

# Seminario Internacional de Evaluación y Acreditación

Aportes para pensar la Educación Superior del Ecuador

27 y 28 de noviembre de 2008  
Quito, Ecuador



# **SEMINARIOS INTERNACIONALES POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

---

## **SEMINARIO INTERNACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN**

---

**Aportes para pensar  
la Educación Superior del Ecuador**

*27 y 28 de noviembre de 2008  
Quito, Ecuador*



No de derechos de autor: 031909  
ISBN-13:9789978927526

## **INSTITUCIONES ORGANIZADORAS:**

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES  
Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación-CONEA  
Consejo Nacional de Educación Superior-CONESUP  
Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología-SENACYT

## **COORDINACIÓN GENERAL**

Analia Minteguiaga - Consultora-PNUD

## **ORGANIZACIÓN DEL DOCUMENTO:**

Vanessa Calvas

## **EXPOSITORES**

Ingrid Sverdllick	José Luis Wolfs	Carlos Pallán Figueroa
Juan Morales Ordóñez	Mariluce Bittar	Arturo Villavicencio
Norberto Fernández Lamarra	Mariela Morosini	

## **EQUIPO ORGANIZADOR**

René Ramírez Gallegos	Secretario Nacional Subrogante-SENPLADES
Marcelo Calderón	Consultor del Equipo de Educación Superior-SENPLADES.
Vanessa Calvas	Consultora del Equipo de Educación Superior-SENPLADES
Cristina Castrillón	Consultora-SENPLADES
Jimena Sanchez	Equipo de Educación Superior-SENPLADES
Hernando Merchán	Director Académico-CONESUP
Jorge Carrillo	Director Administrativo-Financiero-CONESUP

## **EQUIPO DE MODERADORES**

Ana María Larrea	Asesora de la Subsecretaría General-SENPLADES
Augusto Espinosa	Subsecretario de Información e Investigación-SENPLADES
Analia Minteguiaga	Coordinadora del Equipo de Educación Superior-SENPLADES
José Antonio Figueroa	Coordinador de la Escuela de Cultura y Sociedad-IAEN
Julio Oleas	Asesor de la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado-SENPLADES
Milton Luna	Presidente del Contrato Social por la Educación
Patricia de la Torre	Docente-Investigadora Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Salomón Doumet	Vocal del CONEA
Carlos Díaz	Consultor-SENACYT

## **SISTEMATIZADORA DEL SEMINARIO**

María Elena Moncada

## **EQUIPO DE SISTEMATIZADORES**

Silvia Flor	Pahola Guevara	Gabriela Rosero	Gabriela Villacreses
Richar Rubio	Paola Alarcón	Jenny Quinchimbla	Lizbeth Calispa
Andrés Zurita	Fabrizio Folleco	Fanny Arroyo	Jorge Burbano

## **CORRECCIÓN DE ESTILO**

Paulina Terán  
Juan Guijarro

Nadie puede negar que desde enero de 2007 el Ecuador está viviendo una etapa de cambios revolucionarios en diferentes espacios y niveles de su vida institucional, política, cultural y económica. La educación superior no ha escapado a esta marea transformacional de corte progresista.

Esto se visibiliza en diferentes acontecimientos impulsados por el gobierno nacional: en la histórica convocatoria que se hizo a los organismos que rigen el sistema de educación superior y a los representantes de los distintos estamentos de la comunidad universitaria para discutir los principales problemas del sistema y sus posibles soluciones; en las mesas de trabajo que se organizaron para llegar a consensos, que finalmente fueron llevados al seno de la Asamblea Constituyente; y también en la organización de dos *Seminarios Internacionales por la Calidad de la Educación Superior del Ecuador*, que fijaron una nueva y loable pauta en el mundo académico ya que fueron auspiciados y organizados conjuntamente con las agencias gubernamentales y los propios actores de la educación superior.

A nivel constitucional puede afirmarse que Ecuador logró un articulado de vanguardia para la educación superior, que ya constituye un referente ineludible para toda la región. Se definió, por primera vez en la Carta Política de la República, a la educación como un bien público, un derecho de las personas a lo largo de toda la vida, y un deber ineludible del Estado, que no estará al servicio de intereses individuales ni corporativos. Se garantizó la gratuidad de la educación superior pública de tercer nivel y su financiamiento mediante una preasignación presupuestaria; se propuso una articulación necesaria entre el sistema educativo nacional y el de educación superior; se planteó que debe existir vinculación entre la educación

superior y el desarrollo nacional; se aseguró el cogobierno en todas las instituciones universitarias, tanto públicas como particulares; se fijó una autonomía universitaria responsable y solidaria; y se determinaron nuevas exigencias de calidad para los centros de educación superior, sus carreras y programas, entre otros importantes avances.

A nivel internacional también se evidencian vientos de cambio en este campo. Así, en la última Conferencia Mundial sobre Educación Superior celebrada en la sede de la UNESCO en París, más de 150 países acordaron, entre otros importantes puntos, declarar la educación superior como bien público y no como un servicio comercial lucrativo sometido a las leyes del mercado. También se acordó defender la idea de la educación superior como un derecho humano fundamental, el compromiso por una educación superior que facilite el desarrollo de las naciones al tiempo que satisfaga las aspiraciones personales de los individuos, la responsabilidad gubernamental en la educación superior y la responsabilidad de la enseñanza superior para con la sociedad, y el mejoramiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad para evitar el fraude académico y las ofertas espurias; asimismo, se consideraron las consecuencias de las TICs para la democratización de la enseñanza superior, junto con la siempre fundamental garantía de la libertad de cátedra, investigación científica y el financiamiento, pero ahora en el marco del crecimiento exponencial de la oferta privada, de la internacionalización del conocimiento y de las nuevas presiones del mercado sobre el sector educativo, entre otros destacados asuntos.

Este trascendental encuentro, denominado *Las Nuevas Dinámicas de la Educación Superior y de la Investigación para el Cambio Social y el Desarrollo*, significó un llamado a los gobiernos del orbe para asumir la responsabilidad social que tiene la educación superior en los desafíos que plantea la sociedad del siglo XXI y su transformación, y para trabajar simultáneamente tanto en la ampliación de su cobertura como en el mejoramiento permanente de su calidad. En este sentido no resulta un dato menor que la relatora de la Conferencia, Suzy Halimi, resumiendo los trabajos, destacara que

«el elevado índice de participación de Ministros y encargados de la elaboración de políticas mostraba hasta qué punto se había cobrado conciencia de la importancia de la enseñanza superior en la construcción de sociedades basadas en el conocimiento».

Los países miembros de la UNESCO y todos aquellos que comprenden el real papel de la educación superior en el desarrollo de las naciones y en el bienestar de sus poblaciones saben que en esta cruzada se juegan trascendentales principios respecto a la sociedad y el mundo que queremos construir.

Este libro, producido con el aporte valioso del conjunto de actores que componen el campo de la educación superior ecuatoriana, constituye sin duda un insumo significativo para alimentar ese esfuerzo mancomunado. En este caso, para problematizar y ofrecer soluciones a la urgente cuestión de la *evaluación, la acreditación y el aseguramiento de la calidad de la educación superior* en nuestro país. Un esfuerzo que a su vez fue enriquecido por las miradas lúcidas y críticas de especialistas extranjeros y nacionales convocados para los dos *Seminarios Internacionales por la Calidad de la Educación Superior del Ecuador*.

Por ello, la SENPLADES se contenta por poner a disposición, no solo de la comunidad universitaria sino de la ciudadanía en general, este documento que seguramente resultará esencial en el contexto del debate de una nueva ley de educación superior y de sus implicancias más profundas para el desarrollo del Ecuador.

**René Ramírez Gallegos**

Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador



# CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>19</b>
<b>PONENCIAS Y RONDAS DE PREGUNTAS .....</b>	<b>31</b>
<b>CASO ARGENTINA - INGRID SVERDLICK: La evaluación y la acreditación en el sistema de educación superior universitario en Argentina.....</b>	<b>33</b>
▪ Introducción.....	33
▪ La reforma en la década de 1990 y el sentido de la evaluación y acreditación del sistema de educación universitario.....	34
▪ Algunos datos de actualidad para contextualizar al sistema de educación superior universitario de Argentina.....	43
▪ La CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria).....	48
▪ La evaluación externa.....	50
▪ La acreditación de posgrado.....	55
▪ Algunas reflexiones para continuar un debate que se actualiza.....	59
▪ Bibliografía.....	61
▪ Documentos utilizados:.....	62
<b>CASO BRASIL - MARILUCE BITTAR Y MARIELA MOROSINI: Evaluación de la educación superior en el Brasil: política pública y equidad de la educación .....</b>	<b>63</b>
▪ Introducción.....	64
▪ De las experiencias anteriores de evaluación institucional a la constitución y concepción del SINAES.....	66
▪ Estructura y procedimientos del SINAES: articulación entre evaluación y regulación.....	75
▪ Educación Superior en el Brasil –¿Qué revela el Sistema?.....	82
▪ Bibliografía.....	91
<b>RONDA DE PREGUNTAS PARA LAS EXPOSITORAS DE ARGENTINA Y BRASIL.....</b>	<b>93</b>
<b>CASO BÉLGICA - JOSÉ LUIS WOLFS: Evaluación de las instituciones de educación superior.....</b>	<b>97</b>
▪ Introducción.....	97
▪ Breve historia de la evaluación de la educación superior en Bélgica.....	98
▪ 1er período (hasta mediados de la década de 1980):.....	98
▪ 2do período (entre mediados de la década de 1980 y 2002):.....	99
▪ 3er período (a partir del año 2002).....	102
▪ Definición de la evaluación en la educación superior.....	103
▪ Estructura del sistema de evaluación de las Instituciones de Educación Superior.....	107
▪ Procedimientos de evaluación interna, interinstitucional y externa.....	109
▪ Agencia-Calidad.....	110
▪ Modalidades de evaluación dentro de la Universidad Libre de Bruselas.....	113
▪ Aspectos o dimensiones que son parte de la productividad de las instituciones de educación superior pero que no han sido considerados y deberían ser parte de los estándares de evaluación.....	114

- Relación entre autonomía universitaria y evaluación..... 115
- Resultados alcanzados, a partir de la implementación del sistema de evaluación de la educación superior en el país que representa ..... 116
- Resultados alcanzados a partir de la evaluación de la educación superior en términos de los procesos de auto-reforma a nivel de las instituciones..... 116
- Políticas de incentivos vinculadas a la evaluación de la calidad ..... 117
- Relación entre acreditación y evaluación en el sistema de educación superior..... 118
- Bibliografía ..... 120

**CASO MÉXICO - CARLOS PALLÁN FIGUEROA: Evaluación y acreditación**

**en la educación superior mexicana..... 122**

- Introducción..... 122
- Consideraciones generales en torno a calidad, evaluación y acreditación ..... 125
- Calidad ..... 128
- Evaluación y Acreditación..... 131
  - Alumnos ..... 134
  - Personal académico..... 134
  - Programas de estudio..... 135
  - Instituciones..... 138
- Relación entre autonomía universitaria, evaluación y acreditación ..... 139
- El Futuro: qué hacer..... 142
- Conclusiones..... 143
- Bibliografía ..... 145

**RONDA DE PREGUNTAS PARA LOS EXPOSITORES DE BÉLGICA Y MÉXICO..... 148**

**CASO ECUADOR I - JUAN MORALES ORDÓÑEZ: El proceso de evaluación y**

**acreditación de la calidad de la educación superior en el Ecuador ..... 152**

- Introducción..... 153
- I. Evaluación de las instituciones de educación superior..... 153
  - Breve historia de la evaluación de la educación superior en el Ecuador..... 153
  - Definición de la evaluación en la educación superior ..... 154
  - Estructura del sistema de evaluación de las instituciones de educación superior..... 155
    - Financiamiento del sistema de evaluación de la educación superior ..... 155
    - Tipo de ordenamiento jurídico a través del cual se establece el sistema de evaluación ... 155
    - Objetivos y principios del sistema de evaluación de las IES..... 157
    - Políticas de evaluación a instituciones, carreras y programas académicos establecidos en el sistema ..... 160
    - Organismos e instituciones que diseñan, dirigen, controlan y ejecutan las políticas de evaluación..... 162
    - Formas de selección y designación de evaluadores internos, interinstitucionales y externos ..... 163
    - Potencialidades y límites..... 163
    - Instituciones sobre las que se ejerce la evaluación ..... 169
    - Conceptualización de los aspectos que contempla la evaluación ..... 169
- Metodología manejada en los procesos de evaluación interna y externa ..... 170
  - Componentes que se evalúan..... 172
  - Referentes de calidad utilizados en la evaluación de la calidad de las IES..... 175
  - Organización de los procesos de evaluación..... 175

