

UNA MIRADA ACTUAL AL DESARROLLO DE PROCESOS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

María José Lemaitre
Presidenta de RIACES
Vice Presidenta de INQAAHE

RESUMEN

El artículo analiza el desarrollo de los procesos de aseguramiento de la calidad tomando en consideración, en primer lugar, la diversidad de propósitos que se observa y las consecuencias que ésta tiene para las opciones de organización de los distintos sistemas. A continuación, se describe y analiza la forma en que estos sistemas se han concretado en distintas regiones del mundo: Europa, el Medio Oriente y América Latina, para concluir con una revisión de los principales desafíos y las tendencias observadas. La conclusión es que los sistemas de aseguramiento de la calidad deben considerar la necesidad de cambio e innovación como un componente esencial de la calidad, aun cuando los procesos de cambio pueden generar una etapa en que ésta parece disminuir.

SUMMARY

This paper analyses the development of quality assurance processes taking into account, in the first place, the different purposes these processes can serve, and how these different purposes impact on the choices to be made regarding the organization of the different QA schemes. The main features of the systems that have been put in place in different regions of the world are then described, with special focus on Europe, the Middle East and Latin America. Finally, it looks into the main challenges to QA and the trends that it is possible to identify. The final comments highlight the need to take into account change and innovation as essential components of quality in higher education, even though change involves a high risk of an apparent reduction of quality in the first stages after it has been introduced.

I. INTRODUCCION

El tema del aseguramiento de la calidad se ha puesto firmemente en la agenda de la mayoría de los países desde inicios de la década de los noventa.

En parte, esto es consecuencia de la centralidad que ha adquirido la educación superior en el marco de lo que solemos llamar la sociedad del conocimiento, o la era de la información, y su rol como componente esencial del desarrollo de los países. Al mismo tiempo, la educación superior ya no se encuentra limitada por las fronteras nacionales, y el conocimiento, los desarrollos tecnológicos, los servicios educativos, las personas, cruzan fronteras y la globalización se ha convertido en un de las palabras claves de nuestro tiempo.

Los cambios sociales que afectan a la educación superior en la mayoría de los países de América Latina – y, en realidad, del mundo entero – han obligado a prestar una atención especial a lo que está ocurriendo en los distintos sistemas, y sobre todo, han generado una preocupación explícita por la calidad de los servicios ofrecidos.

El informe sobre la Educación Superior en Iberoamérica (CINDA, 2007) destaca el papel que corresponde a la educación superior en los países de la región, particularmente centrado en la contribución que el capital humano avanzado que allí se forma hace en tres direcciones principales:

- Es un componente esencial del crecimiento y la competitividad de las naciones
- Es un factor decisivo para ampliar las oportunidades de las personas en el mercado laboral y favorecer la movilidad social
- Desempeña un rol clave para el funcionamiento de las instituciones que hacen posible la gobernabilidad democrática y el desarrollo de los países.

Sin embargo, los cambios sociales que afectan a la educación superior han generado cambios en la estructura de los respectivos sistemas que contribuyen a erosionar la confianza social en la calidad de los servicios que prestan. Entre éstos, conviene mencionar principalmente la creciente demanda por educación superior, proveniente de sectores que hasta ahora habían tenido escaso acceso a ella, y la consecuente heterogeneidad de la matrícula; las nuevas demandas sobre los recursos públicos, que hacen cada vez más difícil justificar el financiamiento de la educación superior sin que existan mecanismos para velar por su calidad; la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales, que obliga a dar cuenta de la calidad de la formación más allá de las fronteras nacionales; la percepción de que los beneficios de la educación superior tienden a privatizarse, y por tanto, a justificar el acceso a recursos privados para su financiamiento; finalmente, los cambios en las demandas del sector productivo y de servicios con relación a las competencias requeridas de parte de los profesionales de las respectivas áreas.

Todos estos cambios, y muchos más, han ido modificando las características de la educación superior y justificando la necesidad de establecer mecanismos de

aseguramiento de la calidad que den garantía pública acerca de la calidad de las instituciones de educación superior y de las carreras y programas que ofrecen.

América Latina no solo no es una excepción a estos procesos, sino que ha sido una región pionera en el desarrollo de procesos de acreditación, iniciados de manera simultánea con Nueva Zelanda y mucho antes que en Europa, la mayoría de los países del Asia y del Medio Oriente. Por esa razón, resulta particularmente interesante analizar la forma en que se han ido desarrollando estos procesos, y la diversidad de modelos que es posible observar en la región. También se destaca en la región la existencia de mecanismos para promover y facilitar el reconocimiento mutuo de títulos, dentro de los cuales es preciso destacar la experiencia de diseño e implementación del mecanismo de acreditación del MERCOSUR, ARCU-Sur.

La primera parte de este trabajo se centra en el tipo de mecanismos de aseguramiento de la calidad que están vigentes en los países latinoamericanos y el Caribe. La segunda describe la situación en la región latinoamericana y analiza las características particulares de los sistemas más desarrollados de aseguramiento de la calidad, destacando algunos rasgos específicos de los modelos aplicados en países seleccionados. Por último, se señalan los principales desafíos y las tendencias que es posible observar en la región.

II. MECANISMOS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Si bien los procesos de aseguramiento de la calidad siguen, en general, un patrón común, su implementación efectiva depende de un conjunto de opciones que deben ser tomadas en consideración desde el punto de vista de las necesidades y requerimientos de los sistemas nacionales de educación superior. En general, el aseguramiento de la calidad se usa como una denominación común para una diversidad de mecanismos tendientes a controlar, garantizar y proveer la calidad de las instituciones de educación superior, lo cual contribuye a una mejor comprensión de estos procesos como un aspecto de desarrollo progresivo; al mismo tiempo, suele resultar un tanto confuso, porque esconde las diversas opciones disponibles, y dificulta el análisis de las implicaciones de las distintas alternativas.

En general, puede afirmarse que el propósito principal de los mecanismos de aseguramiento de la calidad es la provisión de información a diferentes actores acerca de los aspectos más significativos de la educación superior. Pero, como resulta inmediatamente evidente, los distintos actores tienen necesidades diferentes en cuanto a la información, y las características propias de cada sistema de educación superior generan también requerimientos distintos de información: ¿Son todas las instituciones de educación superior igualmente confiables? Los títulos otorgados, ¿reflejan efectivamente las competencias requeridas para un profesional del área? ¿Qué se puede esperar acerca de los aprendizajes efectivos de los titulados de un programa determinado? ¿Cuál es la probabilidad de titularse en el periodo indicado para la duración de la carrera? O simplemente, de titularse? ¿Será posible que el título obtenido sea reconocido por otras instituciones en el mismo país, o por instituciones de otros países? Si un estudiante abandona sus estudios, ¿podrá obtener reconocimiento por los cursos aprobados? ¿Se justifica que el Estado financie los estudios en un programa o una institución determinados? ¿Cuáles son las necesidades

más urgentes relativas al mejoramiento de la calidad de la educación superior en una región del país, en un conjunto determinado de instituciones, dentro de un área del conocimiento, en el conjunto del sistema?

Todas estas son preguntas frecuentes, planteadas por distintos actores. Las respuestas a ellas pueden mejorar significativamente a través del establecimiento de procesos de aseguramiento de la calidad, pero para que éstos sean efectivamente útiles, deben estar estrechamente vinculados a las características del respectivo sistema de educación superior.

