de calidad, los distintos organismos responsables de la implementación de dichas estrategias y las acciones desarrolladas por COPAES en este contexto.

Raúl Aguilera, Presidente de RIACES, analiza el tema de la calidad de la educación superior desde el punto de vista de su condición de bien público, y se refiere a la responsabilidad por su aseguramiento y garantía, destacando el rol del estado, de las propias instituciones de educación superior y de las agencias de aseguramiento de la calidad. Respecto de estas últimas, enfatiza la necesidad de concordar una definición de calidad y criterios de evaluación apropiados al contexto nacional, así como la importancia de la formación de pares evaluadores. Finalmente, destaca la necesidad de ajustar los modelos de aseguramiento de la calidad a los cambios experimentados por la educación superior, con el fin de velar por su pertinencia y actualización.

José Miguel Rodríguez, Encargado de Asuntos de Dirección en SINAE, Costa Rica, propone y aplica una metodología para evaluar el sistema de educación superior a partir de los informes emitidos por los pares evaluadores. La técnica propuesta permite hacer un

estudio transversal de fortalezas y debilidades, tanto por tipo de institución, como por área del conocimiento; asimismo, permite hacer un análisis similar al interior de una disciplina. Si bien el enfoque se refiere a los criterios y procedimientos utilizados por SINAES en Costa Rica, el artículo entrega antecedentes interesantes para su aplicación en otros países.

El conjunto de artículos reunido en este número es una muestra de la riqueza y del valor de los procesos de aseguramiento de la calidad en la región latinoamericana. Se trata de una experiencia valiosa, que es necesario difundir y hacer conocer, no solo en nuestro continente, sino en otras partes del mundo.

NOTA BIOGRÁFICA

:: **María José Lemaitre**

Socióloga, con estudios de posgrado en educación, es Directora Ejecutiva de CIN-DA. Ex presidenta de la Red Internacional de Agencias de Aseguramiento de la Calidad (INQAAHE) y de RIACES (Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior). Actualmente, integrante del Comité Consultivo de CHEA International Quality Group, en los Estados Unidos.

Estuvo a cargo del diseño e implementación de procesos de aseguramiento de la calidad en Chile entre 1990 y 2007; ha publicado numerosos artículos sobre educación secundaria y educación superior y prestado servicios de consultoría para instituciones de educación superior, gobiernos y organismos bi y multilaterales en Centro y Sudamérica, el Caribe, el Medio Oriente, África, Europa Oriental, Asia Central y el Sudeste Asiático.

Correo electrónico:

mariajoselemaitre@gmail.com

ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

- **Raúl Aguilera**
- Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior – ANEAES, Paraguay
- Red Iberoamericana para El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior – RIACES.

:: Resumen

El artículo analiza y valora la participación de los diversos actores involucrados con el subsistema de educación superior en el proceso de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, partiendo del principio de la Educación Superior como bien público. Se destaca que las principales áreas de intervención positiva del Estado a través de las entidades rectoras de la Educación Superior son la regulación del modelo de calidad, institucionalización de procesos de evaluación inter pares, y provisión de recursos para asegurar la implementación del mismo. Por su parte, las Instituciones de Educación Superior deberán establecer de ma-

nera institucional y constante la cultura de evaluación de su gestión administrativa y académica. Por último, se proponen algunas líneas de políticas, con la finalidad de contribuir a generar una renovada conciencia, respecto del valor del aseguramiento de la calidad como medio y no como un fin en sí mismo.

Palabras clave: calidad, educación superior, evaluación externa, autorregulación, autonomía institucional

:: Abstract

The article analyzes and values the participation of the various actors involved with the subsystem of higher education in the process of Quality Assurance of Higher Education, starting from the principle of Higher Education as a public good. It is highlighted that the main areas of positive intervention of the State through the governing bodies of Higher Education are the regulation of the quality model, the institutionalization of the processes of peer evaluation and the provision of resources to ensure its implementation. For their part, Higher Education Institutions should establish in

an institutional and constant manner the culture of the evaluation of their administrative and academic management. Finally, some lines of policy are proposed with the purpose of contributing to generate a renewed awareness regarding the value of quality assurance as a means and not as an end in itself.

Key words: quality, higher education, external evaluation, self-regulation, institutional autonomy.

:: Résumé

Cet article analyse et met en valeur la participation des divers acteurs impliqués dans le processus d'assurance qualité du sub-système d'enseignement supérieur, en partant du principe que ce dernier est considéré comme un bien public. Les principaux champs d'intervention positive de l'État -à travers ses entités directrices d'enseignement supérieur- sont la régulation du modèle de qualité, l'institutionnalisation des processus d'évaluation par les paires et la provision des ressources pour assurer la mise en place du modèle de qualité. De leur côté, les institutions d'enseignement supérieur devront

établir de manière institutionnelle et régulière une culture d'évaluation de leur gestion administrative et académique. Finalement, quelques idées de politiques sont proposées afin de contribuer à la création d'une conscience renouvelée en ce qui concerne la valeur de l'assurance qualité en tant que moyen et non pas comme un but en soi même.

Mots-clés: qualité, enseignement supérieur, évaluation externe, autorégulation, autonomie institutionnelle.

:: Resumo

O artigo analisa e avalia a participação dos diferentes atores envolvidos com o subsistema de ensino superior no processo de Garantia da Qualidade do Ensino Superior, com base no princípio do Ensino Superior como bem público. Ressalta-se que as principais áreas de intervenção positiva do Estado através das entidades governamentais do Ensino Superior são a regulação do modelo de qualidade, a institucionalização de processos de avaliação de pares e a provisão de recursos para assegurar sua implementação. Por outro lado, as Instituições de Ensino Superior devem estabelecer de

forma institucional e constante a cultura da avaliação de sua gestão administrativa e acadêmica. Finalmente, algumas linhas de políticas são propostas para contribuir para gerar uma consciência renovada sobre o valor da garantia de qualidade como meio e não como um fim em si mesmo.