- Mecanismos utilizados para informar a la sociedad sobre los resultados que han obtenido las instituciones evaluadas ..... 176
- Aspectos o dimensiones que son parte de la productividad de las instituciones de educación superior pero que no han sido considerados y deberían ser parte de los estándares de evaluación ..... 177
- Relación entre autonomía universitaria y evaluación ..... 177
  - Relación entre los organismos e instituciones que llevan adelante las funciones de evaluación y las IES ..... 178
  - Relación entre organismos de coordinación, regulación y planificación del sistema ..... 179
- Resultados alcanzados a partir de la implementación de sistema de evaluación de la educación superior en el país que representa ..... 179
  - Cumplimiento de los objetivos planteados por el sistema de evaluación ..... 179
  - Fortalezas y debilidades de los procesos de evaluación realizados ..... 179
- Resultados alcanzados a partir de la evaluación de la educación superior en términos de los procesos de auto-reforma a nivel de las instituciones ..... 180
- Políticas de incentivos vinculadas a la evaluación de la calidad ..... 181
- II. Acreditación de las instituciones de educación superior ..... 182
  - Breve historia de la acreditación de la educación superior del país que representa ..... 182
  - Definición de acreditación en la educación superior ..... 182
  - Procedimientos de acreditación de las instituciones, carreras y programas académicos de pre y postgrado ..... 183
    - Metodología de acreditación utilizada en el Ecuador ..... 183
    - Componentes que se consideran en los procesos de acreditación ..... 184
    - Criterios para otorgar la acreditación ..... 184
    - Mecanismos utilizados para informar a la sociedad sobre los resultados obtenidos por las instituciones en los procesos de acreditación ..... 185
  - Existencia de formas de categorización de las instituciones de educación superior, carreras y/o programas académicos ..... 185
- III. Relación entre acreditación y evaluación en el sistema de educación superior ..... 186
- Conclusiones ..... 188
- Bibliografía ..... 190

**CASO ECUADOR II - ARTURO VILLAVICENCIO: Los nuevos retos del aseguramiento de la calidad de la educación superior en el Ecuador** ..... 191

- Introducción ..... 192
- Situación de la evaluación y acreditación en el Ecuador ..... 192
  - Mejoramiento del modelo ..... 198

**CASO LATINOAMÉRICA - NORBERTO FERNÁNDEZ LAMARRA: los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe** ..... 205

- Introducción ..... 205
- Situación de la educación superior en América Latina y el Caribe ..... 206
  - Caracterización de las políticas educativas ..... 200
  - Evolución de la educación superior latinoamericana ..... 208
- La calidad de la educación superior: concepciones ..... 210
  - Concepciones sobre la calidad de la educación ..... 211
  - Concepciones sobre la evaluación y la acreditación de la calidad ..... 216
- Normativa: evolución y situación actual ..... 222
- Organismos de aseguramiento de la calidad ..... 224

▪ Caracterización .....	224
▪ Enfoques metodológicos .....	226
▪ Los momentos de la evaluación institucional.....	229
▪ Autoevaluación.....	229
▪ Evaluación externa .....	230
▪ Evaluación final.....	230
▪ Dimensiones comunes consideradas en los procesos de evaluación y acreditación .....	231
▪ Consideraciones generales sobre procedimientos metodológicos.....	233
▪ Formación de profesionales en evaluación y acreditación .....	236
▪ Aseguramiento de la calidad en los procesos de internacionalización de la educación superior y de educación virtual.....	237
▪ Los procesos de evaluación y de acreditación de la calidad para la educación virtual.....	237
▪ Antecedentes internacionales .....	237
▪ En América Latina .....	240
▪ Internacionalización y transnacionalización de la educación superior .....	242
▪ La Organización Mundial del Comercio y la educación superior .....	244
▪ La educación transnacional en Latinoamérica y el aseguramiento de su calidad .....	246
▪ La convergencia de la educación superior en América Latina .....	248
▪ Los procesos de integración regional y de cooperación internacional.....	248
▪ Algunas conclusiones preliminares .....	251
▪ Principales tendencias, logros y desafíos.....	253
▪ Bibliografía .....	260
▪ Informes nacionales .....	260
▪ Bibliografía de referencia .....	262

**RONDA DE PREGUNTAS PARA LOS EXPOSITORES SOBRE LOS CASOS DE AMÉRICA LATINA Y ECUADOR .....** 267

**SISTEMATIZACIÓN DEL TRABAJO REALIZADO POR LAS MESAS DE DISCUSIÓN .....** 271

**MESA Nº 1:**

<b>Organismos para la evaluación y acreditación de la educación superior en el Ecuador.....</b>	<b>273</b>
▪ Posibles atribuciones y responsabilidades del organismo de acreditación y aseguramiento de la calidad .....	273
▪ Propuesta del perfil de las personas que conforman el organismo de acreditación y evaluación.....	274
▪ Propuesta de los requisitos y de los procesos de selección de los miembros del organismo de acreditación y evaluación .....	274
▪ Atribuciones y responsabilidades que deberían cumplir los integrantes y rendición de cuentas del organismo.....	275
▪ Propuestas para la acreditación, aseguramiento de la calidad y autonomía universitaria .....	275
▪ Acreditación aseguramiento de la calidad e independencia del organismo.....	276
▪ Recomendaciones generales para la ley de Educación Superior .....	276
▪ Recomendaciones generales sobre el Sistema de Educación Superior.....	276
▪ Personas que participaron en la mesa. ....	277

**MESA Nº 2:**

<b>Financiamiento para la acreditación y el aseguramiento de la calidad de la educación superior.....</b>	<b>278</b>
▪ Definición del aseguramiento de la calidad de la educación superior .....	278
▪ Modelos de financiamiento de este tipo de organismos, análisis comparativo y aplicabilidad al caso ecuatoriano .....	278

▪ Marco Legal del financiamiento.....	279
▪ Rendición de Cuentas de los fondos presupuestados, recibidos y gestionados del organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad .....	279
▪ Personas que participaron en la mesa .....	280

MESA N° 3:

Políticas de evaluación interna de las instituciones de educación superior .....	282
▪ Definición de la autoevaluación.....	282
▪ Finalidad y objetivos de la autoevaluación .....	282
▪ Articulación de la autoevaluación con los procesos de evaluación externa, acreditación y posible categorización de las IES: Instituciones de Educación Superior, carreras, programas .....	283
▪ Aspectos generales a evaluar e importancia de cada uno .....	283
▪ Instancia de la autoevaluación en el organismo público de acreditación y aseguramiento de la calidad e instancia a nivel de las IES .....	284
▪ Modelo de autoevaluación.....	286
▪ Mecanismos de apropiación de la autoevaluación y sus resultados y rendición de cuentas.....	286
▪ Personas que participaron en la mesa .....	286

COMENTARIOS SOBRE LAS MESAS DE DISCUSIÓN 1, 2 Y 3: .....

▪ Respuestas de Ana María Larrea .....	289
▪ Respuestas de Augusto Espinosa.....	290
▪ Respuestas de Elman López.....	290
▪ Respuestas de Julio Oleas.....	290

MESA N° 4:

Políticas de evaluación externa y acreditación de las instituciones de educación superior.....	292
▪ Definición, objetivos y finalidad de la evaluación externa y la acreditación de las instituciones de educación superior .....	292
▪ Articulación de la evaluación externa con los procesos de evaluación interna, acreditación y posible categorización de las IES .....	292
▪ Mecanismos de garantía del carácter externo de la evaluación y la acreditación de las IES.....	293
▪ Aspectos-dimensiones a evaluar externamente y considerar en la acreditación e importancia de cada uno de ellos.....	293
▪ Instancias de la evaluación externa en el organismo público de acreditación y aseguramiento de la calidad .....	294
▪ Instrumentos para evaluar y acreditar a las IES.....	294
▪ Mecanismos de apropiación de la evaluación externa y sus resultados.....	294
▪ Rendición de cuentas de los resultados de la evaluación externa y del proceso de acreditación de las IES .....	294
▪ Personas que participaron en la mesa .....	295

MESA N° 5:

Políticas de evaluación y acreditación de carreras y programas .....	296
▪ Definición, objetivos y finalidad de la evaluación y acreditación de las carreras y programas.....	296
▪ Finalidad de la evaluación y acreditación .....	296
▪ Objetivos de la evaluación y acreditación.....	296
▪ Articulación de la acreditación de carreras y programas con los procesos de evaluación interna, externa y posible categorización .....	297
▪ Mecanismos de garantía de la <i>independencia</i> de la evaluación y la acreditación de las carreras y programas .....	297

- Aspectos-dimensiones a considerar en la evaluación y la acreditación de las carreras y programas e importancia de cada uno de ellos ..... 297
- Responsables de la evaluación y la acreditación en el organismo público de acreditación y aseguramiento de la calidad ..... 298
- Instrumentos a utilizarse en los procesos de evaluación y acreditación ..... 298
- Mecanismos de apropiación de los resultados obtenidos en los procesos de evaluación y acreditación ..... 298
- Rendición de cuentas de los resultados de los procesos de evaluación y acreditación ..... 298
- Vinculación con el financiamiento público ..... 299
- Personas que participaron en la mesa ..... 299

**MESA N° 6:**

**Aspectos que son parte de la productividad de las IES, que usualmente no se toman en cuenta en los procesos de evaluación y acreditación, pero que deberían ser incorporados ..... 300**

- Definición y justificación ..... 300
- Indicadores y estándares ..... 300
- Mecanismos de medición y evaluación ..... 301
- Instrumentos ..... 301
- Vinculación con el financiamiento público ..... 301
- Personas que participaron en la mesa ..... 303

**COMENTARIOS SOBRE LAS MESAS DE DISCUSIÓN 4, 5 Y 6 ..... 304**

- Respuestas de José Antonio Figueroa ..... 305
- Respuestas de Julio Oleas ..... 306
- Respuestas de Milton Luna ..... 306

**MESA N° 7:**

**Políticas de categorización de carreras y programas ..... 307**

- Aspectos conceptuales ..... 307
  - Definición de la categorización de carreras y programas, objetivos y finalidades ..... 307
  - Articulación de la categorización de programas y carreras con los procesos de evaluación interna, externa y acreditación ..... 308
  - Mecanismos que garantizan la independencia de la categorización ..... 309
  - Vinculación con el financiamiento público de acuerdo a las categorías ..... 309
- Aspectos institucionales y organizativos ..... 309
  - Responsables de la categorización ..... 309
  - Mecanismos de apropiación de la categorización de las carreras y programas ..... 310
  - Rendición de cuentas de los resultados de la categorización ..... 311
- Aspectos técnico-metodológicos ..... 311
  - Aspectos técnicos ..... 311
  - Instrumentos de categorización a ser considerados ..... 312
- Personas que participaron en la mesa ..... 313

**MESA N° 8:**

**Políticas de incentivos, ligadas a los procesos de evaluación y acreditación de la calidad ..... 314**

- Definición de políticas de incentivos, objetivos y finalidades, ligados a la evaluación y la acreditación de la calidad ..... 314
- Mecanismos de articulación entre los procesos de evaluación y acreditación y las políticas de incentivos ..... 315

▪ Institucionalidad para la implementación de políticas de incentivos y su vinculación con los procesos de evaluación y acreditación .....	315
▪ Bases legales para la implementación de políticas de incentivos basadas en los procesos de evaluación y acreditación.....	316
▪ Financiamiento de las políticas de incentivos .....	316
▪ Potencialidades y limitaciones para la implementación de políticas de incentivos, relacionadas con los procesos de evaluación y acreditación .....	316
▪ Mecanismos para propiciar la aceptación de las políticas de incentivos en la comunidad educativa.....	317
▪ Aspectos o áreas donde se deberían implementar las políticas de incentivos .....	317
▪ Formas de evaluación y monitoreo de las políticas de incentivos. ....	317
▪ Personas que participaron en la mesa .....	318
<b>MESA N° 9:</b>	
<b>Procesos de auto-reforma de las instituciones de educación superior.....</b>	<b>319</b>
▪ Definición, objetivo y finalidad de los procesos de auto-reforma ligados a la evaluación y acreditación.....	319
▪ Plazos para la auto-reforma en evaluación y acreditación .....	319
▪ Responsables de la auto-reforma, vinculados a la evaluación y acreditación .....	320
▪ Bases legales para los procesos de auto-reforma .....	320
▪ Estrategias para incidir a partir de los procesos de auto-reforma en el mejoramiento de las IES, sus carreras y programas, según los principios que establece la constitución .....	320
▪ Mecanismos para motivar y vincular a la comunidad educativa en los procesos de auto-reforma.....	321
▪ Formas de autoevaluación y monitoreo de los procesos de auto-reforma, vinculados a la acreditación y evaluación. ....	321
▪ Personas que participaron en la mesa. ....	323
<b>COMENTARIOS SOBRE LAS MESAS DE DISCUSIÓN 7, 8 Y 9 .....</b>	<b>324</b>
▪ Respuesta de Carlos Díaz .....	325
▪ Respuesta de Patricia de la Torre.....	325
<b>BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....</b>	<b>327</b>