Un segundo nivel de preguntas es de carácter más técnico: La acreditación, ¿debiera ser voluntaria u obligatoria? ¿Se centra en programas o carreras, en instituciones, en individuos, o en otros ámbitos del sistema? ¿Enfatiza la auto evaluación, o se centra más bien en la evaluación externa y la opinión de expertos? ¿Debe garantizar niveles mínimos, o promover la calidad con un enfoque de mayor autonomía?

Los países latinoamericanos se han planteado estas preguntas y las han resuelto de maneras muy diferentes. Pero antes de analizar las respuestas, una breve introducción acerca de la forma en que se expresan las distintas alternativas.

Como se ha dicho, hay múltiples maneras de organizar los procesos de aseguramiento de la calidad, y el hilo conductor, al menos en este análisis, estará dado por los propósitos que subyacen a su instalación y desarrollo.

A. Propósitos para el aseguramiento de la calidad

El aseguramiento de la calidad en la educación superior se relaciona con una diversidad de propósitos y marcos metodológicos, que reflejan distintos intereses y necesidades, y, por supuesto, al uso que se dará a los resultados.

En general, estos propósitos pueden agruparse en tres grandes categorías, que no son mutuamente excluyentes sino que expresan énfasis dominantes en contextos específicos:

1. Control de calidad, expresado en procesos de licenciamiento o autorización de funcionamiento

El control de calidad se identifica con el rol tradicional del Estado de asegurar que la provisión educativa se ajusta a niveles mínimos de calidad. Cuando los sistemas eran mayoritariamente públicos, esta función se desarrollaba de manera automática, basada en el supuesto (habitualmente correcto) de que la calidad era un rasgo propio de las instituciones públicas. Cuando los sistemas se diversificaron, y la educación superior quedó en manos de una variedad de proveedores, se hizo indispensable desarrollar mecanismos que permitieran asegurar la operación de instituciones o programas que satisficieran estándares mínimos de calidad.

Así, ante el crecimiento en el número y/o diversidad de las instituciones de educación superior, varios países han desarrollado mecanismos que garantizan que sólo se autorizará la instalación y operación de instituciones o programas que satisfacen ciertos requisitos básicos de calidad. Estos mecanismos llevan distintas denominaciones, pero en la práctica corresponden a lo que puede llamarse *licenciamiento* o autorización, para indicar que otorgan una licencia básica para la operación como instituciones de educación superior, sobre la base de la verificación de las condiciones en que desarrollan su labor. Es importante destacar esta última característica, que distingue al licenciamiento de la mera autorización formal que existe en muchos países: en esos casos, no se definen estándares mínimos ni se sanciona a las instituciones que no los cumplen.

2. Garantía de calidad, expresado procesos de acreditación, de carreras o instituciones

Aunque cuando se haya logrado asegurar un nivel básico de calidad, subsiste la necesidad de informar a los distintos actores acerca de la calidad de las ofertas educativas. Es necesario, además, dar cuenta pública de los recursos recibidos, ya sea del estado, de los estudiantes o de otras fuentes.

En este caso, 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.

Los sistemas de acreditación evalúan la institución, programa o carrera con relación a sus propios procesos y a un conjunto de estándares, y como consecuencia, dan garantía pública de su calidad, entendida ésta como la capacidad para cumplir tanto con los requerimientos internos (propósitos) como externos (estándares).

3. Mejoramiento, expresado en procesos de auditoría académica

Este es el objetivo final de todo sistema de aseguramiento de la calidad, aun cuando en general se reconoce que las etapas previas son necesarias. El objetivo de mejoramiento enfatiza el hecho de que la responsabilidad por la calidad corresponde a las instituciones; por tanto, se centra en su capacidad para desarrollar y aplicar políticas y mecanismos eficaces de autorregulación y mejora continua.

El procedimiento comúnmente asociado con la mejora es la *auditoría académica*, en que la evaluación se refiere a los propósitos institucionales y a la forma en que la institución vela por su logro oportuno, y es capaz de hacer los ajustes necesarios cuando detecta debilidades o áreas deficitarias.

Como se señaló, los propósitos mencionados más arriba suelen coexistir en los sistemas de educación superior, de modo que la decisión por uno u otro mecanismo no es simple ni fácil. En muchos países la solución ha sido definir sistemas integrados de aseguramiento de la calidad, donde los distintos propósitos se

desarrollan de manera progresiva, respondiendo así a los requerimientos de la educación superior respectiva.

B. Otras opciones técnicas

Sin embargo, el análisis de los propósitos no agota el rango de decisiones necesarias. En efecto, es necesario establecer el *foco* de los procesos de aseguramiento de la calidad. Este puede centrarse en instituciones, unidades dentro de las instituciones, funciones, programas o carreras o individuos. Las opciones más frecuentes son las referidas a instituciones o carreras/programas, pero esto no significa que no sea necesario, en algún momento explorar algunas otras: evaluar unidades (facultades o departamentos, por ejemplo) puede reducir el costo de la acreditación de carreras o programas, sin eliminar el tipo y la calidad de la información obtenida. Avanzar hacia la evaluación individual (que existe en varios países a través de la aplicación de exámenes de calidad) puede ser conveniente, también, en cuanto puede significar la introducción de mecanismos de habilitación o certificación profesional ausentes en la mayor parte de los casos en América Latina. En segundo lugar, es necesario considerar el *carácter* de la evaluación, es decir, la decisión acerca de su obligatoriedad o voluntariedad. En general, los procesos de control de calidad tienden a ser obligatorios, en los de garantía de calidad existen procesos voluntarios y obligatorios, y los de mejoramiento tienden a ser voluntarios, pero pueden combinarse estas alternativas, o introducir ciertos incentivos que hacen que procesos formalmente voluntarios resulten prácticamente obligatorios, simplemente por la necesidad que tienen las instituciones de acceder a los beneficios asociados a su participación en procesos de aseguramiento de la calidad.

Luego, es preciso decidir cuál será el patrón de evaluación aplicado: ¿estándares o exigencias externas, definidas por el gobierno o el organismo acreditador (con o sin participación de las instituciones involucradas), los propósitos declarados de la carrera o institución, o una combinación de ambos? Muchos sistemas combinan un conjunto de criterios definidos a partir de la comunidad académica, profesional o disciplinaria correspondiente con su traducción a las prioridades y principios propios de los propósitos institucionales, pero el peso relativo de estos elementos puede variar, de acuerdo a los propósitos del mecanismo de aseguramiento de la calidad de que se trate.

Por último, hay una definición asociada a los procedimientos. Si bien la mayoría de los sistemas utilizan tanto los resultados de procesos de auto evaluación como de evaluación externa, es evidente que la importancia de uno o de otro depende de los propósitos del proceso y del riesgo de sanciones asociados a su desarrollo.

Estas decisiones se organizan de tal manera que es posible identificar una cierta lógica que hace algunas alternativas más apropiadas a los propósitos elegidos. A modo de ejemplo, resulta poco realista esperar que una institución redacte un informe en el que se identifican sus principales debilidades cuando esto puede conducir a la aplicación de sanciones (como suele ocurrir en los procesos de licenciamiento); sin embargo, aún en esos casos, es importante apoyar el desarrollo de capacidades de autoevaluación.

A. Europa post Declaración de Bologna

La Declaración de Bologna constituyó un acuerdo político en el sentido de instalar mecanismos que permitieran facilitar el reconocimiento de estudios y títulos y la movilidad de estudiantes y profesionales en la Unión Europea. Esto condujo a una modificación de los sistemas vigentes hacia mecanismos que incluyeran un pronunciamiento explícito acerca del cumplimiento de estándares, en muchos casos definidos también a nivel europeo.