Palavras chave: qualidade, ensino superior, avaliação externa, auto-regulação, autonomia institucional.

:: ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD Y RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS

El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (ACES) hay que situarlo en el contexto del proceso de comprensión de la función del Estado y de la sociedad en el desarrollo de las iniciativas de aseguramiento de la calidad que comenzaron a instalarse en los años '90 -aunque en algunos casos sobrepasaron el año 2000-, en la mayoría de los países de América Latina. En efecto, hasta fines de los años '80, la ES ha sido financiada por el Estado y solo en pequeña proporción, por la iniciativa privada. Todo ello en medio de la crisis de cesación de pagos de la abultada deuda externa³¹, el déficit fiscal y el desempleo estructural que obligaba a los gobiernos a abultar su cartera de funcionarios. En consecuencia, y luego de una década de instauración de una economía denominada como "neoliberal", en el ámbito anglosajón, se instaló lo que se llamaría el "Consenso de Washington", que recomendaba para los países en vías de desarrollo, entre otras medidas, disciplina presupuestaria, cambios de prioridad en el gasto público, liberalización financiera y comercial, privatizaciones y desregulaciones.

En este contexto, y con estas ideas-fuerza, comenzó el proceso de creación de universidades privadas, ante la creciente demanda de educación superior y la incapacidad de las universidades estatales de acompañar ese crecimiento a causa de la disciplina presupuestaria impuesta y del interés de grupos económicos aliados con políticos en explotar el nicho de las demandas de carreras universitarias.

Inicialmente, las universidades públicas y privadas actuaban bajo la convicción de las ideas de autonomía que dominaban el ambiente universitario. De hecho, es posible que a instancias del modelo de Córdoba, la principal preocupación del mundo universitario en América Latina haya sido la autonomía, y solo en segundo término la calidad, aunque originariamente se creía que ésta se daría de resultas de su autonomía, casi automáticamente (Cf. Pérez-Días, Víctor & Rodríguez, Juan Carlos, 2001, p. 220).

La mayoría de las nuevas regulaciones de la ES de los años 90 continuaron con la inercia del concepto de autonomía. Sin embargo, justamente la proliferación de nuevas universidades de gestión privada trajo aparejada la preocupación por la calidad de las mismas, especialmente desde los referentes académicos vinculados a las universidades tradicionales. A esta preocupación hay que

31 La deuda externa fue producto de créditos tomados por la mayoría de los gobiernos militares de los años '70, quienes trataban de lograr su legitimación por la vía de la proliferación de la inversión pública en proyectos sociales y de infraestructura, entre las cuales estaba la educación y la salud, aunque se limitaban a los edificios, en la mayoría de los casos.

añadir la reacción “post-neoliberal” (Arenas García, N., 2012), liderada por una izquierda emergente y concretada políticamente en diversos regímenes del llamado “Socialismo del siglo XXI”, uno de cuyos documentos inaugurales ha sido el denominado “Consenso de Buenos Aires”, firmado por Néstor Kirchner y Lula Da Silva. Algunos de los objetivos de este “Consenso” han sido: la eliminación del “fundamentalismo de mercado” y una regulación, de moderada a fuerte, de las actividades emprendidas por la iniciativa privada. De ahí que la mayoría de las iniciativas parlamentarias apuntaban a la regulación del sistema de educación superior, no solamente representadas por universidades privadas, sino también por la creación de nuevas universidades estatales fuera de sus centros tradicionales.

El Consenso de Buenos Aires también acordó incorporar la integración cultural –dentro de la cual se incluye al ámbito educativo- y la necesidad de acordar estándares de la calidad para una efectiva integración regional, a través de la movilidad académica y la construcción de estándares de calidad propia o autónoma, respecto de los países centrales.

El sello final a este proceso se dio en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, organizada por la UNESCO y celebrada en París en el 2009, donde se consolida la idea que ya se venía discutiendo en el contexto regional de América Latina, de declarar la educación superior como bien público, por esto mismo, como una responsabilidad compartida entre todas las partes involucradas, en particular de los gobiernos. En este sentido, la responsabilidad más genérica la asume el Estado y en particular y de manera compartida y horizontal, las mismas Instituciones de Educación Superior (IES) y las Agencias de Acreditación y Evaluación de la Calidad.

:: ESTADO: EDUCACIÓN SUPERIOR COMO BIEN PÚBLICO, GARANTÍA DE CALIDAD DE TÍTULOS EN PROFESIONES REGULADAS, PROVISIÓN DE RECURSOS PARA MEJORA CONTINUA

• Educación Superior como bien público

Como todo bien público, la educación superior debe ser tutelada y garantizada por el Estado, en cuanto a su implementación y calidad al servicio de la ciudadanía. Esto implica que no puede entrar en la lógica del mercado, donde los bienes son excluyentes y su uso por una persona subtrae del uso a otros. Más bien, son bienes que deben estar a disposición de todos, es decir, todos deben tener la oportunidad de acceder a ellos, sin importar la lógica del mercado, pues “dichos bienes, generan fallas de mercado porque los precios no reflejan adecuadamente su valor para el conjunto de la sociedad” (Lupín, Beatriz y otros, 2011).

Ahora bien, como la educación superior es un bien cuya existencia misma depende de la calidad de su servicio, so pena de caer en una situación de disfuncionalidad respecto a la sociedad que la alberga, es claro que la calidad debe ser su principal preocupación y tarea. La ES no puede abdicar de su calidad bajo excusas populistas. Si bien tiene una indudable función social, su servicio, no consiste en ofrecer certificaciones según demandas que le exigen economía de costos, esfuerzos y tiempo. El servicio social de la ES consiste más bien en posibilitar la cristalización de proyectos personales y sociales que apuntan a la excelencia en sus resultados, es decir, a la producción de conocimientos y la formación de profesionales pertinentes para el desarrollo de las personas y de las sociedades.