# GLOSARIO

- AAIR:** Asociación Americana de Investigación Institucional  
**ACE:** Análisis de las Condiciones de Enseñanza (Brasil)  
**ACG:** Evaluación de cursos de graduación (Brasil)  
**ACICS:** Accrediting Council for Independent Colleges and Schools  
**ACO:** Evaluación de las Condiciones de Oferta (Brasil)  
**AITEPEC:** Asociación de Institutos Técnicos y Tecnológicos Particulares del Ecuador  
**ANEAES:** Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (Paraguay)  
**ANECA:** Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (España)  
**ANPED:** Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Educación (Brasil)  
**ANUIES:** Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (México)  
**APES/INEP:** Observatorio de Educación, Indicadores de Calidad de la Enseñanza Superior  
**ASUEPPE:** Asociación de Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas  
**AUE:** Asamblea de la Universidad Ecuatoriana  
**BASIS:** Banco de Evaluadores del SINAES (Brasil)  
**BMD:** un primer ciclo de 3 años llamado bachillerato (Bélgica)  
**CAEQ:** Célula de apoyo para la Evaluación de la Calidad  
**CARICOM:** Comunidad del Caribe  
**CCA:** Consejo Centroamericano de Acreditación  
**CENEVAL:** Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (México)  
**CEUPA:** Corporación Ecuatoriana de Universidades Particulares  
**CIEES:** Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior  
**CIN:** Consejo Interuniversitario Nacional  
**CINDA:** Centro Interuniversitario de Desarrollo  
**CNA:** Consejo Nacional de Acreditación (Chile)  
**CNA:** Consejo Nacional de Acreditación (Colombia)  
**CNAE:** Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación del Sistema Educativo Nacional (Nicaragua)  
**CNE:** Consejo Nacional de Educación (Brasil)  
**COEPES:** Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (México)  
**CONA:** Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Brasil)  
**CONACYT:** Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México)  
**CONAES:** Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Brasil).  
**CONAEVA:** Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (México)  
**CONEA:** Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador  
**CONEAU:** Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de la Argentina  
**CONESUP:** Consejo Nacional de Educación Superior  
**CONICET:** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina)  
**CONPES:** Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (México)  
**CONREVE:** Consejo Regional de Vida Estudiantil  
**CONUEP:** Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas  
**COPAES:** Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (México)  
**CPA:** Comisión Propia de Evaluación (Brasil)  
**CPRES:** Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior  
**CRISCOS:** Consejo de Rectores por la Integración de la Subregión Centro Oeste de Sudamérica

- CRUP:** Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas
- CSE:** Consejo Superior de Educación (Chile)
- CSUCA:** Consejo Superior Universitario Centroamericano
- CTAA:** Comisión Técnica de Acompañamiento de la Evaluación (Brasil)
- DEAES:** Dirección de Estadísticas y Evaluación de la Educación Superior (Brasil)
- EAIR:** Asociación Europea de Investigación Institucional
- ENADE:** Examen nacional de desempeño del estudiante (Brasil)
- ENC:** Examen Nacional de Cursos, más conocido como “Gran Prueba” (Brasil)
- ENQA:** European Network for Quality Assurance
- EUA:** Asociación Europea de las Universidades
- FENAPUPE:** Federación de Profesores Universitarios y Politécnicos del Ecuador
- FENATUPE:** Federación Nacional de Empleados y Trabajadores Universitarios y Politécnicos del Ecuador
- FEPE:** la Federación de Estudiantes Politécnicos del Ecuador
- FEREVICITE:** Federación de Rectores y Vicerrectores de los Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos del Ecuador
- FEUE:** Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador
- FEUPE:** Federación de Estudiantes Universitarios Particulares del Ecuador
- FIMPES:** Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior
- FLACSO:** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
- FLAPE:** Foro Latinoamericano de Políticas Educativas
- FOMEC:** El Fondo de Mejoramiento a la Calidad Educativa
- FONCyT:** Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (Argentina)
- GATE:** Global Alliance for Transnational Education
- GATS:** General Agreement on Trade in Services
- GERES:** Grupo Ejecutivo para la Reformulación de la Educación Superior (Brasil)
- GTRU:** Grupo de Trabajo de la Reforma Universitaria
- ICAPE:** Ind. Campineira de Peças Ltda (Brasil)
- IDEE:** Instituto de Economía Energética (Argentina) de la Fundación Bariloche, Argentina
- IECE:** Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo
- IEPE:** Instituto de Economía Política de la Energía
- IES:** Instituciones de Educación Superior
- IESALC:** Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
- IFES:** Instituciones Federales de Educación Superior (Brasil)
- INAP:** Premio Anual de Administración Pública (México)
- INEC:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
- INEP:** Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira
- IPCC:** Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático
- LDB:** Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Brasil)
- LOES:** Ley Orgánica de Educación Superior
- MC:** Ministerio de Cultura
- ME:** Ministerio de Educación
- MEC:** Ministerio de Educación (Brasil)
- MERCOSUR:** Mercado Común del Sur
- MEXA:** Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras
- NAFTA:** North American Free Trade Agreement (Tratado de libre comercio en América del Norte)
- NEABLE:** Núcleo de Estudios Afro-Brasileños y Educación
- NTIC:** Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación

- NVAO:** Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (Organización de acreditación Países bajos-Flandes)
- OECS:** Organización de los Estados del Caribe Oriental
- OMC:** Organización Mundial del Comercio
- OREALC:** Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
- OUI:** Organización Universitaria Interamericana
- PAIUB:** Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas
- PARU:** Programa de Evaluación de la Reforma Universitaria (Brasil)
- PFC:** Programa de Fomento a la Calidad (México)
- PIFI:** Programa Integral para el Fortalecimiento Institucional (México)
- PLANUEP:** Perfil del Plan de Desarrollo de las Universidades y Escuelas Politécnicas
- PNE:** Plano Nacional de Educación (Brasil)
- PNP:** Padrón Nacional de Posgrado (México)
- PNPC:** Programa Nacional de Posgrados de Calidad (México)
- PRES:** Programa de Reforma de la Educación Superior
- PROMEP:** Programa de Mejoramiento del Profesorado (México)
- PT:** Partido de los Trabajadores (Brasil)
- RIACES:** Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior
- RIES:** Red Surbrasileña de Investigadores de la Educación Superior
- SACS:** Southern Association of Colleges and Schools (Estados Unidos)
- SAES:** Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior
- SED:** Secretaría de Educación a Distancia (Brasil)
- SES:** Sistema de Educación Superior (México)
- SENAMI:** Secretaría Nacional del Migrante
- SENPLADES:** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
- SEP:** Secretaría de Educación Pública (México)
- SESU:** Secretaría de Educación Superior
- SETEC:** Secretaría de Educación Tecnológica (Brasil)
- SICA:** Sistema de Integración Centroamericano
- SICEVAES:** Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior
- SIID:** Red de Sistemas de Información Documental de Universidades Centroamericanas
- SINAES:** Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Brasil)
- SINAES:** Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Costa Rica)
- SINEACE:** Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Perú)
- SNC:** Sistema Nacional de Creadores (México)
- SNI:** Sistema Nacional de Investigadores (México)
- UDUAL:** Unión de Universidades de América Latina y el Caribe
- UFRGS:** Universidade Federal do Rio Grande do Sul
- ULB:** Universidad Libre de Bruselas
- UNESCO:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- UNEP:** Centro de Energía y Ambiente
- UNTREF:** Universidad Nacional de Tres de Febrero de Argentina (Argentina)

# INTRODUCCIÓN



Con el fin de presentar el trabajo desarrollado en torno al primer seminario por la calidad de la educación superior, titulado *Seminario Taller Internacional de Evaluación y Acreditación. Aportes para pensar la educación superior del Ecuador*, realizado en Quito-Ecuador el 27 y 28 de noviembre del 2008, se pone a disposición de los diferentes actores de la educación, del gobierno y de la ciudadanía en general este libro, que recoge la memoria del evento.

Como introducción a la temática en torno a la cual se realizó este seminario, es importante mencionar algunos antecedentes. Según la investigación realizada, a partir de la última mitad del siglo XX se produjo un significativo crecimiento demográfico en las grandes urbes y capitales de América Latina lo que implicó, a su vez, un aumento en el número de personas que aspiraba a una formación universitaria. Como consecuencia de este incremento de la demanda, se fomentó la creación de instituciones de educación superior en la región.

Según la UNESCO el número total de estudiantes matriculados en estas instituciones<sup>1</sup> pasó de alrededor de 1,5 millones en 1970, a 6,5 en 1990, y a más de 16 millones en 2007. Es decir, que desde 1990 este número se multiplicó 2,5 veces en 17 años (UNESCO-UIS, 2009: 132). Asimismo, la cantidad de instituciones de educación superior en América Latina aumentó considerablemente: en 1960 existían 164, de las cuales 31% eran privadas (De la Garza, 2008:

---

<sup>1</sup> La información corresponde a los países de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. La fuente no presenta información completa del resto de países de América Latina (UNESCO-UIS, 2009).

129); mientras que según el reporte de CINDA del 2007 esta cifra se incrementó a aproximadamente 5.196 instituciones de educación superior<sup>2</sup>, siendo el 71% privadas (CINDA, 2007: 74).

En cuanto a las características de la educación superior en América Latina, las universidades hasta la década de 1980 fueron sobre todo públicas y académicamente autónomas. Sin embargo, a partir de la década de 1990, las universidades se insertaron en los procesos de globalización, adoptando estrategias de carácter neoliberal que reemplazaron las políticas de bienestar impulsadas desde el Estado por otras en las que predominaban las imposiciones del mercado y la privatización de la educación (UNESCO-IESALC, 2006: 34).

Así por ejemplo, en Ecuador la creación de instituciones de educación superior desde la década de los noventa fue concebida como una fuente generadora de recursos económicos, fundándose un sinnúmero de universidades autofinanciadas y de carácter privado que, además de convertir la autonomía académica en autonomía corporativa, aprovecharon la reducción de la intervención del Estado y la inexistencia de procesos de acreditación y evaluación de la calidad para funcionar. En efecto, entre 1990 y 2006, en el Ecuador se crearon 47 universidades de las cuales 34 eran particulares autofinanciadas y 3 particulares que reciben financiamiento público (SENPLADES, 2008). De estas instituciones, hasta la fecha sólo 5 han obtenido certificados de acreditación institucional de calidad (CONEA, 2009).

En la actualidad, frente a este crecimiento acelerado de instituciones de educación superior, ocurrido tanto en Ecuador como en América Latina, se torna indispensable diseñar regulaciones y normativas para que el funcionamiento de las mismas garantice la condición de bien público de la educación superior y a la vez asegure su calidad y la de sus procesos educativos. Es aquí donde la acredi-

---

<sup>2</sup> La información corresponde a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; para este cálculo no se han considerado 4807 instituciones de educación superior no universitarias ya que no se especifica si son instituciones públicas o privadas (CINDA, 2007).

tación, la evaluación y la categorización cobran importancia, entendidas como herramientas para: garantizar la calidad y la excelencia académica; disminuir los problemas de fragmentación y dispersión de la información; recuperar los procesos de supervisión-control; y entregar información a la sociedad civil y a los principales beneficiarios de la educación superior (Fernández, 2005: 34-35).

En este contexto, el desarrollo de una cultura de evaluación para la educación superior empieza a asumir una nueva forma introduciendo modalidades creativas para valorar y acreditar la calidad. En esta cultura es primordial establecer estándares e indicadores, desarrollar procesos que incluyan a todos los actores partícipes del sistema de educación superior, y considerar tanto los elementos particulares y únicos de cada proyecto institucional, como las exigencias y parámetros generales que debe observar la educación superior a nivel nacional y mundial. Según Fernández el desarrollo de la cultura de evaluación desacelera la proliferación caótica de nuevas instituciones y acrecienta el prestigio de las ya existentes, así como la autoridad profesional de las personas evaluadas (2005: 41).