Para hacer posible este proceso, se encomendó a la Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad (ENQA) el diseño de estándares y orientaciones para los procesos de aseguramiento de la calidad. El resultado fue un documento definido en tres niveles¹: uno que establece los requerimientos que todo proceso de aseguramiento de la calidad debiera plantear a las instituciones de educación superior; el segundo, define las expectativas respecto de los procesos de evaluación interna y externa, así como de las decisiones de acreditación; el tercero se refiere a las características de las agencias propiamente tales. Sobre esa base, se acordó que para 2010, todas las agencias de aseguramiento de la calidad debían haber pasado por un proceso de autoevaluación y uno de evaluación externa, con el fin de verificar su grado de cumplimiento de los estándares europeos.

Adicionalmente, la Unión Europea encomendó al Consorcio Europeo para la Acreditación (ECA) que definiera un itinerario para avanzar en el diseño y prueba de un mecanismo de reconocimiento mutuo, cuyos resultados pueden apreciarse en la tabla siguiente (Fredriks, 2007):

Objetivos	Actividades - instrumentos	Año
Conocimiento mutuo de agencias de acreditación	<ul style="list-style-type: none">• Inventario de sistemas de acreditación• Cooperación mutua /observación	2004 2005
Reconocimiento mutuo de procedimientos de acreditación	<ul style="list-style-type: none">• Código de buenas prácticas• Principios: selección de expertos• Marco común para la acreditación• Formato común para publicación/banco de datos	2004 2005 2006 2006
Reconocimiento mutuo de resultados de acreditación	<ul style="list-style-type: none">• Equivalencia de enfoques institucionales y de programas• Acreditación de grados conjuntos• Evaluación externa de miembros de ECA	2005 2006 2007
Reconocimiento mutuo de títulos y grados	<ul style="list-style-type: none">• Declaración conjunta ECA-ENIC/NARIC• Proyectos piloto bilaterales• Informe de avance: Londres 2007• Acuerdo formal de reconocimiento mutuo	2005 2006 2007 2007

¹ European Standards and Guidelines: ver www.enqa.eu

En la reunión de Ministros de Educación Superior realizada en Londres en 2007 se acordó, además, establecer un Registro Europeo para agencias de aseguramiento de la calidad. Las agencias inscritas en dicho registro podrán actuar en cualquiera de los países suscriptores del Acuerdo de Bologna, a solicitud de una institución de educación superior.

B. Avances en el Medio Oriente

En los países del Medio Oriente y el norte de Africa, se han producido avances significativos en un corto período de tiempo. Las experiencias son diversas, tanto en lo que se refiere a la ubicación de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, como a su objeto: en algunos casos, existen agencias semi-autónomas, que se ocupan de promover procesos de autoevaluación y de organizar evaluaciones externas, que concluyen con un pronunciamiento acerca del cumplimiento de estándares. En otros, se han instalado unidades en los propios ministerios de educación, encargadas de velar por la calidad de la educación superior. Algunos países sólo se ocupan de las instituciones privadas. Otros cubren tanto las instituciones públicas como las privadas, y hay también aquellos en que la preocupación sólo se manifiesta como tal, sin traducirse todavía en acciones concretas. Es importante recordar que se trata de una región en la que predominan las instituciones públicas, que dependen de los ministerios de educación; como consecuencia, existe una fuerte injerencia política en la educación superior, aún en aquellos casos en que existen instituciones privadas.

En 2007 se creó la Red Árabe para el Aseguramiento de la Calidad, ANQAHE, que agrupa a veintidós países de lengua árabe. Es interesante observar que, sin embargo, sólo unos pocos de esos países cuentan con procesos ya instalados de aseguramiento de la calidad (Egipto, Palestina, Jordania, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos), aunque varios están trabajando activamente en esa dirección. Los procesos de aseguramiento de calidad en la región árabe son todavía muy nuevos. La experiencia acumulada es escasa, pero hay una fuerte motivación que, entre otras cosas, hizo posible la conformación de ANQAHE, que proporciona una oportunidad valiosa para intercambiar experiencias y desarrollar mecanismos adecuados a las necesidades de los sistemas locales de educación superior.

Hay en la región otra experiencia, anterior y claramente más consolidada: la de Israel, que cuenta con procesos de aseguramiento de la calidad establecidos, orientados a la evaluación y acreditación de carreras, con un fuerte componente internacional en los procesos de evaluación externa.

C. Un nuevo enfoque: el desarrollo de redes regionales de aseguramiento de la calidad

La Red Internacional para el Aseguramiento de la Calidad agrupa a la mayoría de los organismos responsables por esta función en el mundo. En efecto, de dieciocho agencias registradas en 1991, el año de creación de INQAAHE, hoy se cuentan entre sus miembros más de cien agencias, de unos ochenta países diferentes.

INQAAHE tiene como uno de sus principales objetivos el intercambio de experiencias y de conocimiento en el ámbito del aseguramiento de la calidad, y la identificación y diseminación de buenas prácticas al respecto. Ha contribuido a crear una comunidad de especialistas en aseguramiento de la calidad, que comparten un lenguaje común y han ido delimitando un ámbito de trabajo cada vez más específico. Sus miembros comparten intereses y a través de las actividades de la red tienen la oportunidad de aprender tanto de los éxitos como de los errores de otros, generando de este modo las bases para el desarrollo del aseguramiento de la calidad como una profesión. Al mismo tiempo, las conferencias bianuales organizadas por INQAAHE, así como los talleres para miembros efectuados en los años alternos, ofrecen un foro para discutir temas de interés general, particularmente aquellos que van más allá de las fronteras nacionales o regionales, tales como la educación transnacional o la educación a distancia.

Sin embargo, el desarrollo de los procesos de aseguramiento de la calidad en el mundo ha hecho presente que no es posible atender las necesidades más específicas de una u otra región. Como respuesta, se han ido organizando redes regionales, por una diversidad de razones:

- Algunas se refieren esencialmente a consideraciones geopolíticas: decisiones más amplias de los gobiernos nacionales o acuerdos regionales, o las necesidades de integración, han hecho necesario establecer arreglos específicos. Ejemplos de esto son la Unión Europea y el Acuerdo de Bologna, y la importancia creciente adquirida por ENQA; MERCOSUR en América Latina, o los acuerdos establecidos en Centro América.
- Un segundo factor se refiere a la proximidad geográfica o cultural: resulta más fácil moverse dentro de una región; compartir el mismo idioma (como en el caso de RIACES) también es una consideración importante, como lo es la existencia de estados de desarrollo semejantes, a nivel de países, sistemas de educación superior o mecanismos de aseguramiento de la calidad.
- Otro factor está dado por la existencia de intereses compartidos, entre los que se destaca la necesidad de promover la movilidad de estudiantes, académicos o profesionales. La presencia de desafíos similares, como los que se dan dentro de una región, suele hacer también más fácil enfrentarlos.
- Finalmente, hay prioridades de carácter local. Los aspectos señalados más arriba se combinan de manera peculiar en cada región, aún cuando cada uno de ellos pueda ser además compartido con agencias en otras partes del mundo.