• **Garantía de calidad de títulos en profesiones reguladas**

Bajo esta perspectiva de servicio, la oferta educativa en la ES tiene la particularidad de facilitar que otros bienes de carácter público puedan ser garantizados por el Estado (Atria, 2012), sobre todo en aquellas áreas del conocimiento y de profesionalización reguladas por él, como medicina, derecho, ingeniería, veterinaria, agronomía, etc., en el contexto de una creciente masificación de la oferta y demanda educativa en esas áreas. En algunos países, las instituciones encargadas de regular el ejercicio de algunas de estas profesiones, tienen ingentes dificultades –incluso legales– para registrar a los profesionales egresados de las IES con una dudosa calidad educativa. Salvo en los países donde las profesiones reguladas cuentan con un requisito adicional de entrada o de matriculación profesional (como un examen de suficiencia), la mayoría deben registrar a los egresados sin más requisito que la exhibición del título de egreso registrado legalmente.

De ahí la tendencia es que las profesiones reguladas deben pasar necesariamente por el proceso de acreditación de manera obligatoria. El criterio que normalmente se establece para obligar a las IES a contar con carreras acreditadas es que el ejercicio profesional de éstas supone un riesgo para la vida, la libertad o las posesiones de las personas.

El proceso de acreditación de carreras, programas e instituciones se constituye así en el modo como el Estado promueve el aseguramiento de la calidad del ejercicio de las profesiones reguladas por el Estado mismo, aunque en el proceso de acreditación no intervienen directamente las instituciones que regulan. En efecto, por la filosofía propia del proceso de acreditación en la ES, son las mismas IES las que se involucran en la construcción del modelo de evaluación, en la ejecución del mismo y en el mejoramiento con miras a la calidad, ya sea a través de la autoevaluación, ya sea a través de la evaluación externa. Además, pasadas las primeras tensiones propias de los procesos evaluativos, casi todas las IES que han pasado por procesos de acreditación atestiguan haber sido

muy beneficiadas por aprendizajes en materia de calidad, con sensibles avances en calidad de la gestión y por constituir un núcleo de profesionales preparados para estar atentos al mejoramiento continuo de las carreras.

• **Provisión de recursos para mejora continua**

El esfuerzo que una sociedad pretende realizar en términos de gasto social en educación, garantizando su calidad, se materializa en una política de Estado que alienta la meritocracia y, por lo mismo, busca que las IES ofrezcan lo mejor de la enseñanza e investigación; estas no podrán llevarse a cabo sin la mejora continua, lo cual implica la mayoría de las veces una importante erogación de recursos. En el caso de las universidades estatales o nacionales, el Estado provee directamente de los recursos financieros necesarios, aunque esto dependerá de la capacidad fiscal del país y de la habilidad política de los líderes de gestión de las universidades. A menos que esté en curso un programa de desarrollo e innovación en la ES, impulsado por los gobiernos, la mayoría de las veces los presupuestos sólo responden al crecimiento vegetativo de la matrícula universitaria.

En el caso de las IES de gestión privada, resulta aún más problemática la inversión para las mejoras, ya que la aplicación de criterios empresariales obliga a cuidar los gastos y atraer ingresos a través de la matrícula y proyectos de investigación. Existe un sector que francamente busca la calidad como parte de su estrategia para atraer matrícula e inversiones en I+D –pues de este modo se financian-, y otro sector que responde más bien a criterios lucrativos por la vía de ofertas de certificación fácil y rápida.

La primera gran medida de incentivo al mejoramiento de la calidad de la ES de gestión privada es la exoneración del pago de impuestos a la educación, precisamente por su condición de bien público. Se supone que mediante la exoneración de impuestos las IES privadas podrán invertir sus valiosos recursos hacia la infraestructura y la calidad académica. Aun suponiendo esto, queda aún mucho por hacer para el control financiero efectivo por parte del Estado del excedente generado, para que efectivamente se esté invirtiendo en las mejoras y los recursos no vayan a parar en los bolsillos de los propietarios como lucro –como si fueran empresas comerciales, libre de impuestos-. Oportunas normativas de supervisión de la autoridad fiscal podrían complementar la gestión de mejora que realizan las instituciones que regulan las IES.

Otros incentivos muy oportunos son, por ejemplo, la concesión de becas a estudiantes solo para carreras acreditadas, establecer la acreditación como condición para celebrar contratos de servicios al Estado, así como la opción o preferencia de contratación de profesionales para el servicio público, de egresados de carreras acreditadas.

Los incentivos señalados más arriba pueden constituirse en la manera positiva como el Estado puede intervenir en las IES, sin violentar la autonomía de las mismas.

:: IES: RESPONSABILIDAD POR LA GESTIÓN DE LA CALIDAD

La responsabilidad de las IES por la gestión de calidad estaría condicionada por la orientación o perfil de gestión que tiene la institución, aunque no necesariamente sea determinante. Están aquellas IES con un claro objetivo académico y un fuerte apoyo económico, que buscarán la mejora continua a través de procesos de evaluación y acreditación. Atria (2012) engloba dicho tipo de gestión bajo la noción de “apropiación académica” por su fuerte vinculación con la cultura académica. Con la noción de “apropiación empresarial”, engloba a aquellas IES cuya gestión se orienta hacia la lógica del mercado o de la “lógica de decisiones de negocios”.

En la lógica académica, la preocupación constante será el desarrollo de una institución preocupada por lograr una masa crítica y solvente de docentes y estudiantes, que se auto regule en la calidad de su enseñanza e investigaciones. Sin embargo, algunas de ellas pueden caer en el voluntarismo que no siempre logra resolver los problemas propios y objetivos de la gestión organizacional y administrativa, deviniendo no pocas veces en angustias económicas que influyen en la gestión de calidad. Es el caso de las universidades estatales y algunas privadas más o menos tradicionales. Con un apoyo económico fuerte, procedente de fundaciones o empresas, se puede esperar que estas IES logren participar con entusiasmo en los procesos de búsqueda de la calidad.