Otro desafío que esta nueva cultura de evaluación debe enfrentar es el de la «homogeneización» de la calidad que, en su búsqueda de la excelencia o perfección académica parametrizada, puede reducir los indicadores a herramientas estrictamente instrumentalistas, cuantitativistas, eficientistas, desconocedoras de la rica diversidad institucional.

La calidad de la educación superior, frente a la globalización y a las exigencias de la competitividad mundial, y sobre todo en el marco de la búsqueda de autodeterminación para la generación de conocimiento a nivel nacional, implica además contar con recursos humanos de tercer y cuarto nivel, con la más alta formación y calificación. Por eso, el reto de la región para este siglo es trabajar en la pertinencia, la gestión estratégica de las instituciones con rendición social de cuentas, la dimensión internacional y el ejercicio de una autonomía responsable (De la Garza, 2008: 130). Esto se vuelve imperativo sobre todo en un país como Ecuador, que busca una nueva estrategia de desarrollo endógeno sostenible.

En este marco, la gran mayoría de países han propuesto leyes y normas para regular la oferta de educación superior, a partir de las cuales se han creado organismos responsables del aseguramiento de la calidad (Fernández, 2005: 38). En América Latina los organismos y agencias creados para este fin han estado conformados por diversos actores, gubernamentales y no gubernamentales, quienes han asumido un rol de supervisores y fiscalizadores con un alto grado de autonomía e independencia, tanto respecto de los evaluados como de intereses políticos particularistas y coyunturales. Sin embargo, en los últimos años estos organismos han sido instaurados principalmente por los gobiernos con el fin de controlar la calidad de la educación superior y procurar una mayor objetividad en los procesos de evaluación y acreditación (Escrigas, 2009: 6; Sanjal, 2007: 154).

A pesar de ello, pocos de estos organismos cuentan con una normativa especializada que considere como mecanismo de rendición de cuentas la vinculación de las instituciones de educación superior con las necesidades de la sociedad, el sector productivo y el sector público. Por eso es importante restablecer la relación Estado-Sociedad-Universidad, donde la responsabilidad estatal retome su rol indelegable y estratégico (Fernández, 2005: 35-36).

En cuanto al apareamiento de estos organismos en el Ecuador, a través de la Constitución Política de 1998 se dispuso la creación de un Sistema Autónomo de Evaluación y Acreditación para asegurar los objetivos de calidad de las instituciones. Posteriormente, en el año 2000, a través de la Ley Orgánica de Educación Superior-LOES se creó el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación-CONEA para dirigir dicho sistema y trabajar en la autoevaluación institucional, la evaluación externa y la acreditación.

El CONEA empieza su funcionamiento en el año 2002. Sin embargo, su débil institucionalidad (debido al reducido número de personal técnico con el que cuenta), la falta de presupuesto, la ausencia de una independencia real respecto de las instituciones evaluadas, así como la insuficiente claridad y definición en los procesos de acreditación y evaluación, hicieron que los problemas educativos en el

país permanezcan irresueltos y, por ende, que la calidad de la educación superior en el Ecuador no esté debidamente garantizada.

En este contexto, en el mes de febrero de 2008 se realizó el primer encuentro entre el gobierno y los principales actores de la educación superior del Ecuador, a fin de dar los pasos iniciales en la discusión sobre las necesidades y desafíos para la transformación, innovación y fortalecimiento de este sector. Entre sus aciertos fundamentales estuvo la organización, por temas, de nueve mesas de concertación que permitieron abordar ordenadamente no sólo los problemas centrales por los que atravesaba la educación superior en el Ecuador, sino también trabajar en la definición de acuerdos en el marco del proceso constituyente que vivía el país en ese momento.

Como resultado de estos encuentros, hasta mayo de 2008 se alcanzaron 15 acuerdos básicos, que fueron firmados y avalados por el Consejo Nacional de Educación Superior-CONESUP, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación-CONEA, la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador-FEUE y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES. Estos acuerdos fueron entregados como insumo a la Asamblea Constituyente.

Entre estos acuerdos se destaca el vinculado a la problemática de la calidad: «Propender a que el criterio central y obligatorio para integrar y permanecer en el Sistema de Educación Superior sea la **acreditación y la evaluación de la calidad**. Garantizar que el organismo de aseguramiento de la calidad sea técnico y autónomo y que la evaluación certifique eficiencia de los procesos y eficacia en los resultados educativos. Las universidades y escuelas politécnicas dispondrán de tiempo prudencial para calificarse»<sup>3</sup>

Luego, la Constitución del Ecuador de 2008, en la disposición transitoria del numeral 5, establece que en el plazo máximo de un año se debe aprobar una nueva ley que regule la educación superior, a fin de que este ámbito se encuentre en total consonancia con las disposiciones y principios constitucionales.

---

3 Estos acuerdos se publicaron en los principales diarios del país, se cita uno de ellos: “Acuerdos Alcanzados en torno al sistema de educación superior”, El Universo, Quito, 8 de mayo del 2008.

Con el propósito de seguir fortaleciendo el trabajo conjunto entre las instituciones de educación superior y el Gobierno Nacional, así como brindar insumos para la elaboración de la nueva Ley de Educación Superior, se realizó, el 27 y 28 de noviembre de 2008, el *Seminario Taller Internacional de Evaluación y Acreditación. Aportes para pensar la Educación Superior del Ecuador*. Los objetivos de este evento fueron: en primer lugar, conocer los procesos de acreditación, evaluación y categorización de la calidad llevados a cabo en América Latina, así como los resultados alcanzados; segundo, conocer cómo funcionan los procesos de acreditación, evaluación y categorización en la Unión Europea, en el contexto del acuerdo de Bolonia; y, finalmente, establecer criterios referenciales a ser considerados en los procesos de acreditación, evaluación y categorización del Ecuador.

El seminario estuvo organizado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES, con el apoyo del Consejo Nacional de Educación Superior-CONESUP, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación-CONEA y la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología-SENACYT.

En lo que a la metodología se refiere, el mencionado evento se desarrolló en tres fases: primero se realizaron exposiciones por parte de los expertos nacionales e internacionales, referentes a la temática de acreditación y evaluación de la calidad de la educación superior según la realidad de cada país. Las exposiciones tuvieron como objetivo resumir las ponencias realizadas por los autores en base a una guía establecida por el equipo organizador, con el fin de establecer los elementos de comparación y discusión alrededor de la evaluación y acreditación de instituciones de educación superior, sus carreras y programas. Después de las exposiciones, se abrió un foro de preguntas.

En un segundo momento, se organizaron nueve mesas de discusión. El objetivo fue la apropiación reflexiva de los temas expuestos en las ponencias magistrales. Las discusiones siguieron una guía de preguntas, propuesta por el equipo organizador y dinamizadas por los moderadores de cada mesa; las preguntas definieron los aspectos más importantes a discutir y consensuar. Los temas de discu-

sión fueron: 1) organismos para la evaluación y acreditación de la educación superior en el Ecuador; 2) financiamiento para la acreditación y el aseguramiento de la calidad de la educación superior; 3) políticas de evaluación interna de las IES (o autoevaluación de las IES); 4) políticas de evaluación externa y acreditación de las instituciones de la educación superior-IES; 5) políticas de la evaluación y acreditación de carreras y programas (técnicos, tecnológicos, de pregrado y posgrado); 6) aspectos que son parte de la productividad científico-tecnológica de las instituciones de educación superior (que usualmente no se toman en cuenta en los procesos de evaluación y acreditación, pero que deberían ser incorporados); 7) políticas de categorización de carreras y programas; 8) políticas de incentivos, ligadas a los procesos de evaluación de la calidad; y 9) procesos de auto-reforma de las instituciones de educación superior.

Finalmente, los moderadores presentaron, en una plenaria, las conclusiones elaboradas por cada mesa, abriendo nuevamente el debate para que el conjunto de participantes del seminario pregunte, opine y refuerce estas exposiciones.

El seminario contó cada día con la participación de aproximadamente doscientas personas, entre ellos representantes de: el Consejo Consultivo de Educación Superior, el Ministerio de Educación (ME), el Ministerio de Cultura (MC), la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana (AUE), la Asociación de Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas (ASUEPPE), la Asociación de Institutos Técnicos y Tecnológicos Particulares del Ecuador (AITEPEC); la Corporación Ecuatoriana de Universidades Particulares (CEUPA); la Federación Nacional de Empleados y Trabajadores Universitarios y Politécnicos del Ecuador (FENATUPE); la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE); la Federación de Estudiantes Universitarios Particulares del Ecuador (FEUPE); la Federación de Estudiantes Politécnicos del Ecuador (FEPE); la Federación Nacional de Profesores Universitarios y Politécnicos del Ecuador (FENAPUPE); la Federación de Rectores y Vicerrectores de los Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos del Ecuador (FEREVICITE); el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC); el Instituto Ecuatoriano

de Crédito Educativo (IECE). Además asistieron representantes de las instituciones organizadoras y los expertos de Argentina, Bélgica, Brasil, México y Ecuador.

El presente libro está compuesto en su primera parte por las ponencias preparadas por los expertos, cada una acompañada por el resumen de la hoja de vida de su autor y la correspondiente ronda de preguntas y respuestas que siguió a su exposición. En la segunda parte del libro se encuentra la sistematización de las mesas de discusión, compuesta por las exposiciones de las mesas de trabajo y la sistematización de la plenaria.

En síntesis, el esfuerzo involucrado en la organización de este seminario internacional, así como en la preparación de este documento final, debe analizarse en el marco del proceso de construcción participativa de la nueva Ley de Educación Superior. El objetivo fue que tanto las experiencias de otros países como las de los actores nacionales, problematizadas a través de las mesas de discusión, sean tomadas en cuenta y consideradas como insumos valiosos para el proceso de cambio histórico por la calidad de la educación superior que está atravesando el Ecuador.

## BIBLIOGRAFÍA

- «Acuerdos alcanzados en torno al sistema de educación superior», El Universo, Quito, 8 de mayo de 2008.
- Asamblea Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo-CINDA (2007). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe*. Santiago: RIL Editores.
- Consejo Nacional de Educación Superior-CONESUP (2002). *Ley de Educación Superior y Reglamento General*. NNA Comunicaciones: Quito.
- Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador-CONEA (2009). *Informe de Gestión CONEA*. en <http://www.conea.net/descargas/resumen.pdf>. Quito.

- De la Garza Aguilar, Javier (2008). «Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe», en Tünnermann Bernheim, Carlos (ed.). *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. IESALC-UNESCO: Cali.
- Escrigas, Cristina, Josep Lobera, et al. (2009). «Nuevas dinámicas para la responsabilidad social», en GUNI (ed.). *La educación superior en tiempos de cambio: Nuevas dinámicas para la responsabilidad social*. Mundi-Prensa: Madrid.
- Fernández, Norberto (2005). «La evaluación y la acreditación de la calidad. Situación, tendencias y perspectivas», en UNESCO-IESALC (2006). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005: La metamorfosis de la educación superior*. Editorial Metrópolis: Caracas.
- Horrutiner, Pedro (2007). «El modelo de acreditación de carreras de la educación superior cubana», en *Revista Iberoamericana de Educación. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, s. d. OEI.
- Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe-IESALC/UNESCO (2004). *Estudio Regional. La Evaluación y la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Situación, tendencias y perspectivas*. UNESCO: Buenos Aires.
- Sanyal, Bikas y Michaela Martin (2007). «Garantía de la calidad y el papel de la acreditación: una visión global», en GUNI (ed.). *La educación superior en tiempos de cambio: Nuevas dinámicas para responsabilidad social*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES (2008). *Diagnóstico de la educación superior del Ecuador*. SENPLADES: Quito.
- UNESCO-IESALC (2006). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005: La metamorfosis de la educación superior*. Editorial Metrópolis: Caracas.
- UNESCO Institute for Statistics-UIS (2009). *Comparing Education Statistics Across the World*. Global Education Digest 2009: Quebec.