En la actualidad, las redes regionales cubren la mayor parte del mundo, aunque existen traslapes importantes. Al mismo tiempo, hay agencias que no forman parte de ninguna de estas redes regionales; en ese caso, INQAAHE sigue siendo su pasaporte hacia la comunidad internacional de aseguramiento de la calidad.

Las principales redes regionales son las siguientes (Kristofferesen y Woodhouse):

- Nordic Network of QA Agencies, NOQA, establecida en 1992
- MEXA MERCOSUR, luego ARCU-SUR, 1998
- European Association of Quality Assurance, ENQA, 2000

- Association of Specialised and Professional Accreditors, ASPA, USA
- Central and Eastern European Countries, CEENet, 2000
- Caribbean Network for QA in Tertiary Education, CANQATE, 2002
- Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, RIACES, 2003
- Asia Pacific Quality Network, APQN, 2003
- African Network for Quality Assurance, AfriQAn, 2004
- European Consortium for Accreditation, ECA, 2003
- Arab Network for Quality Assurance in Higher Education, ANQAHE, 2007

El desarrollo de estas redes ha permitido que INQAAHE vaya reorientando su actividad hacia el desarrollo de políticas, el fomento y difusión de criterios de buena práctica para las agencias, las relaciones con otros organismos de carácter internacional, tales como UNESCO, OECD o el Banco Mundial, y la evaluación de agencias de aseguramiento de la calidad.

En todo caso, las redes, sean éstas globales, como INQAAHE o regionales, concentran su actividad en tareas como las siguientes: (i) formación y capacitación de los equipos técnicos de las agencias, a los miembros de instituciones de educación superior responsables de las tareas de aseguramiento de la calidad, y a entrenamiento de evaluadores, tanto para autoevaluación como para evaluación externa; (ii) recopilación, publicación y traducción de documentos que faciliten la legibilidad y comprensión de los estándares y procedimientos aplicados por las distintas agencias de aseguramiento de la calidad, con el fin de sentar bases para el eventual reconocimiento de las decisiones de acreditación y facilitar la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales; (iii) análisis de estándares y procedimientos aplicables a programas que tienen un componente internacional importante (programas *on line* o a distancia, programas de posgrado, educación transnacional), con el fin de avanzar hacia la armonización de estándares y procedimientos y un mayor aseguramiento de la calidad; (iv) estudios e intercambios sobre temas específicos, tales como la relación existente entre la acreditación institucional y de programas, la sustentabilidad de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, o la integración de procesos de aseguramiento de la calidad en la gestión de las instituciones de educación superior.

IV. MODELOS LATINOAMERICANOS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

América Latina está entre las regiones pioneras en el campo del aseguramiento de la calidad, considerando que con excepción de Estados Unidos, se trata de procesos relativamente jóvenes. En efecto, ya durante la década de los noventa, al menos Chile, Colombia y Argentina contaban con procesos en diversas etapas de consolidación. En Europa, en cambio, si bien en esos años existían procesos de evaluación, la acreditación comenzó a desarrollarse después del 2000, el mismo período en que comenzaron a desarrollarse procesos en Australia y varios países del Asia. El Medio Oriente está recién comenzando, de la misma manera que algunos países africanos.

Así, como lo señala el informe sobre la educación superior ya citado, "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" (CINDA, 2007, p 296).

A. Características de los sistemas de aseguramiento de la calidad en Iberoamérica

A continuación se reproduce un cuadro sinóptico que refleja las características y la aplicación de los sistemas de aseguramiento de la calidad en los distintos países. En él se destacan aquellos sistemas consolidados, que tiene varios años de aplicación y una experiencia significativa, y se formulan algunas observaciones sobre su implementación.

Cuadro sinóptico con características y aplicación de los sistemas de aseguramiento de la calidad en Iberoamérica

Sistema de aseguramiento de la calidad		
País	Organismos	Procedimientos
Argentina	CONEAU Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación externa voluntaria de universidades ▪ Acreditación obligatoria de carreras reguladas ▪ Acreditación de programas de posgrado ▪ Pronunciamiento sobre proyectos institucionales de nuevas universidades nacionales y provinciales ▪ Aprobación de nuevas universidades privadas ▪ Acreditación de agencias evaluadoras privadas
	Consejo de Universidades	Fija estándares para la acreditación de programas
Bolivia	CONAES Consejo nacional de Acreditación de la Educación Superior	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación externa de instituciones y programas ▪ Acreditación voluntaria institucional y de programas. Es obligatoria para carreras relacionadas con calidad de vida y seguridad de ciudadanos
	Vice Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	Evaluación externa de universidades privadas para certificarlas como iniciales o plenas
	Sistema de la Universidad Boliviana	Evaluación de universidades públicas
	Redes extranjeras	Evaluación a la que han optado algunas universidades privadas

Brasil	SINAES Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior y su órgano rector - CONAES Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación externa de instituciones (aún no se implementa) ▪ Evaluación voluntaria de programas ▪ Evaluación del desempeño alumnos mediante el Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE)
	CAPEES	Evaluación de programas de posgrado
Chile	Consejo Superior de Educación - CSE	Supervisión y licenciamiento de nuevas instituciones privadas
	Comisión Nacional de Acreditación - CNAP	Evaluación externa y acreditación voluntarias de instituciones y programas (Operó hasta julio de 2007, fecha en que fue reemplazada por la CNA – Chile)
	Comisión Nacional de Acreditación de Programas de Posgrado - CONAP	Auditoria académica y acreditación de programas de posgrado
	CNA Chile	Creada en noviembre de 2006, reemplaza a CNAP y CONAP Acreditación voluntaria de instituciones Autorización de agencias acreditadoras
	Agencias acreditadoras autorizadas	Acreditación voluntaria de carreras, programas de maestría y especialidades médicas Acreditación obligatoria de carreras de Medicina y Formación de Profesores
Colombia	SACES – Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior	
	Consejo Nacional de Acreditación - CNA	Acreditación voluntaria de programas de alta calidad Acreditación institucional voluntaria
	CONACES Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior	Otorga el registro calificado luego de evaluar el cumplimiento de las condiciones mínimas de instituciones y programas
	ICFES - Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior	Administra el Examen de Estado de la calidad de la educación superior a los alumnos de los últimos semestres de la formación de pregrado
Costa Rica	SINAES - Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior	Acreditación voluntaria de programas

	SUPRICORI - Sistema de Acreditación de la Enseñanza Superior Universitaria Privada de Costa Rica	Acredita instituciones privadas, sin perjuicio de que varias de éstas participan en el SINAES
Ecuador	CONEA - Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior	Acreditación obligatoria de instituciones y programas
México	CIEES - Comités Interinsitucionales de Evaluación de la Educación Superior	Evaluación voluntaria externa de programas de pre y posgrado
	COPAES - Consejo para la Acreditación de la Educación Superior	Reconocimiento oficial y acreditación de programas a partir de evaluaciones practicadas por organismos privados reconocidos
	CENEVAL - Centro Nacional para la Evaluación de la Educación	Aplica exámenes de egreso a los alumnos de los programas e instituciones que concurren
Panamá	Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Educación Superior CONEAUPA	En fase inicial
	Universidades oficiales	Fiscalizan y dan reconocimiento oficial a instituciones privadas
Perú	SINEACE - Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Superior:	En fase inicial de implementación
	CONACES - Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria	Ambos Consejos: Fijarán estándares Evaluarán externamente de forma voluntaria para la acreditación Acreditarán programas e instituciones que cumplan lo anterior Certificarán competencias de las personas
	CONEAU - Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Universitaria	