Las IES que tienen lógica empresarial en su gestión, a pesar de la existencia de modelos prevalentes en algunos países de América Latina que tienden a crear un estereotipo de gestión privada orientada solamente al lucro (pues inicialmente han sido así), pueden en la actualidad, con la incorporación del sistema de acreditación de la ES –en algunos casos obligatoria–, cambiar sus horizontes al darse cuenta que la captación de matrícula no se trata simplemente de estrategias de marketing. Cuando la acreditación y sus implicancias van separando aguas entre las IES, la misma demanda de educación superior va exigiendo cambios que se orientan claramente hacia la calidad.

Ahora bien, el principio básico de la acreditación es la evaluación inter pares. Ello implica que la evaluación debe partir de la misma institución, pues es la primera interesada en mejorar. La ES se define por ser un servicio de calidad, dado que es la punta de lanza del desarrollo de la sociedad a la que pretende servir. Por tanto, el principio fundamental de una IES es la calidad, aquello sin lo cual no podría ser o existir como tal. Sin calidad, sería una organización que

simplemente simula enseñar, aprender o investigar, pero realmente lo no hace. Otorga títulos que no tienen mayor validez para el mundo profesional. Quienes contratan servicios profesionales lo saben. De ahí que la autoevaluación en un proceso de acreditación sea fundamental para el diagnóstico acerca del estado de la institución y para indicar las mejoras. El involucramiento de todas las partes de la comunidad universitaria debe ser total, no sólo del equipo nombrado para el efecto de la autoevaluación. Muchas veces ha ocurrido que una IES ha conformado un buen equipo de autoevaluación, pero no ha logrado comunicarse orgánicamente con los encargados de la gestión institucional, quienes deberían asumir el liderazgo de introducir las recomendaciones de mejora de la calidad, pero no lo hacen. En estos casos, hay pocas probabilidades de asegurar la calidad de la institución.

Rafael Toro (2012 p. 198) define el sistema de gestión de calidad como un “rango de posibilidades”, entre el acopio de información relativa a la operación de la universidad que aporta insumos para la elaboración de planes de desarrollo y de mejoramiento, y la gestión interna como actividad de investigación que involucra a docentes y que aportan insumos para los diagnósticos y recomendaciones para elaborar planes de desarrollo. El gran aporte de la universidad estaría más en este último extremo, sin descartar la actividad anterior que debe realizar de oficio, pues constituye su misión propia (investigación) que le beneficia a ella misma y al resto del sistema de ES. En estos casos, un seguimiento de pautas de investigación en métodos y objetivos aseguraría una base de datos permanente y actualizada para acometer las acciones de calidad.

• Procesos de evaluación

En la región sur del continente americano, con la firma del tratado del MERCOSUR (1991) surge el Mecanismo Experimental de Acreditación, que dio origen al Sistema ARCU-SUR³² para promover y facilitar el reconocimiento mutuo de títulos. El interés por la calidad, materializado a través de políticas tuvo distintas formas en cada uno de los países, y su permanencia a través de los años constituye uno de los efectos más notorios y tal vez el más significativo, ha sido el desarrollo de sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad de la educación superior (CINDA, 2012).

Por lo general, el proceso a seguir inicia con la autoevaluación institucional, seguido por la evaluación y opinión que realizan pares académicos externos a la institución educativa, y se finaliza con el informe de resultados sobre la acreditación de la calidad educativa. (Contreras, 2012; Medina, 2011, citados por Martínez y Otros, 2017).

32 Acreditación Regional de Carreras Universitarias para el MERCOSUR.

Fernández Lamarra (2006) resalta la importancia de transitar de la cultura de la evaluación a la cultura de la gestión autónoma, responsable, eficiente y pertinente, para lo cual es preciso contar con una masa crítica que impulse a la comunidad académica a institucionalizar espacios de reflexión sobre las tendencias y desafíos de la educación superior; sobre la coherencia y pertinencia de la misión con la naturaleza, tradición, objetivos y logros institucionales, así como pensar y establecer una ruta de la calidad. En este sentido una estrategia que colabora en gran medida para la consecución de dicho fin es proponer programas de desarrollo profesional docente que contemplen la formación a nivel de posgrado, maestrías y doctorados, de los docentes de la institución.

Otro factor relevante en la consolidación de procesos de calidad lo constituye el compromiso de las autoridades, la convicción con la que impulsen y apoyen las acciones y la definición de un derrotero es determinante para iniciar el proyecto de transformación institucional (Lemaitre, 2012).

La autoevaluación representa la posibilidad y necesidad de construir colectivamente un relato desde la visión y experiencia de sus actores principales, donde la mirada desde las distintas aristas se convierta en la fuerza y energía para transitar con convicción hacia la calidad. Regir la vida institucional bajo criterios que otorguen sentido representa probablemente el mayor desafío, pues confluyen en ese espacio el mundo diverso de lo que somos y la realidad social se va construyendo en los procesos de comunicación con el otro.

• **Mejora continua y autonomía institucional**

El debate subyacente a toda iniciativa de evaluación a través de organismos externos ha sido la autonomía universitaria, consagrada en la carta política de la mayoría de los países. La pregunta persistente sobre el lugar ocupa que la autonomía en las políticas de aseguramiento de la calidad así como las resistencias en algunos países a estos procesos invocando el principio de autonomía hizo fértil el terreno para hacer surgir estudios al respecto.

Nosiglia y Mulle (2016) contribuyen afirmando que el principio de autonomía universitaria se encuentra resguardado, pues, en primer lugar, tanto los informes de acreditación cuanto los de evaluación externa parten de autoevaluaciones realizadas por las propias instituciones; en segundo lugar, ambos procesos se apoyan en los juicios de pares académicos –docentes e investigadores de las propias universidades especialistas en las disciplinas–. Asimismo, en relación con la evaluación institucional no existen patrones o estándares técnicos a los que las universidades deban ajustarse y por cuyo incumplimiento pudieran ser reprendidas o censuradas. La evaluación se centra en la valoración de la idiosincrasia del proyecto universitario propio.