# **PONENCIAS**

## **Y RONDA DE PREGUNTAS**



# LA EVALUACIÓN Y LA ACREDITACIÓN EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIO EN ARGENTINA

*Ponencia de Ingrid Sverdlick*

*Ingrid Sverdlick es doctora en Pedagogía por la Universidad de Málaga, España; consultora internacional y autora de varios libros de investigación educativa. Actualmente es Coordinadora General del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE). Integra el cuerpo docente de la Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires, coordinando las líneas de investigación del Instituto Bonaerense de Educación.*

*Fue asesora de la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente del Ministerio de Educación de la Nación, Directora de Investigación del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Coordinadora del área de evaluación externa de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria e integrante del equipo técnico en el área de posgrado.*

## INTRODUCCIÓN

De forma similar a como ocurrió en la mayoría de los países de América Latina, el tema de la evaluación de la educación en sus diversas dimensiones (de aprendizajes, institucional, docente, de programas, etc.) y niveles del sistema (inicial, primaria, media, superior y el de la acreditación de instituciones y programas / carreras) ocuparon un lugar central en la agenda de las políticas públicas educa-

tivas en la década de 1990 y dentro del programa de reforma neoliberal. Por ello, y aunque hoy resulta necesario renovar la mirada crítica para analizar lo que queda de aquellos procesos, en un contexto político que se nos presenta con una configuración diferente en la región, parece importante ubicar el marco de su surgimiento. Establecerlo nos permitirá observar las continuidades y rupturas de la implementación de dichas políticas y tener una perspectiva histórica para comprender los procesos actuales del sistema de evaluación y acreditación de la educación superior en Argentina.

Hoy en día, con mayor o menor grado de formalización, los sistemas de evaluación y acreditación de la educación superior están instalados en América Latina, a la vez que la necesidad de evaluar y acreditar se encuentra legitimada, ya no sólo desde el discurso del «mejoramiento de la calidad», sino también como una forma posible de regulación estatal. Esta realidad nos desafía a dar los debates en un marco diferente del que teníamos en la década de la década de 1990, cuando el discurso de «la cultura de la evaluación» era criticado por la oposición, por entender que los dispositivos para evaluar y acreditar eran las formas neoliberales de «recortar, ajustar» el presupuesto e intervenir en la autonomía universitaria. De todos modos, quizás, aún en un marco diferente, haya que seguir insistiendo en que las discusiones sobre estos temas no revisten sólo un aspecto técnico (que también lo tienen), sino que son, sobre todo, cuestiones de índole política que no deben vaciar de contenido a las políticas para el sector.

## **LA REFORMA EN LA DÉCADA DE 1990 Y EL SENTIDO DE LA EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIO**

Los procesos de reforma estatal, que caracterizaron a las políticas de la década de 1990 implicaron un cambio en el rol asignado al Estado y, muy especialmente, una profunda transformación de la articulación de éste con la sociedad (Oszlak, 1997). La privatización, la desregulación, la descentralización, la reducción del aparato y del personal estatal y la flexibilización, como principios rectores de esta

reforma, gozaron de un amplio consenso por medio de una operación que consistió en valorizar positivamente los criterios que orientaban a la actividad empresarial en contraposición con una imagen de burocratización e ineficiencia de los servicios prestados por el Estado. Ya en otra publicación, afirmaba que lo que abonó el consenso para la reforma del Estado fue la idea generalizada de un Estado deudor, ineficaz, burocratizado, lento, incapaz de gerenciar sus «negocios», conjuntamente con un fuerte cuestionamiento a la gobernabilidad en el nuevo escenario mundial «globalizado». Dicha imagen, argumento justificativo para la aplicación de las políticas neoliberales privatistas, se forjó frente a la opinión pública sobre una comparación engañosa: «empresas privadas eficientes vs. empresas públicas pesadas, lentas, ineficientes». Esta lamentable comparación ignoraba y ocultaba completamente la naturaleza diferencial de las funciones del sector privado empresarial y del sector público. En los discursos de la época, se estimuló la confusión de sentidos entre las instituciones públicas, las empresas y las organizaciones sociales. Las empresas comenzaron a asumir tareas propias del Estado, de modo que la lógica de su funcionamiento (objetivos, instrumentos, metas, etc.) fue sustituyendo a la lógica del sector público. Asimismo, y con estrategias análogas, fueron suplantadas las organizaciones sociales que ya estaban cumpliendo funciones delegadas por el Estado (Sverdlick, 2006).

Con otras palabras, la apertura de la educación superior a la iniciativa privada, simultáneamente con el desfinanciamiento de las universidades públicas, se combinó con la introducción (no siempre sutil) de un discurso que propone a la empresa como referente y modelo de organización universitaria. En palabras de Krottsch:

*La empresa no es sólo un referente que pretende otorgar sentido a los procesos de formación e investigación. Ella parece erigirse en el modelo de organización universitaria que reemplace la tradicional concepción de universidad como espacio público, como lugar de encuentro y controversia entre muchas y potenciales identidades (...) Las generalizadas concepciones tecnocráticas que priorizan la relación insumo-producto, por encima del valor de los procesos, impul-*

*san, a través de la política pública, una forma de ajuste al mundo de la producción donde ya no interesa tanto la formación y su relación con la demanda laboral, cuanto la identificación de la universidad como empresa orientada a vender sus servicios. (Krotsch, 2000: 23)*

Dentro de esta lógica, la crisis de las universidades públicas se confundió, en forma similar a como ocurrió con otras ex empresas estatales de servicios públicos. Efectivamente, la tendencia era movilizar a la opinión pública en el sentido de percibir como ineficientes y costosas a las «empresas» del estado. Se buscaba que la universidad pública apareciera como una institución anacrónica y que debía modernizarse, según los nuevos patrones ya señalados.

En este sentido, la iniciativa privada, sus prioridades, sus pautas, o sus estilos de gestión, se convirtieron en sinónimo de modernización y de «buena calidad». Asimismo, esta reestructuración que supuso redefinir los límites entre lo público y lo privado, incluyó una nueva definición de los conceptos público, privado y estatal, acomodada a aquellos tiempos. En una operatoria claramente mercantil, la educación pasaba a ser, definitivamente, un asunto público con dos opciones «de gestión privada» y «de gestión estatal». Bajo este supuesto, el Estado dejaba de tener la obligación insoslayable de garantizar los asuntos de interés público, en tanto derechos ciudadanos, como por ejemplo la educación, y se convertía en un actor «par» al mercado, como un gestor homólogo, análogo a cualquier otro gestor que ofrece servicios «de consumo» a sus clientes.

Durante este tiempo, y en consonancia con las tendencias privatistas, la reforma neoliberal en educación afectó básicamente tres dimensiones: el financiamiento (reducción de la inversión pública), la estructura jurídica (reestructuración del sistema con nueva legislación y normativa) y el rol del Estado en la responsabilidad sobre la educación (definición de un Estado evaluador, fiscalizador, alejado de la función social de educar) (Gentili, 2002; Krotsch, 2000).

En materia de financiamiento, además de una reducción en la inversión pública, que afectó directamente las partidas que las universidades recibían y administraban por su autonomía, el gobierno

inició una política de financiamiento por la vía de «fondos concursables», lo cual buscaba alinear y disciplinar a las instituciones universitarias para asumir las orientaciones políticas definidas desde el gobierno. Si bien los proyectos «a concursar», podían presentar aspectos interesantes en cuanto a su dimensión diagnóstica y propositiva, la política de los «fondos concursables»<sup>1</sup> produjo la multiplicación del clientelismo político; la negociación y competencia de recursos y una nueva y creciente tarea administrativa y burocrática en torno de la «gestión de proyectos». Otro instrumento regulatorio que impuso el gobierno fue el «programa de incentivos docentes»<sup>2</sup>. Complementario con una política de precarización laboral y baja de los salarios docentes, el programa de incentivos fue una manera de tener centralizada parte de la administración del salario docente y regularlo según el disponible en caja. La intención original de separar las tareas de investigación de la docencia, para «pagar» por jerarquía de investigador, en la práctica, tuvo y sigue teniendo muchas dificultades, tanto en la definición de criterios para la asignación de puntaje, cuanto en la operatoria para llevar adelante los procesos de categorización docente y en la periodicidad de las convocatorias<sup>3</sup>.

En términos de las modificaciones legislativas, en 1995 la aprobación de la LES 24.521 estableció en Argentina un nuevo marco regulatorio para este nivel, definiendo a la educación con dos subsistemas: la educación superior no universitaria (ex nivel terciario) y la educación superior universitaria. La nueva legislación fue sumamente controvertida e incluso llevada a la justicia por varias universidades del país, entre las cuales se encuentra la Universidad de Buenos Aires, por considerar inconstitucional parte de su articulado. En la actualidad nos encontramos en una etapa de debate para una nueva

- 
- 1 El Fondo de Mejoramiento a la Calidad Educativa (FOMEC), que integró uno de los componentes del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) fue uno de los fondos concursables más importantes.
  - 2 Dicho programa, que aún existe parcialmente, sostenía un pago extraordinario a los docentes que realizaran investigación. Para ello, los docentes debían someterse a un proceso de categorización periódica que los colocaría en uno de los 5 niveles o categorías de investigador.
  - 3 Las convocatorias que debían tener una periodicidad y regularidad fueron irregulares y discontinuas.

ley de educación superior que reemplace a la que está vigente<sup>4</sup>.

La reforma de la década de 1990 introdujo otras modificaciones en el sistema de educación superior argentino y fuertes discusiones en torno a sus reformas curriculares (lo que ponía en juego la cantidad de años de estudio para las diferentes titulaciones: grado y posgrados), la gratuidad, el financiamiento, la autonomía, el sistema de admisión y la organización institucional. En esos años, las universidades nacionales tuvieron importantes debates sobre si acortar o no los años de estudio en el nivel de grado<sup>5</sup>; debate que se daba junto con una presión por abrir posgrados arancelados. En el nivel de la docencia se planteaba también un conflicto, ya que las actividades docentes en un armado en el cual la docencia de grado estaba subvaluada y la docencia en el posgrado se pagaba extra, generaba doble pertenencia institucional, en el caso de un mismo profesor o profesora y circuitos diferenciados de profesores, según fueran del grado o del posgrado. En ese período, además de permitirse la creación de las universidades privadas, se crearon nuevas universidades nacionales con modelos organizativos diferentes, que de algún modo introdujeron fisuras en el modelo tradicional de las universidades públicas. La mayor concentración de dichas universidades se creó en el conurbano bonaerense y de alguna manera tuvo una doble intencionalidad política: por un lado generar instituciones con liderazgos afines al gobierno nacional, que contrabalancearan un poco el mapa político del Consejo Interuniversitario Nacional—CIN<sup>6</sup> y por otra parte, generar ofertas que pudieran competir con la Universidad de Buenos Aires, desagotando de algún modo a la universidad más populosa del país<sup>7</sup>.

4 En el 2008 hay ya más de 8 proyectos para una nueva LES en estado parlamentario en la Cámara de Diputados.

5 La Universidad de Buenos Aires realizó un encuentro en la ciudad de Colón en donde suscribió un acuerdo para su reforma curricular, que finalmente no se concretó.

6 El Consejo Interuniversitario Nacional es un organismo que reúne a las universidades del país, que voluntariamente, y en uso de su autonomía, se adhieren al Estado como organismo coordinador de las políticas universitarias (ver <http://www.cin.edu.ar/>).

7 De acuerdo con las estadísticas de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, la Universidad de Buenos Aires contaba en 2006 con 358.000 estudiantes de grado.

Las nuevas instituciones privadas, al igual que las nuevas universidades públicas, se conformaron desde modelos de organización diferentes, en relación con las universidades públicas tradicionales y con la oferta universitaria privada existente hasta ese momento. La oferta de universidades privadas se caracterizó por un tamaño pequeño, con un número acotado de estudiantes y docentes alrededor de un recortado menú de opciones académicas, destinadas a formar profesionales para ocupar cargos de diferente jerarquía en el mundo empresarial. La articulación con las empresas era central y muy fuerte (Tiramonti, Feldfeber y Navarrete, 1995).

En cuanto a la evaluación, ésta en efecto, apareció en la agenda política durante la década del 90 en el contexto de la reforma del Estado. No se trató de un concepto nuevo en el campo educativo; pero su reaparición vinculada con la idea de Estado evaluador le imprimió nuevas connotaciones. El término «calidad» también hizo su aparición conjuntamente con la evaluación y fue disputado por diversos sectores.