República Dominicana	ADAAC Asociación Dominicana para el Auto-estudio y Acreditación	Entidad privada que promueve y realiza procesos de evaluación y acreditación
	CONESCyT - Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	Otorga autorización para que instituciones y programas comiencen a funcionar
Uruguay	Ministerio de Educación	Autoriza nuevas instituciones privadas y reconoce sus programas
	Comisión ad hoc	Organiza y conduce procesos de acreditación en el marco del proceso de acreditación MERCOSUR. Es el germen de los procesos nacionales de aseguramiento de la calidad
	Universidad de la República	Define políticas de educación superior
Venezuela, R.B.	SEA - Sistema de Evaluación y Acreditación	En fase de diseño y temporalmente proceso interrumpido
	CNU - Consejo Nacional de Universidades	Autoriza funcionamiento de nuevos programas de posgrado
	Estado	Evaluación y acreditación voluntarias de programas de posgrado
España	ANECA Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación	Evaluación y acreditación de enseñanzas Certificación Evaluación de servicios Evaluación de profesorado
	Agencias de acreditación en las autonomías	Distintos procesos de evaluación de enseñanzas, certificación, servicios y profesorado
Portugal	CNAVES - Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior	Acreditación académica considera siguientes dimensiones: - Estruturas Curriculares, nível científico, processos pedagógicos; - Qualificação dos agentes de ensino; - Investigação; - Prestação de serviços à comunidade; - Instalações, equipamento pedagógico e Científico adequados; - Cooperação Internacional; - Empregabilidade dos diplomados; - Mecanismos de Acção Social; - Organização e Gestão.
	Órdenes Profesionales	Acreditación de profesionales

Fuente: Informes Nacionales, 2006. Informe de la Educación Superior en Iberoamérica, CINDA 2007, p.297

B. Una síntesis de la experiencia de acreditación en Latinoamérica

Relacionando las características generales de los procesos de aseguramiento de la calidad con la información relativa al desarrollo de estos procesos en América Latina, es posible identificar algunos elementos significativos.

Con relación a los propósitos de los mecanismos de aseguramiento de la calidad:

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 posgrado². Sin embargo, sin perjuicio de este énfasis prioritario surgen mecanismos de control de calidad, mucho más prescriptivos y supervisores, dirigidos a las nuevas instituciones, a algunas de ellas o a ciertos programas, definidos como 'de interés público'. Junto con esto, comienzan a desarrollarse mecanismos de promoción de una lógica de mejoramiento continuo, ya sea a través de procesos de evaluación (sin la emisión de un juicio por parte del organismo de aseguramiento de la calidad) como es el caso de Argentina, de auditoría académica (Chile) o de acreditación institucional (Colombia). Todos estos casos centran los procesos de mejoramiento a nivel institucional, a diferencia de los procesos de garantía pública, que como ya se dijo tienden a centrarse en el nivel de carreras o programas.

Con relación a los criterios de evaluación

En todos los casos, existen mecanismos claramente establecidos para definir los criterios que se aplicará para la evaluación. El organismo responsable de establecer estos criterios puede variar, pero en general, en todos los casos participan en dicha definición los principales actores (académicos, asociaciones profesionales, empleadores o sector productivo). Los criterios son conocidos previamente por las instituciones de educación superior, y revisados periódicamente.

En varios casos – la acreditación de instituciones en Chile, la evaluación institucional en Argentina – los criterios se refieren a la forma en que las instituciones se organizan para cumplir sus propósitos declarados, los que de esta forma se convierten en el marco para la evaluación. Esta forma de operar está directamente relacionada con el enfoque adoptado, que en ambos casos se refiere a la promoción del mejoramiento continuo mediante el foco en los procesos institucionales de autorregulación.

² 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.

Con relación a los procedimientos

En prácticamente todos los casos, la acreditación se basa en procesos de auto evaluación, desarrollados por la carrera o la institución, validados por un proceso de evaluación externa, aunque hay algunas excepciones, como es el caso de la acreditación de programas de doctorado en Chile, que sólo contemplan procesos de evaluación externa.

Sin embargo, el peso relativo de estos procesos es diferente: en el caso de los mecanismos de licenciamiento, la auto evaluación tiene por objeto ir generando dentro de las instituciones una infraestructura de información y el hábito de la evaluación; es poco realista esperar un análisis en profundidad de fortalezas y debilidades, sobre todo cuando su identificación puede conducir al establecimiento de sanciones.

En los mecanismos de acreditación en general se da un equilibrio equivalente entre los procesos de auto evaluación y los de evaluación externa, en que los segundos no sólo tienen por objeto validar los primeros, sino también completarlos y complementarlos.

Por último, en el caso de las auditorías o procesos centrados en el mejoramiento, la auto evaluación es esencial, ya que es la forma en que la institución da cuenta de su capacidad de autorregulación. Aquí la evaluación externa tiene un rol de validación mucho más claro, y en general, se limita a verificar si la institución está en condiciones de desarrollar procesos confiables y eficaces de auto evaluación.

Con relación al carácter de la evaluación

Los procesos de licenciamiento o de evaluación de cumplimiento de condiciones mínimas son, como es de esperar, obligatorios. De hecho, la verificación del no cumplimiento en muchos casos acarrea sanciones, que pueden ir desde el cierre de la institución o del programa a recomendaciones severas acerca de acciones a realizar.

En los procesos de acreditación se observa una mayor diversidad. En general, son voluntarios (Chile, Colombia, Costa Rica, México), aunque en algunos casos hay incentivos poderosos que reducen en términos reales la voluntariedad (la restricción al acceso a ciertos fondos públicos sólo a instituciones o programas acreditados como es el caso en Chile o México es un ejemplo de lo anterior). En Argentina, en cambio, la acreditación es obligatoria para los programas de posgrado y para las carreras definidas como 'de interés público'³.

Los procesos tendientes al mejoramiento continuo son, por definición, voluntarios. No parece posible imaginar un mejoramiento obligado, aunque en ocasiones los incentivos introducen un elemento distorsionador como se observa en el informe

³ Si bien se trata de una definición interesante, cuesta pensar en alguna profesión que no ponga de alguna manera en riesgo la vida, la seguridad o el bienestar de los ciudadanos.

sobre México, que enfatiza la introducción de cambios cosméticos o superficiales, sin que exista un verdadero compromiso con la calidad.

Con todo, no se observa en la región una asociación directa entre financiamiento y acreditación, lo que parece ser una decisión acertada. En efecto, restringir el financiamiento público sólo a las instituciones o programas que logren acreditarse podría poner en una situación insostenible precisamente a aquellas instituciones o programas más necesitados del apoyo estatal. Especialmente interesante resulta la forma en que México aborda el tema: el acceso a los recursos está asociado a la aceptación de los procesos de evaluación. En Chile, esta asociación se limita sólo al financiamiento destinado a apoyar a los estudiantes a pagar la matrícula y aranceles de estudio.

Con relación a la agencia responsable

En este ámbito se dan diferencias interesantes. En Argentina, por ejemplo, hay una agencia única, vinculada al Ministerio de Educación, que se encarga de todos los procesos vigentes. En Chile y Colombia, coexisten distintos organismos responsables de los procesos de licenciamiento, acreditación y auditoría. En México, el organismo nacional se limita a autorizar la operación de agencias especializadas que se encargan de acreditar carreras por área del conocimiento.