A su vez, Bernasconi (2014) postula que la autonomía de las universidades existe principalmente para proteger la libertad académica y que esta merece protección porque es esencial para que la universidad entregue a la sociedad el servicio que le es propio; a saber, descubrir y comunicar el conocimiento de las ciencias, las artes y las humanidades.

En este contexto las políticas de aseguramiento de la calidad con sus vertientes de control, garantía y mejora continua descansan sobre la autonomía bien comprendida por las instituciones, garantizando la libertad académica, a cual conlleva la búsqueda sistemática de la verdad y comunicación del saber que le es propia.

Y en este contínuum la evaluación es el eje rector de la mejora continua. Su implementación periódica ofrece nuevas formas de analizar y describir la realidad de la dinámica institucional. Hallar el auténtico valor para consolidar procesos de calidad, más allá de las políticas de regulación es el desafío en este tiempo y el propósito superior contar con sistemas internos de autorregulación que hagan avanzar a la universidad hacia la conquista de estándares de alta calidad.

:: AGENCIAS: CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESTÁNDARES, Y FORMACIÓN DE PARES EVALUADORES

• Criterios y procedimientos para la construcción de estándares

Según Claudio Rama (2008), las agencias de acreditación “significaron una cuña regulatoria entre la autonomía de las universidades públicas y la libertad de mercado de las instituciones privadas en el ámbito local y se constituyen en los ejes de la conformación de regulaciones públicas” (p. 292). En efecto, siendo la evaluación una práctica necesaria de las IES como parte de su desarrollo académico e institucional, y uno de los factores de justificación de su autonomía, la introducción de un elemento exógeno en el proceso de la gestión de calidad, tal como aparentemente son las agencias, ha significado un paso significativo en el aseguramiento de la calidad de la ES. La aparición de las agencias de acreditación se ha constituido en una respuesta de la clase política y académica a la proliferación creciente de la oferta educativa superior en la región, ante la dificultad de asegurar que las nuevas IES garanticen por sí mismas la calidad de su servicio.

Sin embargo, por más que pueda resultar oportuna y necesaria, las IES no podían ser objeto de revisión o de evaluación por parte de funcionarios estatales, sin dañar el prestigio académico necesario que deben tener. Las preguntas que surgieron casi de inmediato al plantearse la creación de las agencias de acreditación han sido: ¿Quién podría evaluar a las IES, si el máximo nivel de

conocimientos se halla en la universidad? Y ¿cómo realizar la evaluación, más allá de los criterios que ellas mismas y solo ellas pueden dar? Las respuestas a estas preguntas definirá el perfil característico del sistema de evaluación y acreditación de la ES.

En efecto, desde el principio ha quedado claro que los mismos académicos altamente formados de las IES debían ser quienes participen de los procesos de evaluación de la calidad de las mismas. Empero, para que dicho proceso no sea meramente endógeno, se ha establecido una suerte de institucionalización que se resolvió en diversas formas, según cada país, aunque la tendencia ha sido la conformación legal de un instituto que organizara y coordinara, bajo derroteros previstos, las actividades de evaluación y acreditación de la calidad. En la mayoría de los países de América Latina se denominaron “Agencias”. Con ello, sociológicamente, se entiende que se erige una entidad cuya existencia y sentido está dada por su relación y referencia con el sistema de educación superior, no sólo en términos legales, sino también y esencialmente, porque sus criterios procedimientos de acción, así como sus propios “agentes” provienen del mundo académico, es decir, son pares entre sí.

Al tratarse de criterios y procedimientos que apuntan a evaluar la calidad de las IES, resultará, sin duda, necesario establecer ciertos principios elaborados inicialmente de manera deductiva. Dichos principios se “deducirán” del ser y quehacer de las IES, entendiéndose como principio todo aquello que de suyo le corresponde ser y hacer, sin lo cual no podría darse una IES, o al menos no tendría sentido hablar de este tipo de institución. En una sociedad y en unos tiempos en los que se cuestionan en profundidad las construcciones conceptuales de las instituciones incluso más tradicionales, resulta más que necesario consensuar sobre el ser y sentido de la ES (aquí comienzan a aflorar los diversos modelos, según la cuenca desde donde hayan surgido y desarrollado históricamente). Este es quizás uno de los aspectos cuyo abordaje con la profundidad necesaria es aun tímido en América Latina: el modelo de educación superior. No obstante, se ha llegado reconocer –y así se ha procedido– que los criterios y procedimientos para la construcción de estándares de calidad deben provenir principalmente de las mismas IES. En este sentido, el rol de las agencias es apenas las de coordinar y establecer pautas metodológicas de trabajo, con las que los referentes académicos y de gestión institucional buscan establecer criterios y procedimientos de estándares de calidad, según De Vicenzi “...el aseguramiento de la calidad institucional y del programa son responsabilidad principalmente de la institución de educación superior en sí misma” ((2016, p. 116). Como la calidad es algo propio de la educación superior, nadie podrá negar la importancia de incorporar institucionalmente criterios de calidad como un rasero por el cual se puedan medir las competencias de una IES para formar e investigar, ante la sociedad a la que pretende servir, en especial ante los sectores que específicamente demandan profesionales probos e innovaciones.

Así, una vez que se hayan validado suficientemente los principios y el “corpus” de criterios de calidad, adquiere un estatus institucional a través de la sanción promulgadora de las autoridades de la agencia, compuesta su vez por académicos y profesionales de alto prestigio y, en lo posible, constituida de manera representativa.

Los estándares de calidad deben referirse a todos los aspectos de la actividad institucional y a los programas, tomando como base las funciones primordiales que, en principio, se refieren a la docencia, a la investigación y extensión.