El Consejo Interuniversitario Nacional, en su Acuerdo Plenario N° 50/92, tomó posición al definir a la calidad como:

*[...]los efectos positivos que las instituciones universitarias proyectan al medio, a través de numerosas actividades, imposibles de mensurar, pero si analizar cualitativamente, en función de los procesos históricos-socio-políticos-culturales en los que están insertos. En este sentido hay que considerar cuál es el impacto de la inserción de la universidad y sus efectos en el desarrollo del medio, no sólo por la generación de graduados de grado y posgrado, sino también por los servicios que presta en la producción, preservación, acrecentamiento y difusión de conocimiento que se resumen en un mejoramiento de la calidad de vida. Tiene, en consecuencia todas las funciones inherentes a la universidad y su apreciación no se puede reducir al graduado como único producto e indicador de la calidad[...] (Taller Nacional de Vaquerías, 1993).*

El CIN, ofreció esa definición como para «ganar de mano la partida», anticipándose a la normativa que vendría y a la constitución

de los procedimientos e instrumentos de evaluación y acreditación que más adelante tendrían lugar. En cierta medida, estaba queriendo contraponerse a la idea economicista y tecnocrática que sostenía que la eficiencia en la gestión, entendida como management y despojada de contenido político, implica necesariamente una mejor calidad del producto; calidad que es medida con la evaluación, la cual simultáneamente, y en tanto ofrece información para la gestión, ayuda a mejorar los procesos; por ende la calidad.

Desde mi punto de vista, las definiciones sobre la evaluación y la calidad no pueden discutirse en lo abstracto, como si se tratara de un asunto meramente técnico. Más bien tienen que ver con un posicionamiento ideológico y epistemológico en relación con aquello que se pretende evaluar y con el propio sentido de la evaluación en tanto proceso de construcción de conocimiento. ¿Qué se espera de la institución educativa, de su función social y educativa? ¿Cómo se considera a la evaluación? ¿Cuál es su sentido y orientación? ¿A quién le sirve, quién tiene la atribución de juzgar o de establecer los parámetros para evaluar? Sin embargo, lejos de darse ese debate, una expresión que generó cierto grado de consenso y de cómodas negociaciones fue la de 'evaluar para el mejoramiento de la calidad'. Se utilizó una expresión ambigua que para muchos podía simbolizar el paso de un estado inicial a otro superador, luego de pasar por el proceso de la evaluación. Esta operación propuso un primer desplazamiento del contenido ético-político de la evaluación hacia una dimensión técnica e instrumental. Con un análisis un poco más profundo, se advierte que en dicha expresión nada se dice respecto del «estado inicial» y de los «a priori» que ello supone, ni de los criterios, parámetros de la evaluación y mucho menos respecto de cuáles son los juicios de valor aceptados como válidos.

Quizás por la ambigüedad, o justamente con toda intención, resultó la forma de generar un ámbito confuso de términos que se utilizaron, casi sin distinción, por sectores con posiciones contrapuestas que se enredaban discutiendo los aspectos instrumentales de la evaluación (qué, cómo y cuándo evaluar). Algo similar ocurrió con el uso de la expresión «cultura de la evaluación» que resultó un paraguas explicativo para una gran variedad y diversidad de tensiones conceptuales

y de la práctica evaluativa, efectuando un nuevo desplazamiento de la dimensión política hacia una supuesta dimensión cultural.

El «control de calidad», en el sentido de verificación de la calidad según estándares, por parte del Estado y también la evaluación resigificada desde el management, comprendiendo al mejoramiento como eficiencia para la gestión, fueron las ideas que avanzaron con mayor fuerza en la década de 1990 y ocuparon, sin duda, el lugar que ahora tiene una concepción pedagógica que vincula la evaluación, al aprendizaje y por ende a la transformación. Frente a estas concepciones se escucharon múltiples voces de resistencia y de crítica que tensionaron a la propuesta hegemónica y, aunque en esa época no consiguieron frenar la avalancha de programas y políticas financiados por organismos internacionales, que tenían claramente una orientación tecnocrática, con el tiempo fueron constituyendo una masa crítica y generando experiencia que sigue disputando el espacio discursivo y que hoy tiene un campo más fértil para construir alternativas de intervención.

De alguna manera, la introducción de la temática de la gestión (como gerenciamiento = eficiencia), la evaluación y la calidad irrumpieron en un escenario en el cual aún no se habían atendido suficientemente ciertos problemas. Entre ellos, se encontraban la escasez y distribución de los recursos en el sistema de educación superior, los magros presupuestos destinados a la ciencia y la tecnología, la deserción, el desgranamiento, las precarias condiciones del trabajo de los docentes, la desatención del alumnado bajo la argumentación de la masividad y la necesaria discusión acerca de la función de la universidad en la sociedad.

Aún así, los debates sobre la evaluación y la calidad de las universidades como instituciones, y de sus programas de estudio, se instalaron de forma permanente, desde ese entonces y hasta la actualidad. Esto ocurrió, en parte porque los procesos de evaluación y acreditación comenzaron a ser una realidad en la vida de las instituciones universitarias. Ya antes de la constitución de la agencia evaluadora, desde el Ministerio de Educación se promovieron e iniciaron experiencias de evaluación institucional y de acreditación de posgrado. A partir de 1993, el entonces Ministerio de Educación

y Cultura de la Nación firmó 16 convenios con universidades nacionales, dos con asociaciones de facultades y uno con una universidad privada, para planificar e implementar procesos de evaluación institucional. Los acuerdos preveían el asesoramiento para la realización de las autoevaluaciones que realizarían las mismas instituciones y la asistencia para constituir y coordinar comités de evaluación externa. Durante 1995 se completaron, dentro de este programa, las evaluaciones de tres universidades nacionales: del Sur, de la Patagonia Austral y de Cuyo. A finales de 1994, el Ministerio creó la *Comisión de Acreditación de Posgrados –CAP*. Ese organismo realizó, durante 1995, una convocatoria a la acreditación voluntaria de maestrías y doctorados académicos. Más de 300 carreras de posgrado ofrecidas por universidades públicas y privadas respondieron a dicha convocatoria y la CAP dictaminó sobre su acreditación, clasificando los programas acreditados según la calidad en tres categorías. También se promovieron espacios de discusión para instalar el tema y buscar legitimidad en las acciones. Hacia 1990, se realizó el Primer Congreso Nacional de Evaluación de la Calidad, en la ciudad de Salta; en 1992; el Segundo Encuentro de Rosario y, en 1993, el Tercer Encuentro de Mar del Plata. A partir de la instauración de la *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)*, ésta organizó nuevos espacios de debate como el Taller de Autoevaluación Universitaria y la Reunión Académica sobre Evaluación Institucional en 1998; el Taller de Pares Evaluadores en 1999 y el de Rectores de las Universidades Evaluadas en febrero de 2000. Estas tres últimas acciones fueron organizadas en el marco de un convenio entre el CIN y la CONEAU, lo que muestra la legitimidad que desde el inicio fue consiguiendo la agencia evaluadora con esta estrategia de diálogo y construcción de conocimiento con el sistema universitario.

Cuando se constituyó la CONEAU, el Ministerio de Educación de la Nación dio por finalizada la función de la CAP y transfirió los convenios de evaluación y los procedimientos de acreditación en el estado en que se encontraban. La CONEAU comenzó a trabajar desarrollando sus funciones en forma escalonada en el tiempo, a medida que

se iba organizando. En 1996, inició acciones en el área de evaluación de proyectos; en 1997, realizó la primera evaluación externa e inició la evaluación de los informes anuales de instituciones universitarias con autorización provisoria y las actividades de acreditación de posgrados y, a partir de 1999, completó sus funciones con acciones de evaluación de solicitudes de reconocimiento definitivo y de agencias privadas de evaluación y de acreditación de carreras de grado.

Desde su constitución hasta la fecha, la CONEAU ha crecido de una forma exponencial. Por un lado, aumentó la cantidad de personas que allí trabajan en el desarrollo de los procesos técnicos y administrativos (se pasó de aproximadamente 15 personas a más de 60) y de los pares evaluadores que participan de las diferentes instancias de evaluación y acreditación. Por otro, creció la demanda de las instituciones para realizar estos procesos y la diversidad de asuntos en los que la CONEAU se desarrolla, complementarios a su actividad específica para el cumplimiento de su mandato legal.

Antes de desarrollar más particularmente los alcances de esta agencia evaluadora y acreditadora, presentaré algunos datos que dan una idea de la manera en que se desenvuelve el sistema de educación superior argentino.

### **ALGUNOS DATOS DE ACTUALIDAD PARA CONTEXUALIZAR AL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIO DE ARGENTINA.**

Argentina es un país con 36.260.130 habitantes, según el censo de 2001, con una superficie continental de 2.791.810 km<sup>2</sup>. La población argentina es predominantemente urbana (89.3%), aunque existe una pequeña cantidad de población rural<sup>8</sup> dispersa y muy pobre en el interior del país. En términos de su concentración geográfica, se observa que la población está distribuida mayoritariamente en las regiones de Gran Buenos Aires (donde reside casi el 32%) y Pampea-

---

8 Los principales indicadores socio-económicos son relevados en Argentina por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). A través de ella, sólo se relevan aglomerados urbanos (un total de 28).

na (35%); les siguen las regiones Noroeste (con el 12.3% de la población), Nordeste (9.3%), Cuyo (7%) y Patagonia (4.8%)<sup>9</sup>.

Actualmente, y como puede observarse en el cuadro 1, existen 104 instituciones universitarias en el país, entre institutos universitarios y universidades. De estas, 46 corresponden al sector público y 56 al sector privado.

CUADRO 1: INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS POR SECTOR DE GESTIÓN (2006)			
	Total	Universidades	Institutos Universitarios
Total	104	83	21
Estatal	46	39	7
Privado	56	42	14

Fuente: Anuario estadístico - SPU

Sobre estos datos, es interesante resaltar que la mayor parte de las universidades privadas (cerca de la mitad) fueron inauguradas entre 1992 y 2004. Desde 2004 hasta la fecha, se evidencia una disminución en la creación de nuevas instituciones privadas. En cuanto a las universidades públicas, se crearon más de 20 instituciones en los últimos 15 años en forma progresiva. Es decir que a pesar de las resistencias que se manifestaron y se siguen manifestando desde las universidades públicas, la tendencia hasta 2004 fue claramente hacia la ‘privatización’ del sistema universitario. En Argentina, en el período 1958 - 1990 entraron en funcionamiento 23 instituciones universitarias privadas. Entre 1990 y 1997, el Poder Ejecutivo Nacional otorgó la autorización provisoria para funcionar a 22 nuevas universidades, dos de las cuales fueron cerradas a raíz de la quiebra de las entidades bancarias que

9 Las regiones son: Gran Buenos Aires: Ciudad de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires; Región Pampeana: Resto de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, y Santa Fe; Región Cuyo: Mendoza, San Juan y San Luis. Región Nordeste: Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones; Región Noroeste: Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Tucumán y Santiago del Estero; Región Patagonia: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

las financiaban<sup>10</sup>. Desde 1997 hasta la fecha, con intervención *de la CONEAU*, la cifra de universidades privadas aumentó a 56.

En el mapa que se presenta a continuación puede observarse la distribución de universidades nacionales y la cantidad de alumnos por región.

La creación de nuevas universidades en nuestro país requiere diferentes instancias y un tratamiento diferencial, dependiendo de si se trata de instituciones públicas o privadas. Las universidades nacionales son creadas por una ley nacional, es decir, con intervención del Congreso Nacional. Lo mismo sucede con las universidades provinciales, creadas por una ley provincial (de la jurisdicción que la crea). En ambos casos, sus proyectos institucionales deben ser girados a la CONEAU para su evaluación e informe. El Ministerio de Educación considera el informe de la Comisión y la adecuación del proyecto de estatuto a las normas de la legislación, para autorizar la puesta en marcha de la institución<sup>11</sup>. Para el caso de la creación de instituciones privadas, deben ser organizaciones sin fines de lucro y ser autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo Nacional para funcionar provisoriamente, previo informe favorable de la CONEAU<sup>12</sup>. Luego de 6 años de funcionamiento provisorio, las instituciones pueden solicitar su reconocimiento definitivo, lo cual les otorga mayor autonomía para producir modificaciones en sus planes de estudio y ofertas, así como solicitar apoyo económico al Estado para el desarrollo de proyectos de investigación.

En cuanto a los alumnos, se observa en el cuadro 2, que aún a pesar de que las instituciones privadas superan en número a las estatales, la matrícula es sustantivamente menor. Y, si bien, la evolución de la misma señala un aumento relativo en el sector privado, aún se está muy lejos de reducir significativamente la brecha entre la participación del alumnado en el sector estatal y privado.

---

<sup>10</sup> Se trata de la Universidad Hebrea Argentina Bar Ilán y el Instituto Universitario Patricios.