En general, se trata de agencias que pertenecen al sistema público, aunque con distintos grados de autonomía y descentralización. La CONEAU de Argentina opera descentralizadamente en la esfera del Ministerio de Educación. Las agencias chilenas son organismos públicos pero autónomos, tanto en su generación como en su operación (aunque parte de sus recursos provengan del presupuesto de la Nación). El CNA de Colombia es autónomo, pero CONACES e ICFES son parte del aparato del Estado. El SINAES de Costa Rica está constituido por una asociación de universidades públicas y privadas. El COPAES de México, así como los CIIES son también parte de la Secretaría de Educación, a nivel federal. Sin embargo, la acreditación de carreras tanto en Chile como en México corresponde a agencias autorizadas, que pueden ser públicas o privadas.

Como puede verse, si bien hay semejanzas importantes, también hay diferencias significativas, que muestran cómo los procesos de aseguramiento de la calidad han ido desarrollándose en función de las necesidades de la educación superior en los respectivos países.

V. DESAFIOS PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Es imposible analizar los procesos de aseguramiento de la calidad sin tomar en consideración los cambios que está experimentando la educación superior, los que son consecuencia directa de cambios sociales que afectan al sector.

En efecto, el aseguramiento de la calidad no tiene sentido si no se hace en función de las necesidades de desarrollo de la educación superior. No es un fin, sino un medio, y

por consiguiente, debe organizarse y definirse de tal manera que permita a las instituciones efectuar los cambios necesarios.

La consecuencia principal de este enfoque es la necesidad de que las agencias tengan claridad acerca de los desafíos que enfrenta la educación superior, y se hagan cargo de ellos al momento de diseñar sus propios criterios y procedimientos de evaluación. Si los mecanismos de aseguramiento de la calidad se rigidizan, son demasiado conservadores, o no consideran los cambios en el contexto social y en las demandas que se formulan a la educación superior pueden hacer que la calidad, entendida como una respuesta pertinente a los requerimientos de la comunidad académica, disciplinaria o profesional por una parte, y a las necesidades sociales por otra, sea imposible.

En consecuencia, es preciso revisar brevemente algunos de los desafíos que se plantean a la educación superior, para poder analizar aquellos correspondientes a las agencias u organismos de aseguramiento de la calidad.

La educación superior está sometida a fuertes presiones de cambio. Por una parte, tiene que hacerse cargo de los estudiantes más calificados y brillantes de una generación, con el objeto de formar a los profesionales, investigadores y científicos que la sociedad necesita. Y si bien esto no es fácil, y es preciso hacer algunos ajustes a la organización del currículo, la pedagogía o los recursos de aprendizaje, eso es lo que las universidades vienen haciendo desde hace mucho tiempo, y saben hacer. Pero al mismo tiempo, se le pide acoger y formar a una población mucho mayor y más diversa de estudiantes, que traen experiencias de vida distintas, nuevas aspiraciones, menores calificaciones académicas y necesidades de desarrollo en áreas y habilidades que no forman parte del currículo universitario habitual.

Esto significa que las instituciones de educación superior tienen que dar una mirada nueva a los procesos de diseño curricular, para incorporar elementos que, si bien en un mundo ideal corresponderían a la educación secundaria, hoy tienen que incluirse en el currículum de la educación superior. Al mismo tiempo, hay que pensar en competencias y habilidades transversales y transferibles, en aprender a seguir aprendiendo durante toda la vida, a resolver problemas, a trabajar en equipo... y esas habilidades, que se daban por descontado, y que se suponía se aprendían sin necesidad de enseñarlas, hoy tienen que estar incorporadas en los planes de estudio.

La ciencia y la tecnología también generan nuevos desafíos. Por años, las universidades han sido las proveedoras de nuevo conocimiento, organizándolo de acuerdo a líneas disciplinarias. Los nuevos modos de producción de conocimiento suelen estar asociados a contextos determinados, a la solución de problemas complejos y a enfoques multidisciplinarios, lo cual obliga a revisar en profundidad la forma en que una institución se organiza para responder a estas demandas. La organización por facultades o departamentos disciplinarios puede dificultar la capacidad de respuesta; las necesidades de obtención de recursos pueden restringir la autonomía en las decisiones y las formas de evaluación de las actividades de investigación pueden no ser ya eficaces para dar cuenta de su impacto real.

La mayoría de estos cambios y desafíos eventualmente inciden en los mecanismos de gestión institucional. La necesidad de identificar los propósitos y prioridades de la institución, de encontrar nuevas fuentes de financiamiento y al mismo tiempo, proteger los espacios necesarios de autonomía institucional, la exigencia permanente de dar cuenta acerca del uso de los recursos y el impacto de la globalización son elementos que plantean exigencias fuertes a la capacidad de gestión y a menudo obligan a revisar las prácticas y procedimientos habituales.

Desde esta perspectiva, resulta esencial que los organismos de aseguramiento de la calidad desarrollen una buena capacidad de reflexión y aprendizaje, con el fin de revisar sus criterios y procedimientos para ajustarlos a las necesidades de la educación superior en los respectivos países.

Entre los principales aspectos que es preciso tener en consideración se destacan los siguientes:

- La importancia de recordar siempre que se trata de un medio, y no de un fin. Esto permite poner en primer lugar las necesidades de desarrollo de las instituciones de educación superior y de sus programas, en función de los requerimientos de la vida social. Lo anterior pasa por una constante revisión del concepto de calidad y su operacionalización en un sistema determinado; por el reconocimiento de que puede haber distintas formas de definir calidad, sin ser por ello menos riguroso; por la apertura a nuevos arreglos institucionales o curriculares, insistiendo en los aspectos sustantivos asociados con la calidad; por una mirada transversal al sistema de educación superior, para tomar en consideración sus distintos elementos y necesidades.
- Lo anterior implica que suele ser necesario definir y aplicar estándares diferentes a distintos programas o instituciones. La aplicación de los mismos indicadores puede dar una engañosa sensación de objetividad, pero claramente no es posible aplicar la misma medida a programas cuyos objetivos y condiciones de operación son diferentes. La definición de criterios prescriptivos también puede facilitar el trabajo y la verificación del cumplimiento, pero limita la capacidad de una institución para definir y descubrir sus propios arreglos, y por tanto, reduce su compromiso con la calidad. En tiempos de cambio, lo que hacen las instituciones tradicionales puede ser enteramente inadecuado para instituciones nuevas, que atienden otro tipo de necesidades y demandas.
- Una tentación recurrente es la de definir indicadores formales, que parecen más objetivos y verificables. Aquí el riesgo es de hacer importante lo medible, en lugar de buscar la forma de medir aquellos aspectos que son importantes – y que a veces, simplemente, no se pueden medir, aunque sí evaluar. Los indicadores formales pueden satisfacerse mediante respuestas formales, sin un compromiso real con los aspectos sustantivos que subyacen a la norma formal.
- Los criterios demasiado prescriptivos generan una cultura de la obediencia, que habitualmente genera ajustes superficiales, 'cosméticos', sin afectar la sustancia de la labor institucional. Nunca hay que confundir obediencia con calidad, y una de las tareas esenciales es precisamente dejar espacios para verificar que existe un compromiso real de la institución con la calidad – aceptando que éste se va a ir

desarrollando en el tiempo, si los procesos de evaluación y aseguramiento de la calidad dejan espacios para ello.