El énfasis o la carga evaluativa dependerá del modelo de universidad que se toma como horizonte: modelo napoleónico, modelo humboldtiano o modelo anglosajón. Desde esas funciones se desglosarán los distintos aspectos o áreas que de manera holística contribuirán a la calidad de una carrera, programa o institución, para, correspondientemente, ser consideradas en la evaluación: gestión administrativa o gobierno; gestión académica como construcción y aplicación curricular; calificación de los recursos humanos: docentes y administrativos; infraestructura adecuada, recursos de enseñanza-aprendizaje y recursos financieros sostenibles; y la relación con la comunidad profesional, productiva y otros grupos de interés (como las instituciones reguladoras).

En el caso de las profesiones reguladas (medicina, derecho, ingeniería, arquitectura, etc.) por el Estado o por gremios profesionales de derecho público, los estándares de calidad son construidos a partir de los criterios exigidos por la regulación, sin renunciar a la validación de los referentes de las IES (cf. De Vicenzi, 2016, p. 117).

Ahora bien, el punto que aun requerirá una mayor discusión es el concepto mismo de calidad, al referirse a la ES. Existen posiciones que defienden una evaluación basada en criterios de calidad auto-referenciados, es decir, el logro de los parámetros internos, y correspondiente intenciones, que la misma IES establece para su propio desarrollo y organización, pero sin descuidar los aspectos-guías utilizados en la evaluación, enumerados más arriba. En este caso, no se caería bajo la sospecha de dañar notoriamente la autonomía de la IES, pues no se establece un parangón exógeno, más allá de lo que la misma institución determina para sí, que se supone lo ha construido sobre la base de las buenas prácticas aceptadas universalmente. Las críticas a este modelo de calidad estriban en verla más bien como una actitud conservadora, que no produce una innovación o avance significativo, siendo éste un constitutivo esencial en una IES. Se trataría de ver la calidad como funcionamiento correcto y orgánico de todas las partes, la coherencia entre lo proyectado y lo ejecutado con fidelidad. Tendría la ventaja de que los criterios incluyen también la pertinencia de su servicio, de acuerdo a las necesidades y posibilidades del entorno. En este caso, sería una IES funcional a la sociedad a la cual ofrece sus servicios educativos,

con lo cual, dependerá de las exigencias que la misma sociedad demande para sí y de sus instituciones para que se eleve los estándares de calidad.

Otra posición, aunque no necesariamente excluyente de la anterior, es aquella según la cual los criterios de calidad se inspiran en patrones internacionales, semejantes a los que establecen las instituciones que miden rankings de calidad, comparando las IES entre sí, sin tener en cuenta el contexto, la historia y su pertinencia de acuerdo a las exigencias del entorno. La mayoría de las IES nóveles no estarían de acuerdo con esta posición, pues las sobre exigiría al nivel de aquellas de larga trayectoria y mayores recursos invertidos en un largo periodo de tiempo, que no puede ser equiparada ni académica ni financieramente por aquellas. Sin embargo, las IES locales deberán ajustarse a un cierto parámetro internacional, sobre todo a nivel regional, pues precisamente uno de los criterios de calidad en ES sería la capacidad de facilitar la movilidad internacional. Además, es cada vez más creciente la tendencia a intercambiar pares evaluadores entre los diversos países, para tratar de asegurar una mayor objetividad.

• **Formación de pares evaluadores**

Uno de los desafíos centrales en la misión de las agencias es, sin duda, la formación de pares evaluadores. En efecto, ellos se constituyen en la contraparte del eje central del proceso de acreditación, junto con los encargados de la autoevaluación en las IES. En una sociedad donde existe escasez de confianza en las instituciones, la que se acentúa cuando agentes del mismo nivel se encargan de opinar sobre el accionar de sus pares; es un punto de primera necesidad asegurar la competencia y confiabilidad del accionar de los pares evaluadores, no sólo por lo que deben saber, sino por sus actitudes y habilidades que deben cultivar en su labor. El prestigio y la credibilidad de la agencia descansan sobre la labor de los pares evaluadores. Por eso, es preciso aplicar la máxima rigurosidad en el tratamiento de este tema, iniciando con la selección adecuada, su formación y evaluación de desempeño, así como un adecuado programa de renovación del banco de pares. Es lo que en parte también verifica M. Marquina (2016) a partir de estudios realizados entre pares y técnicos de la CONEAU: “Evidentemente hay una tensión presente en la calidad del trabajo de los pares evaluadores que se vincula no tanto con su perfil disciplinario sino con el modo en que se los selecciona, la formación previa que reciben para desempeñar el rol de evaluador y con el valor que el propio evaluador asigna al desempeño de ese rol” (p. 131).

En este proceso, donde más puede impactar la acción institucional de la agencia, a través de los pares, es probablemente en la formación previa y continua. Será de trascendental pertinencia, el diseño del plan formativo de los mismos, partiendo de un perfil de salida y de las competencias que deben aplicar en su trabajo. Respecto al perfil, la misma investigadora citada más arriba da cuenta

que los aspectos o atributos que se deben desarrollar con más insistencia en el perfil de los pares evaluadores es la “capacidad de trabajo en equipo, de comunicación y para escuchar, ‘ver’ y ‘entender’; preocupación por saber las causas de lo que ‘ve’; conocer el tema que lo convoca; imparcialidad” (Marquina, 2016, pp. 128-129). Aquí se puede entrever claramente que las competencias requeridas no son sólo las del conocimiento suficiente sobre los aspectos a verificar según los criterios de evaluación, sino las de las actitudes que deben guardar, que tiene directa relación con la forma de observar y analizar, su imparcialidad, así como con la forma de relacionarse con sus demás compañeros de comité, sin descuidar su relacionamiento con sus pares auto-evaluadores y directivos de la institución evaluada. Por supuesto, dentro de las competencias cruciales a ser adquiridas también por los pares está la habilidad para elaborar los informes de las visitas, una cuestión no menos importante, dado el carácter predominantemente cualitativo de la evaluación.