<sup>11</sup> artículos 48 y 49 de la LES.

<sup>12</sup> Ver arts. 62 y 63 de la LES. Un informe desfavorable de la CONEAU es vinculante en la decisión de no autorizar el funcionamiento de una institución universitaria privada. Un informe favorable no es vinculante.

## Educación Superior, región por región

Referencias ● Nuevas universidades propuestas

## REGION NOROESTE

5 universidades

124.367 alumnos

## REGION CENTRO-OESTE

8 universidades

235.037 alumnos

## REGION SUR

4 universidades

54.864 alumnos

## REGION NORESTE

3 universidades

87.750 alumnos

## REGION CENTRO-ESTE

3 universidades

139.431 alumnos

## REGIONES BONAERENSE Y METROPOLITANA

16 universidades | 662.554 alumnos

Universidad | Alumnos

UBA | 358.071

General San Martín | 8.617

General Sarmiento | 3.980

La Matanza | 23.938

Lamús | 8.316

Lomas de Zamora | 32.448

Quilmes | 10.794

Tres de Febrero | 5.509

Tecnológica Nac. (8 sedes) | 57.598

Instit. Univ. del Arte | 16.806

La Plata | 89.551

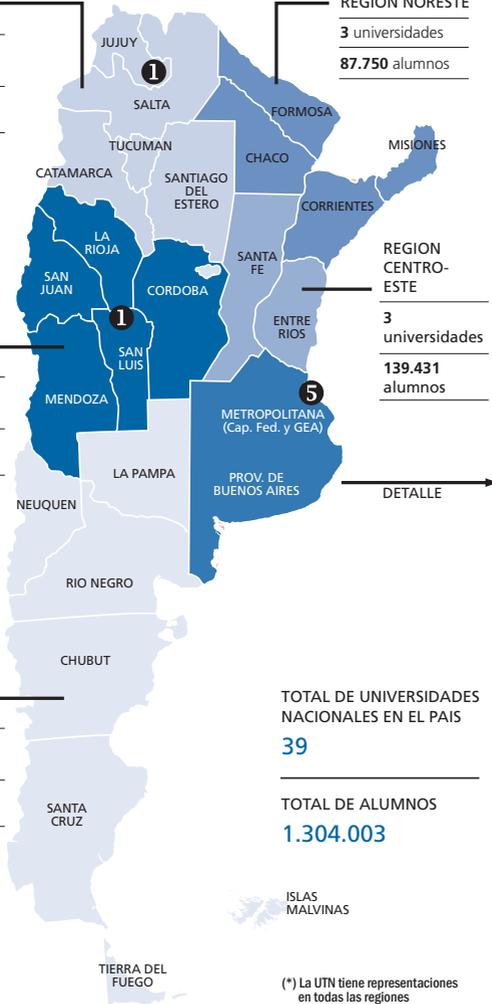
Luján | 16.191

Mar del Plata | 23.127

Centro de la Prov. | 11.142

Nacional del Sur | 20.016

Noroeste de la Prov. | 3.194



**CUADRO 2. ESTUDIANTES DE CARRERAS DE PREGRADO Y GRADO POR AÑO, SEGÚN INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS DE GESTIÓN ESTATAL Y PRIVADA. PERÍODO 2001-2006**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Instituciones de gestión estatal	1.210.769	1.257.561	1.274.581	1.299.371	1.295.387	1.304.003
Instituciones de gestión privada	203.586	204.595	215.439	234.281	254.228	279.373
<b>TOTAL</b>	<b>1.414.355</b>	<b>1.462.156</b>	<b>1.490.020</b>	<b>1.533.652</b>	<b>1.549.615</b>	<b>1.583.376</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico 2006 de la SPU

La disminución de la matrícula del sector estatal se explica fundamentalmente por una baja en la matriculación y un aumento de la graduación. Los nuevos inscriptos bajaron de 290.000 a 270.000 en el período 2001-2006, mientras que los egresados aumentaron de 48.600 a 64.100. En el sector privado, los nuevos inscriptos pasaron de 56.000 a 86.000 y los egresados también aumentaron de 16.300 a casi 23.000.

La oferta formativa en el nivel de posgrado inició un sostenido incremento a partir de finales de 1990. El aumento de ofertas y de alumnos que se matriculaban estuvo directamente relacionado con varios factores. Entre ellos, podemos mencionar a la llamada «fuga hacia delante» de credenciales educativas; el requerimiento cada vez mayor de contar con ese nivel de titulación para determinadas actividades académicas; la proliferaciones de especializaciones y focalizaciones que se proponían en un nivel de posgrado y, finalmente la condición de «oferta arancelada». Ésta si bien generaba, por una parte, a recursos adicionales a las instituciones (particularmente a las del Estado), por otra provocaba el imaginario de que, por tratarse de estudios pagados, se obtendría una mejor calidad formativa. En este nivel, tal como puede apreciarse en el cuadro 3, los alumnos aumentaron considerablemente en ambos sectores. En el sector estatal este incremento representó un 70% en 6 años y en el sector privado el 30%.

CUADRO 3. EVOLUCIÓN DE LOS ALUMNOS DE POSGRADO 2000-2006					
Total		Estatal		Privado	
2000	2006	2000	2006	2000	2006
39.725	62.870	28.314	48.331	11.411	14.539

Respecto de las instancias de gobierno y de decisión política, las instituciones universitarias gozan de autonomía académica y autarquía financiera. Sólo pueden ser intervenidas por el Congreso de la Nación, o, en caso de que éste se encuentre en receso o referéndum, por el Poder Ejecutivo, por un plazo no superior a los seis meses, sin alterar la autonomía académica (*Artículo 29 de la LES*). Las universidades nacionales tienen un gobierno colegiado conformado por un *rector* y un *consejo superior* con representación de los claustros de profesores, de estudiantes y de graduados. El *rector* de la institución se elige en una *asamblea universitaria*. A su vez, las *facultades* que integran la *universidad* se gobiernan con un *decano* (elegido por el *consejo directivo*) y un *consejo directivo* (cuerpo colegiado con representación de los claustros de profesores, de estudiantes y de graduados, con minorías y mayorías).

La formulación de las políticas generales en materia universitaria le corresponde al Ministerio de Educación, el cual debe garantizar la participación de los órganos de coordinación y consulta y respetar la autonomía universitaria. Los órganos de coordinación y consulta son: *El CIN*<sup>13</sup>, *el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CPRES)* y *los consejos regionales de planificación de la educación superior*. (*Art. 70 y 71 de la LES*)

## LA COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA (CONEAU)

La CONEAU, como agencia del Estado, comenzó a funcionar en 1996. Fue creada por la LES como organismo descentralizado cuyo funciona-

<sup>13</sup> Este Consejo estará presidido por el Ministro de Educación, e integrado por el Comité Ejecutivo del CIN, la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), por un representante de cada Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior (CPRES) y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación. (*Art. 72 de la LES*)

miento se despliega en jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación. El carácter de «descentralizado» para la administración pública nacional implica autonomía de gobierno y de administración de sus recursos. Es el único organismo público nacional de evaluación y acreditación universitaria. Su estructura de gobierno y funciones fueron determinadas en la Sección 3. Evaluación y Acreditación (*Arts. 44 a 47 de la LES*).

Uno de los puntos críticos durante la discusión de la ley fue la composición de su gobierno, que quedó integrada por doce miembros, designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres por el CIN, tres por cada una de las cámaras del Congreso de la Nación, uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación y uno por el Ministerio de Educación. Una vez designados, cada uno de los miembros actúa a título personal y dura cuatro años en sus funciones. La renovación del directorio se produce por mitades cada dos años. En el debate actual de una ley que reemplace a ésta, el CIN está planteando nuevamente la posibilidad de aumentar su representación; es decir, que el espacio ocupado por la academia debería ser mayoritario en relación con otros estamentos.

En el origen, esta comisión funcionaría con honorarios simbólicos para realizar tareas específicas de asesoramiento y articulación con los diversos actores vinculados con la educación superior. En esta idea, el armado de la agencia preveía una Dirección Ejecutiva, un equipo técnico especializado no muy numeroso y un número variable de comisiones asesoras (no permanentes) y de pares evaluadores. Una de las primeras decisiones de la Comisión fue la modificación de las atribuciones de sus miembros, quienes pasaron a tener rango (y salarios) de Directores Nacionales<sup>14</sup>. Luego de esta primera determinación, que implicó la intervención directa de los miembros de la Comisión, tanto en el análisis, como en las decisiones sobre los asuntos de su competencia<sup>15</sup>, se

---

<sup>14</sup> En la Administración Pública, el cargo de Director Nacional se corresponde generalmente con una tercera línea respecto de un Secretario de Estado o Ministro.

<sup>15</sup> En la actualidad la Comisión se reúne cada 15 días, durante 3 días consecutivos, para trabajar en sesión plenaria y en subcomisiones por área (de grado, de posgrado, de evaluación externa, de evaluación de proyectos y de relaciones internacionales).

produjeron cambios en la estructura técnica de la CONEAU en varias oportunidades y hasta este año. En la actualidad, la CONEAU tiene tres Direcciones Nacionales: Administración, Evaluación y Acreditación, además de un área de Asuntos Internacionales y la Biblioteca.

Las direcciones de Evaluación y de Acreditación concentran el funcionamiento de las tareas sustantivas de la Comisión. Bajo la dirección de Evaluación se ubican las áreas de Evaluación Externa y Proyectos Institucionales y bajo la dirección de Acreditación, las áreas de Acreditación de posgrados y de Acreditación de grado reguladas por el Estado. La CONEAU tiene a su cargo las siguientes funciones: la evaluación externa de las instituciones universitarias; la acreditación de carreras de posgrado y carreras de grado reguladas por el Estado; así como la emisión de recomendaciones sobre los proyectos institucionales de nuevas universidades estatales y de las solicitudes de autorización provisoria y definitiva de establecimientos universitarios privados. Posee también la función de dictaminar sobre el reconocimiento de entidades privadas de evaluación y acreditación universitaria.

## LA EVALUACIÓN EXTERNA

La CONEAU desarrolla diversos procedimientos para la evaluación, ya sea que se trate de la evaluación de proyectos de instituciones de nueva creación, como de la evaluación externa institucional y la evaluación de proyectos de creación de nuevas agencias de evaluación. Asimismo, también existen diferencias en la tramitación cuando se trata de instituciones estatales o privadas.

En esta presentación, desarrollaré un poco más extensamente el proceso de evaluación externa de las universidades, dejando sin tratamiento, la descripción y el análisis de los procesos de evaluación de proyectos.

El Art. 44 de la LES establece que las instituciones universitarias deben realizar autoevaluaciones que luego serán complementadas con evaluaciones externas que se harán cada 6 años en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Es en este mismo artículo que se indican las funciones que se evaluarán (docencia,

investigación, extensión y también gestión sólo para las instituciones nacionales) y que el proceso debe realizarse con la participación de pares académicos. Si bien en este artículo se dejan sentados los lineamientos para la evaluación externa, ni la LES, ni otros instrumentos normativos posteriores dicen nada acerca del incumplimiento de este artículo. Para el caso de las instituciones privadas, en tanto que la evaluación externa es condición para su reconocimiento definitivo, se establece un cierto poder vinculante para el cumplimiento del Art. 44.

En 1997 la CONEAU inició los procesos de evaluación externa, para lo cual estableció el sentido de la evaluación y definió su dispositivo<sup>16</sup>. En la definición de la evaluación, se establece que:

*[...] la evaluación institucional debe ser útil fundamentalmente a la propia universidad evaluada y a la comunidad en general. Efectivamente, se trata de mejorar la calidad de esta institución a través de interrogarse sobre los resultados, y especialmente sobre las acciones, identificando problemas y comprendiéndolos en su contexto. La evaluación institucional debe tender a crear las condiciones óptimas para que los participantes, incluyendo al evaluador, mejoren su comprensión sobre la realidad institucional [...] la evaluación institucional es una herramienta importante de transformación de las universidades y de la práctica educativa; es un proceso con carácter constructivo, participativo y consensuado; es una práctica permanente y sistemática que permite detectar los nudos problemáticos y los aspectos positivos. Ello implica la reflexión sobre la propia tarea como una actividad contextualizada que considera tanto los aspectos cualitativos como los cuantitativos; con un alcance que abarca los insumos, los procesos, los productos y el impacto que tienen en la sociedad; una tarea fundamental para el gobierno y la gestión administrativa y académica; y, en definitiva, una plataforma para el planeamiento institucional.*

---

16 Lineamientos para la Evaluación Institucional (Resolución CONEAU 09/97)

Desde esta concepción y atendiendo a su mandato legal, establece los siguientes pasos a seguir para llegar a completar los procesos de evaluación institucional:

1. Acuerdo-compromiso entre la institución universitaria y la agencia evaluadora.
2. Autoevaluación de la institución universitaria.
3. Evaluación externa con participación de Pares Evaluadores.
4. Redacción de la versión preliminar del informe final y presentación ante la Autoridad Universitaria y/o Comité de autoevaluación.
5. Redacción de la versión definitiva del informe final atendiendo a los comentarios de las Autoridades y/o Comité de autoevaluación.
6. Envío del informe a la institución.
7. Recepción de la carta del Rector reaccionando al informe.
8. Publicación del Informe con la carta del Rector.