- Finalmente, los organismos de aseguramiento de la calidad tienen que desarrollar una buena capacidad de aprendizaje, junto con la capacidad de 'desaprender' aquello que hasta ayer era eficaz, pero que hoy dejó de serlo. Esto exige mantener siempre los ojos y oídos abiertos, atender a las opiniones de las instituciones, de los evaluadores, de los empleadores, a las definiciones de política y a las condiciones del medio social. Significa aceptar que es posible cometer errores, pedir disculpas y volver a empezar.

VI. TENDENCIAS OBSERVADAS Y PROYECCIONES PARA EL DESARROLLO FUTURO.

Una mirada a los sistemas de aseguramiento de la calidad muestra que hay algunos aspectos recurrentes, que pudieran considerarse tendencias importantes. Para comenzar, parece conveniente hacer una reflexión acerca de una tendencia interesante, referida al cambio observado en las grandes regiones del mundo desarrollado.

En efecto, Estados Unidos tenía un sistema de acreditación y evaluación muy prescriptivo, centrado en el cumplimiento de estándares de calidad para la acreditación institucional. Europa no desarrollaba procesos de acreditación, centrandose toda su experiencia en mecanismos de evaluación o auditoría, sin que ningún organismo emitiera un juicio acerca de la calidad o del cumplimiento de criterios, en muchos casos inexistentes. Australia, por su parte, consideraba innecesaria la instalación de sistemas de aseguramiento de la calidad para sus instituciones de educación superior. En la actualidad, Estados Unidos está modificando sus procesos de acreditación institucional hacia una mirada más cercana a la auditoría, basando sus procesos de evaluación y acreditación en la verificación de los propósitos institucionales⁴; Europa está desarrollando procesos de acreditación que permitan a los distintos países dar garantía pública de la calidad de la formación, en el contexto de movilidad definido para la Unión Europea; Australia ha desarrollado mecanismos de evaluación en una lógica de auditoría, avanzando hacia una definición respecto de la calidad de las instituciones. En síntesis, hay un claro desarrollo hacia mecanismos que combinan el reconocimiento de que la calidad es responsabilidad de las instituciones de educación superior con la conciencia de que no es posible dejar la calidad sin un proceso de verificación externa que dé cuenta pública de los resultados obtenidos.

En ese contexto, por tanto, es posible mirar a la región latinoamericana y las tendencias observadas.

⁴ Lo anterior, sin dejar de lado la mantención de procesos de licenciamiento (a cargo de las autoridades de los estados, que opera en la mayoría de ellos, de manera periódica, para todas las instituciones, públicas o privadas, con excepción de las *land grant universities*; de procesos de acreditación de carreras, encomendada a las asociaciones profesionales; y de procesos de habilitación o certificación profesional, requisito exigido a los titulados para poder ejercer la profesión, tarea de la que se hacen cargo las autoridades de los estados, a través de asociaciones profesionales.

La primera de ella es el desarrollo de sistemas integrados de aseguramiento de la calidad, en un proceso progresivo. En efecto, la mayoría de los sistemas inician su operación con la evaluación y/o acreditación de programas o carreras. Sin embargo, en el proceso se observa la necesidad de ampliar las funciones desarrolladas, y se van agregando mecanismos de control de calidad, licenciamiento o autorización inicial de funcionamiento, o de verificación de existencia de condiciones mínimas de operación.

Junto con eso, se inician procesos de apoyo al mejoramiento continuo, sobre todo para acoger y fortalecer el trabajo de las instituciones más consolidadas en el país. Es interesante ver cómo las agencias regionales de Estados Unidos, las que tienen más historia y trayectoria en procesos de acreditación institucional en el mundo, están progresivamente avanzando hacia mecanismos de auditoría o al menos, de evaluación centrados en las necesidades definidas por las propias instituciones.

Estos sistemas pueden encomendarse a una misma agencia o a varias, como se señaló más arriba. En general, se encuentran separados, con un involucramiento más directo del Estado en el caso del licenciamiento, y de organismos autónomos en el caso de la acreditación o la auditoría.

Una segunda tendencia es la que se percibe hacia el desarrollo prioritario de sistemas de acreditación institucional. Hace pocos años, sólo había procesos de acreditación institucional en los Estados Unidos, con excepción de algunas iniciativas de evaluación para el mejoramiento en los países escandinavos. Hoy, el grueso de los países está instalando procesos de acreditación o evaluación institucional, por varias razones: En primer lugar, hay un argumento de costo. Llevar a cabo procesos de acreditación de carreras, al menos en el sistema tradicional de procesos uno a uno, con auto evaluación, y evaluación externa de comités de pares de dos a cuatro personas, durante dos o tres días, resulta extremadamente costoso. Hacer lo mismo a nivel institucional reduce significativamente el costo aún sin alterar los procedimientos, simplemente porque el número de instituciones es mucho menor que el de programas o carreras. Una segunda razón dice relación con el hecho, innegable, de que muchos de los factores que inciden en la calidad de una carrera o programa son, en verdad, de carácter institucional: las políticas de gestión de los recursos humanos, la organización presupuestaria, las políticas de selección y admisión de alumnos, los criterios de inversión en infraestructura y equipamiento; por tanto, muchos de los elementos de la evaluación pueden apreciarse mejor a nivel institucional, aunque su impacto sobre los programas sea diferente. Por último, porque desde el punto de vista de la definición de políticas a nivel de sistema de educación superior, contar con información acerca de la acreditación o no de una institución facilita la toma de decisiones en diversos campos relativos al financiamiento, la regulación u otros aspectos.

Sin embargo, aun cuando hay argumentos poderosos a favor de este cambio (desde la acreditación de programas o carreras hacia la acreditación institucional) no puede ignorarse que es a este segundo nivel donde se producen efectos importantes, que podrían perderse si se abandona en función de la acreditación institucional. En efecto, el desarrollo de procesos de evaluación y acreditación de programas o carreras pone la preocupación por la calidad en la base del sistema de educación superior y asegura el involucramiento de los actores principales (docentes, estudiantes, administrativos),

facilitando así la generación de una *cultura de la calidad* en un nivel en que la acción de mejoramiento es más directa, concreta y visible. Por otra parte, lo que muchos de los usuarios necesitan es información sobre la calidad de los programas: estudiantes, padres de familia, empleadores, quieren conocer qué programas son confiables, y cuáles no, y la información a nivel institucional no agrega mucho al conocimiento intuitivo disponible a ese nivel. Para las instancias que promueven la movilidad de estudiantes, de académicos, de profesionales, la información más significativa nuevamente se encuentra a nivel de programas o carreras, más que de instituciones.

Lo anterior conduce a una tarea, todavía incipiente, relativa al análisis de la factibilidad de desarrollar procesos de evaluación y acreditación de carreras o programas que sean menos costosos en términos de personal, de tiempo o de recursos financieros. Al respecto, es interesante explorar la experiencia de CONEAU, en Argentina, que al evaluar de manera transversal todos los programas de un área determinada puede obtener ahorros significativos en el número de evaluadores, mejorando de paso la consistencia de las decisiones mediante reuniones ad hoc de los que participaron en los procesos evaluativos. Estas y otras experiencias debieran sistematizarse y analizarse precisamente desde el punto de vista de la necesidad de mejorar la sustentabilidad de los procesos de evaluación de carreras.