Ahora bien, desde la creación de los sistemas de evaluación y acreditación, cuya implementación estaba a cargo de los pares evaluadores, parecía lógico que la formación de los mismos consista en aprender los criterios del modelo de acreditación local, en general, y de la carrera o programa, en particular. Posteriormente, con las diversas experiencias de campo, se ha ido comprobando que las dificultades más recurrentes se reportaban desde el campo del sesgo que tenían los pares. Es decir, la existencia de prejuicios a la hora de aplicar su mirada, lo cual comprometería la debida imparcialidad. Según Marquina (2016), los mayores riesgos de sesgo en la evaluación provenían, por un lado, por la aplicación de criterios según el modelo de la institución de proveniencia del par evaluador, y por el otro, por el tipo de gestión institucional (pública o privada) en su universidad de origen (p. 135). Por ejemplo, pares provenientes de universidades públicas tienden a evaluar la gestión de las universidades privadas con los mismos criterios con los que observan en sus instituciones de origen.

Se puede afirmar sin riesgo a equívocos que la preparación de pares evaluadores debe realizarse según el paradigma de la formación por competencias, en una constante que abarque todo el tiempo de su disposición para participar en los procesos de evaluación, partiendo de las tareas propias o ajenas.

La formación continua y la continuidad del servicio implica que la institución de los pares evaluadores ya se estaría orientando hacia un servicio profesional, con características propias y un ethos específico, con bases comunes en la formación académica, pero especializada en cuando a sus competencias específicas. ¿Cuáles serían esas competencias específicas en las que debería ser formado el par evaluador? Sin duda, cada área del conocimiento, cada país y región tendrían sus exigencias específicas en este sentido.

El informe 2012 de CINDA “Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica”, señala que las actividades de evaluación y acreditación de carreras, programas e instituciones ha generado y desarrollado “un cuerpo sistematizado de conocimiento, un lenguaje compartido y un conjunto de estándares y orientaciones acerca de lo que se consideran procedimientos confiables y reconocidos de aseguramiento de la calidad” (p. 159). El proceso que se inició en Chile, se consolidó a nivel del MERCOSUR “con el desarrollo de un mecanismo regional de reconocimiento de las decisiones de acreditación, ratificado por los Ministros de Educación en el 2007” (p. 159).

Dentro del marco del programa de formación y del material elaborado en el proyecto: “Aseguramiento de la Calidad: políticas públicas y gestión universitaria”, se definió la formación de los diversos actores involucrados en los procesos de aseguramiento de calidad, cuyos módulos son: “Tendencias de Educación Superior: el contexto del Aseguramiento de la calidad”; “Modelos de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior”; “El Aseguramiento Externo de la Calidad en la Educación Superior” y la “Gestión Interna de la Calidad en las IES” (p. 161).

Los destinatarios de esta formación serían: autoridades políticas, que incluye a líderes de organismos del Estado que deben tutelar la educación superior, parlamentarios y referentes de la conducción universitaria; profesionales o miembros de agencias de evaluación y acreditación, que incluye a técnicos, evaluadores y consultores; y administradores de evaluación interna de instituciones, carreras y programas.

∴ REFLEXIONES FINALES

La consolidación de mecanismos de aseguramiento de la calidad requiere de múltiples transformaciones, tanto a nivel de las instituciones de educación superior como de los organismos encargados de la evaluación y acreditación de programas e instituciones, que aseguren políticas de desarrollo de la calidad, transitando de procedimientos rutinarios a una verdadera cultura de la calidad. Conforme va cambiando la sociedad también cambia la mirada: en los comienzos de la implementación los mecanismos de aseguramiento de la calidad se orientaron más al enfoque de brindar garantía pública de la calidad académica de las ofertas educativas cuya expansión y variedad ameritaba la rendición de cuentas a la sociedad y es necesario emprender el camino hacia la búsqueda de sentido, a la evaluación de su finalidad como institución social y política.

En términos más concretos, pensar en una segunda generación de indicadores que contemplen estimar el valor de funciones sustantivas, evitando la simulación de los procesos y la generación de una nueva conciencia sobre la calidad

académica de las Instituciones de Educación Superior. Habrá que estudiar rigurosamente los modelos actuales, si estos logran considerar a las universidades en base a su naturaleza, características, ideario o más bien, tal como lo señalan algunos autores tienden a homogeneizar los programas en base a la estandarización de dichos indicadores.

Estos habrán de contemplar no solo la gestión del conocimiento estructurado sino dar cabida al conocimiento tácito, a la riqueza de los saberes transmitidos de una generación a otra donde convergen, lenguaje, arte y tradición en torno de relatos cotidianos que marcan la cultura social; es decir “unos indicadores donde quepamos todos” (testimonio de un docente).

La universidad, propiciadora y productora de conocimientos, requiere de condiciones académicas, financieras, éticas y políticas. La autonomía se constituye en principio fundamental en el desarrollo de la gran obra humana de transformar vidas y realidades. El substrato de esta autonomía no es solo la libertad académica, al amparo de la los docentes pueden expresarse sobre todo tipo de temas sin por ello ser censurado; sino la libertad intelectual que independiente de todo interés que mediante la investigación realiza descubrimientos y cuyos resultados favorecen el bien común. Esta libertad es inmune a intereses o influencia del poder político, económico o sectario y se abre paso a acciones verdaderamente altruistas.

Con ello, los mecanismos de aseguramiento de la calidad deben impulsar la formación de intelectuales que hagan, en primer lugar, comprensibles a la comunidad universitaria los postulados de la educación superior como de bien público y las implicancias de tal condición. Propender luego a estimular pensamiento crítico al interior de la institución, para desde allí tratar de incidir con propuestas pedagógicas y resultados de investigación en la realidad social, política y cultural del país.