Un requerimiento persistente a los procesos de evaluación y acreditación es su contribución al reconocimiento mutuo de estudios y de títulos. En efecto, hay una demanda creciente por facilitar la movilidad de estudiantes, de académicos y de profesionales, lo cual obliga a verificar la calidad y compatibilidad de los procesos evaluativos. Uno de los aspectos en que esto se expresa es en el desarrollo de mecanismos de armonización de criterios y procedimientos, que permiten mejorar por una parte la legibilidad de los títulos obtenidos en distintos países, y por otra, avanzar hacia una mayor comparabilidad de los mismos. La experiencia del MEXA MERCOSUR y su ampliación a través de los esfuerzos de RIACES muestran que existe una necesidad real de armonización, que los países y de los sistemas de educación superior están dispuestos a trabajar para lograrlo.

En este medio en que los procesos de aseguramiento de la calidad comienzan a generalizarse, y que las decisiones de acreditación adquieren una importancia creciente, comienza también a observarse una tendencia innegable hacia la definición y verificación de criterios de calidad para las agencias de aseguramiento de la calidad. En la actualidad, existen criterios, estándares, principios u orientaciones de buenas prácticas definidas por ENQA (European Association for Quality Assurance), el órgano de la Unión Europea para asegurar la calidad de las agencias que operan en la región, por ECA (European Consortium for Accreditation), que busca operacionalizar y concretar en plazos más reducidos los criterios definidos por ENQA, por INQAAHE (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education), cuyo objetivo es apoyar el desarrollo de las agencias de acreditación, por RIACES (Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior), que pretende trasladar estas experiencias al contexto iberoamericano. Varias agencias europeas han sido ya evaluadas por ENQA; en América Latina, la CNAP de Chile se evaluó a través de INQAAHE, la CONEAU lo hizo con IESALC y el CNA de Colombia está iniciando su proceso de auto evaluación.

Por último, ante la necesidad de avanzar en el desarrollo de procedimientos ágiles y eficaces para el reconocimiento de títulos obtenidos en el extranjero, varios países están explorando la posibilidad de utilizar los resultados de la acreditación como una 'vía rápida' que evite la necesidad de pasar por engorrosos procesos de análisis de registros académicos, transcripción de programas cursados y comparación de planes de estudio, que rigidizan la formación y en muchos casos, sólo aportan una cierta tranquilidad formal, sin un verdadero compromiso con la calidad. En la actualidad, hay acuerdos vigentes sobre el particular entre Argentina y Colombia, y entre Argentina y Chile.

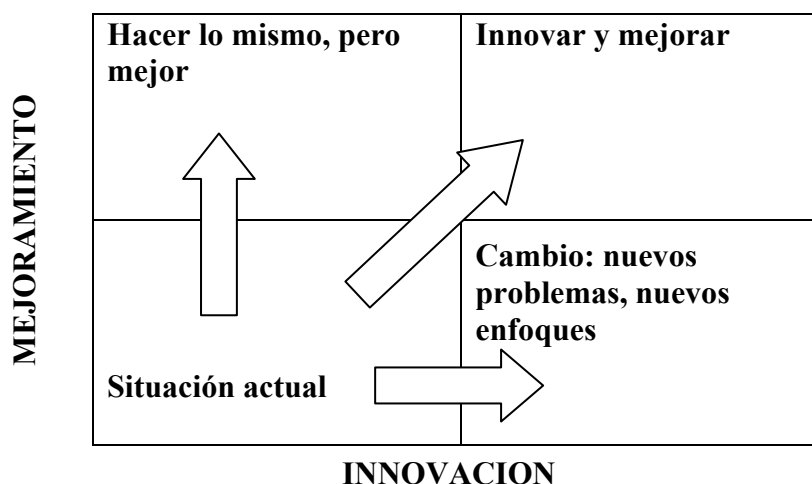
VII. COMENTARIOS FINALES

Como puede apreciarse de lo señalado más arriba, parece indispensable que las agencias y organismos de aseguramiento de la calidad desarrollen un enfoque diferente para el análisis y la evaluación de la calidad. En efecto, el aseguramiento de la calidad suele operar, explícita o implícitamente, en una lógica en la que identifica calidad con la forma de operar de las instituciones más consolidadas, más prestigiosas y, habitualmente, or lo mismo, más tradicionales. Por consiguiente, el foco ha estado en la necesidad de mejorar la forma en que se hacen las mismas cosas: más libros y suscripciones en la biblioteca, mayor porcentaje de académicos con grados de doctor, procedimientos más estrictos de selección de alumnos, laboratorios más actualizados y mejor equipados, mejores estrategias de enseñanza y evaluación.

Ha llegado el momento de identificar elementos diferentes, y desarrollarlos de otra manera: nuevas modalidades de enseñanza, nuevos tipos de programas, arreglos que se hagan cargo de una realidad en que docentes y estudiantes tienen una dedicación parcial a las actividades académicas, búsqueda de alianzas con socios externos, nuevos arreglos institucionales, que desarrollan otras funciones o las combinan de maneras nuevas ... es preciso innovar, lo que suele ser extremadamente difícil para las agencias de aseguramiento de la calidad.

El desafío puede sintetizarse en el gráfico siguiente.

Un enfoque diferente para la definición de la calidad



La columna de la izquierda es la forma habitual en que las agencias y organismos de aseguramiento de la calidad organizan su quehacer, sus criterios de evaluación y la forma en que promueven la calidad. Entender y aceptar la fila inferior les resulta difícil, precisamente porque su referente son las instituciones más tradicionales, y los evaluadores estrella suelen también provenir de ellas. El desafío real – y complejo – es, por supuesto, el paso de la celda inferior izquierda a la celda superior derecha.

Hacerlo exige pasar por la celda inferior derecha, es decir, por un período en que se efectúan cambios y se hacen innovaciones. Sin embargo, el cambio y la innovación están, inevitablemente, a una etapa de incompetencia, en la que las cosas no funcionan mejor, y en muchos casos, incluso parecen deteriorarse. Si la mirada desde el aseguramiento de la calidad no toma en cuenta este hecho, las decisiones de acreditación, o los informes de evaluación, van a sancionar precisamente a aquellas instituciones o programas que se atreven a cambiar, obligando al sistema a permanecer estático, y cada vez menos pertinente.

Este es probablemente el desafío más serio que enfrentan los organismos de aseguramiento de la calidad en la actualidad. Si no logran incorporar en sus procesos evaluativos mecanismos que promuevan y faciliten el cambio y la innovación, no sólo no serán capaces de asegurar la calidad, sino que probablemente la harán imposible. Mientras no logren hacerse cargo de la necesidad de cambiar e innovar, estarán en deuda con la educación superior, y lo que es aún más grave, con los jóvenes y adultos que confían en que el sello de calidad efectivamente tiene sentido en el mundo de hoy.

REFERENCIAS

Badrawi, Nadia, Presentación hecha en la 90ª Reunión Anual del American Council for Education (ACE), Febrero 2008, San Diego, California, EE.UU.

CINDA: Informe sobre la Educación Superior en Iberoamérica, Santiago, Chile, 2007

ENQA, www.enqa.eu

Fredriks, Mark, Presentación hecha en conferencia organizada por European Consortium for Accreditation in higher education (ECA): The Benefits of Mutual Recognition of Accreditation and Quality Assurance Decisions, Diciembre 2007, UPC, Barcelona, España ACE's 90th Annual Meeting | February 9-12, 2008

INQAAHE: www.inqahe.org, consultada durante 2008

Kristoffersen, Dorte, y Woodhouse, David, An Overview of World Issues in Quality Assurance, en www.apqn.org

RIACES: www.riaces.net, consultada durante 2008.