REFERENCIAS

- **Alighiero, M. (2016).** Historia de la educación 1 de la antigüedad al 1500. México, D.F.
- **Arenas García, Nahuel (2012).** Aportes para la Integración latinoamericana. Año XVIII, Nº 27/Diciembre 2012, ISSN 1667-8613.
- **Atria, Raúl (2012).** Tendencias de la Educación Superior en América Latina: el contexto para el aseguramiento de la calidad, en: "Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Educación Superior. Informe 2012", CINDA, Santiago de Chile.
- **Bernasconi, A. (2014).** Autonomía universitaria en el siglo XXI: nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del Estado y la sociedad. Páginas de Educación, 7(2), 33-60.
- **Brunner, J., y Villalobos, C. (2014).** Políticas de la Educación Superior en Iberoamérica 2009-2013. III Encuentro de Rectores Universia 2014, Río de Janeiro, Santiago Chile: Ediciones Universidad Diego de Portales.
- **Bruner, J., & Miranda, D. (2016).** Educación Superior en Iberoamérica, Informe 2016. Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda), Universia, Ril Editores.
- **Buendía, A. (2013).** Genealogía de la evaluación y acreditación de instituciones en México. Perfiles Educativos, 35(número especial), 17-32.
- **Consenso de Buenos Aires (2003).** <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html>

- **Contreras, F. (2012).** Evaluación, acreditación de carreras y bibliotecas de educación superior. Lima, Perú: Colegio de Economistas del Callao.
- **Fernández, N. (2006).** La evaluación y acreditación de la calidad en la educación superior en América Latina. Situación actual, Experiencias y Desafíos. Ponencia presentada en el Seminario Regional “La educación superior en América Latina y el Caribe”, Panamá.
- **De Vicenzi, Rodolfo (2016).** Aseguramiento de la Calidad, Ed. Prometeo, Buenos Aires.
- **Dias Sobrinho, J. (2007).** Evaluación de la educación superior en Brasil: la cuestión de la calidad. En: Krotsch, P., Camou, A. y Prati, M. Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina. Buenos Aires Prometeo.
- **Gómez, E. A., Zamora, R., y Torres, J. (2014).** Los proceso de acreditación en la Universidad Autónoma de Chapingo: situación actual. Ponencia presentada en el Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.oei.es/congreso2014/memoriactei/98.pdf>
- **Granados, D. (2016).** La educación como garantía de la no repetición en tiempos de negociación de paz. Trabajo social 18:57-74. Bogotá.
- **Lemaitre, M. J., Maturana, M., Zenteno, E., & Alvarado, A. (2012).** Cambios en la gestión institucional en universidades, a partir de la implementación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad: la experiencia chilena. Calidad en la Educación, (36), 21-52.
- **Lemaitre, M. J., & Zenteno, M. E. (2012).** Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica, educación superior, Informe 2012. Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda), Universia, Ril Editores.
- **Lupín, Beatriz; Pesciarelli, Sandra y Agustinelli, Silvia (2011).** Jornadas Nacionales sobre Pedagogía de la Formación del Profesorado: Investigar las prácticas para mejorar la formación: metodologías y problemas, Buenos Aires, <http://fh.mdp.edu.ar/encuentros/index.php/jnfpfp/3jnpfp/paper/viewFile/1167/500>.

- **Manifiesto de Córdoba (1918).**
- **Marquina, Mónica (2016).** Yo te evalúo, tú me evalúas... Estado, profesión y mercado en la acreditación de carreras en la Argentina, EUDEBA, Buenos Aires.
- **Martínez Iñiguez, J. E., Tobón, S., & Romero Sandoval, A. (2017).** Problemáticas relacionadas con la acreditación de la calidad de la educación superior en América Latina. *Journal Educational Innovation/Revista Innovación Educativa*, 17(73).
- **Milaret, G., y Vial, J. (2010).** Historia mundial de la educación. (Nº 37(091). Cátedra UNESCO-UNU.
- **Murcia-Peña, N., Murcia-Gómez, N., & Murcia-Gómez, J. (2009).** Imaginarios sociales y autoevaluación universitaria. *Educación y Educadores*, 12(3), 99-115.
- **Nosiglia, M., Y Mulle, V (2016).** Las políticas de evaluación universitaria argentina: balance y desafíos. *Paradigma*, 10 (19).
- **Peña Frade, N. (2015).** Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Una política pública que merece otra reflexión. *Criterio Jurídico Garantista*, 7(12), 114-145.
- **Pérez-Días, Víctor & Rodríguez, Juan Carlos (2001).** Educación Superior y futuro de España, Santillana, Madrid.
- **Perrota, Daniela (2016).** MERCOSUR, regionalismo regulatorio y gobernanza de la educación superior, *Revista: Relaciones Internacionales* nº 51/2016
- **Rama, Claudio (2008-2009).** El nacimiento de la acreditación internacional, <http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n2/a04v14n2>
- **Sacristán, Imanol Ordorika (2001).** Aproximaciones teóricas para un análisis del conflicto y el poder en la educación superior, en: *Revista "Perfiles educativos"*, vol. XXIII, núm. 91, pp. 77-96, UNAM, México.
- **Toro, José Rafael (2012).** Gestión interna de la calidad, en: "Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Educación Superior. Informe 2012", CINDA, Santiago de Chile.

- **Tyler, L. y Bernasconi, A. (1999).** Evaluación de la educación superior en América Latina. Tres órdenes de magnitud. Harvard Institute for International Development, Harvard University. Disponible en: <http://www.cid.harvard.edu/hiid/700.pdf>
- **UNESCO (1998).** Declaración de la Conferencia Mundial de la Educación Superior del Siglo XXI, 1998.
- **(1998).** Sobre la Educación Superior, Declaración Mundial en el Siglo XXI: Visión y Acción. En Conferencia Mundial sobre la Educación Superior Educ. Med. Sup., octubre. 1998. p. 3.

NOTA BIOGRÁFICA

:: **Raúl Aguilera**

Magíster en Planificación y Conducción Estratégica Nacional. Especialista en Evaluación y Certificación de la Calidad en Educación Superior-Posgrado. Doctor en Educación con Énfasis de la Educación Superior. Presidente del Consejo Directivo - Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior – ANEAES. Periodo 2013-2014. Presidente del Consejo Directivo - Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior – ANEAES. Periodo 2015-2016. Secretario – Red Iberoamericana para El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior – RIACES. Periodo 2015-2016

Correo electrónico:

altogua@gmail.com