Para transitar estas etapas, existen documentos y normativas que orientan al proceso y que a la vez permiten distinguir cuando la evaluación externa persigue, además, fines de reconocimiento definitivo. Existe un modelo específico de acuerdo que se aplica a la situación de las instituciones con autorización provisoria que solicitan la evaluación externa en el marco del reconocimiento definitivo (Ordenanzas 028/01 y 029/01); y en los demás casos de instituciones universitarias nacionales o privadas se aplica el modelo de convenio general para implementar el proceso de evaluación institucional.

El proceso de autoevaluación lo realiza la propia institución conforme a sus propios enfoques, metodologías y decisiones. La CO-NEAU sugiere orientaciones y contempla la opción de un «diálogo técnico». Se considera importante que la autoevaluación cuente con un alto grado de participación; adopte una perspectiva contextual e histórica, referida a sus objetivos y al proyecto de establecimiento; cubra todas las funciones que desempeña la institución; enfoque a la institución como un todo y no como una mera suma de sus partes y posibilite a los lectores del informe de autoevaluación alcanzar una imagen documentada de la institución.

Una vez culminada la autoevaluación y presentado el informe ante la CONEAU, se inicia la etapa de evaluación externa. Para la realización de esta tarea, se cuenta con la Resolución CONEAU 315/00, que fija las pautas generales para la elaboración de los informes de evaluación externa y con una «guía de variables», desagregadas en dimensiones e indicadores para la Evaluación Externa (Anexo II), que tiene un carácter orientador para la tarea de los pares.

Los principales pasos que organizan el proceso de una evaluación externa son los siguientes:

- Designación, mediante sorteo, de los miembros de la CONEAU responsables de la evaluación, quienes analizan los aspectos particulares de la evaluación y están involucrados de cerca en el desenvolvimiento del proceso.
- Designación de los integrantes del equipo técnico de la CONEAU encargados de establecer comunicación con la institución y de analizar la información y la documentación.
- Análisis del Informe de Autoevaluación.
- Definición de los perfiles y los términos de referencia de los integrantes del comité de pares evaluadores.
- Determinación de un cronograma.
- Designación de los pares.
- Realización de talleres previos para la elaboración de la agenda de la visita.
- Visita a la institución.
- Aprobación del Informe Preliminar de evaluación externa.
- Vista al Rector del Informe Preliminar y recepción de sus comentarios.
- Aprobación del Informe Final que será publicado y distribuido junto con las consideraciones finales del Rector en su postscriptum.

Todas las decisiones sobre la constitución del Comité de Pares, así como sobre el Informe Final de Evaluación Externa, son adoptadas por el Plenario de la CONEAU.

En el marco de una misma normativa y procedimientos, es posible observar y analizar que existen diferencias entre instituciones privadas que buscan el reconocimiento definitivo de funcionamiento y el desarrollo de las evaluaciones externas cuando, no hay una con-

secuencia institucional inmediata. Quizás este punto genera alguna contradicción en la mística que supone una evaluación, definida como un proceso de aprendizaje institucional. Por otra parte, la idea de evaluación como aprendizaje institucional parecía difícil de apreciar en el contexto de surgimiento de la CONEAU, incluso para aquellas instituciones para las cuales el proceso no resultaba vinculante. Para la propia Comisión, esta idea de evaluación implicó e implica una construcción conceptual lenta y en diálogo con la comunidad universitaria.

La inquietud tecnocrática por los resultados, por ver «impacto» o cambios inmediatos, generaba y genera una tensión de esta propuesta procedimental con los requerimientos por «medir impacto y resultados de las evaluaciones». Es por ello que, para las universidades nacionales, la experiencia de realizar estas evaluaciones e incluso de repetirlas al cabo de 6 años resulta muy significativa. También resulta particularmente importante el hecho de que la CONEAU continúe sosteniendo un sentido y orientación para la evaluación institucional, que se aparta de las otras funciones de la Comisión, en cuanto al carácter de la propuesta evaluativa, que es diferente en el caso de la acreditación e incluso de la evaluación de proyectos.

Una preocupación central es la relativa al uso o la aplicación de lo evaluado. En este sentido, aparece con claridad el obstáculo del financiamiento. Independientemente de aquellas cuestiones que pueden ser resueltas mejorando las distribuciones internas, o con el uso más racional de los recursos, es indudable y ampliamente aceptado que las universidades atraviesan fuertes restricciones presupuestarias. Esta situación devalúa el impacto de la evaluación externa, en tanto que algunas de las recomendaciones que surgen de los análisis diagnósticos se ven diluidas por la dificultad de su implementación. Asimismo genera escepticismo en relación con los beneficios de las evaluaciones. Es decir, ¿para qué se destina tanto esfuerzo y energía, si luego no se podrá cumplir con las acciones para el mejoramiento?

En momentos de debate legislativo de una nueva ley, parece particularmente interesante indagar sobre las posibilidades de instituir espacios de transformación en la universidad pública y revalorizar

las prácticas de la evaluación institucional como instrumentos que pueden contribuir con los procesos de cambio necesarios para que la universidad recupere su legitimidad como actor social. En este sentido, sería conveniente distinguir las acciones y procesos que conducen a la reflexión y análisis crítico, para la producción del conocimiento que sustenta procesos de cambio (mejoramiento), de aquellas acciones y procesos que se ven estimulados por la consecución de un fin material.

## LA ACREDITACIÓN DE POSGRADO

El área de Acreditación abarca dos funciones sustantivas: la acreditación de carreras de grado de interés público<sup>17</sup> y la acreditación de los posgrados (proyectos de carrera y ofertas en funcionamiento). En esta presentación desarrollaré sólo lo relativo a la segunda de las funciones.

El instrumento jurídico principal, marco para las actividades vinculadas con la acreditación de posgrados, es la Resolución Ministerial N° 1168/97 del entonces Ministerio de Cultura y Educación, que fija los estándares mínimos de calidad que deben cumplir las carreras de posgrado y las caracteriza de acuerdo con el título que otorgan y conforme con el Art. 39 de la LES. Se reconocen los siguientes tipos de carrera de posgrado: especializaciones, maestrías y doctorados. Esta norma ofrece criterios generales que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar para acreditar carreras o proyectos de carrera. Se refiere a la definición de la tipología, al marco insti-

---

<sup>17</sup> Una de las funciones de la CONEAU es la acreditación periódica de carreras de grado cuyos títulos corresponden a profesiones reguladas por el Estado. El Ministerio de Educación determina, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de títulos cuyo ejercicio profesional pudiera poner en riesgo de modo directo a la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes (art. 43° de la LES). Asimismo, la acreditación de carreras de grado por parte de la CONEAU requiere de la aprobación previa de estándares de acreditación por parte del Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades. Ver [www.coneau.gov.ar](http://www.coneau.gov.ar)

tucional, al plan de estudios<sup>18</sup>, al cuerpo académico, a los alumnos, al equipamiento, a la biblioteca y centro de documentación, a la investigación. Además, esta resolución pauta el procedimiento general para el proceso de acreditación.

En lo concerniente a la función de acreditar posgrados, existe, además de esta resolución, una gran cantidad de normativa dictaminada tanto por el Ministerio, como por la propia CONEA; entre otras, el Decreto N° 499/95, que establece que la acreditación de una carrera de posgrado tiene una validez de 3 años, a cuyo término se deberá petitionar una nueva acreditación, la que tendrá una vigencia de 6 años, y la Resolución Ministerial N° 532/02, que establece que la validez de los títulos, para el caso de proyectos de carrera, será otorgada provisoriamente hasta tanto el proyecto se implemente (es decir, hasta que comiencen las actividades académicas). Una vez implementado, deberá presentarse en la siguiente convocatoria para acreditación de carreras que la CONEAU establezca.

A los efectos de especificar los estándares propuestos en el marco de la Resolución Ministerial 1168/97, la CONEAU convocó a comisiones asesoras por áreas de conocimiento o disciplinares, con el fin de que produjeran documentos técnicos que permitan interpretar el contenido de la norma, en el marco de las prácticas desarrolladas para cada uno de los respectivos grupos disciplinarios. Como resultado de estas convocatorias se obtuvieron unos informes/documentos que se utilizan con carácter orientador, no vinculante, en las evaluaciones que realizan los comités de pares.

¿Cómo se realiza el procedimiento de la acreditación de las carreras de posgrado?

La CONEAU realiza convocatorias periódicas que se notifican a las instituciones y se difunden públicamente. Para presentarse a dichas convocatorias, las instituciones cuentan con una serie de

---

<sup>18</sup> Entre otras cuestiones, establece que las carreras de especialización contarán con un mínimo de 360 horas y las maestrías con un mínimo de 540 horas; en ambos casos, se trata de horas reales dictadas. En el caso de las maestrías, se debe incluir, además, un mínimo de 160 horas de tutorías y tareas de investigación en la universidad (sin incluir las horas dedicadas al desarrollo de la tesis).

instrumentos y procedimientos que la propia Comisión provee<sup>19</sup>. Además de la acreditación, las instituciones pueden solicitar la categorización de la carrera de posgrado (hay 3 niveles: A, B y C). En el caso de los proyectos de carrera, éstos son presentados ante el Ministerio de Educación y luego remitidos a la CONEAU.

Una vez que la convocatoria cierra, la CONEAU aprueba el conjunto de posgrados a evaluar por los comités de pares, así como la nómina de sus posibles integrantes. Esta información es comunicada a las instituciones respectivas, a fin de que hagan las observaciones que consideren pertinentes y ejerciten el derecho de recusar a los evaluadores propuestos (ordenanzas N° 44 y 45 de CONEAU).

La evaluación para acreditar los posgrados se realiza con la intervención de los comités de pares evaluadores, que realizan las recomendaciones sobre las cuales la CONEAU fundamenta las decisiones que toma. Los comités de pares se integran con no menos de 3 expertos de las áreas disciplinarias que se requieran según el caso, los cuales se seleccionan de un Registro de Expertos y atendiendo a sus antecedentes académicos y profesionales. Los pares trabajan en todo momento con la asistencia de personal técnico de la Comisión, que instruye a los pares en los criterios y estándares vigentes, además de los procedimientos a implementar y del Código de Ética<sup>20</sup>. Para la evaluación de las carreras o proyectos asignados, cada comité analiza la solicitud presentada por la institución y el informe del personal técnico de la CONEAU y aplica los estándares y criterios preestablecidos, ajustados a la especificidad de los respectivos cam-

---

19 La Ordenanza N° 45 y la Nota Técnica para la presentación de carreras constituyen la normativa que establece cuál es la información y la documentación requeridas para la evaluación y los procedimientos y la modalidad de evaluación. La solicitud de acreditación se confecciona sobre la base de un formulario electrónico.

20 El Código de Ética obliga a los evaluadores a actuar con absoluta independencia de criterio, sin asumir la gestión de intereses particulares ajenos a la misión encomendada. En consecuencia, están obligados a excusarse de intervenir en los casos en que pudiera estar comprometida su imparcialidad. Mediante la firma de un convenio de confidencialidad, los evaluadores se comprometen a cumplir con las normas del Código mencionado y a no divulgar las informaciones contenidas en las solicitudes de acreditación evaluadas por ellos, ni el resultado de la evaluación. ([www.coneau.gov.ar](http://www.coneau.gov.ar)).

pos disciplinarios y orientaciones. Finalmente emite una recomendación y se pronuncia respecto de la categorización, en el caso de las carreras en funcionamiento que lo hubieran solicitado.

Los informes de los comités de pares son considerados por la CONEAU para efectivizar el dictamen favorable o desfavorable de la acreditación solicitada, aunque la decisión no es vinculante. Cuando el informe es desfavorable, se invita a la institución a tomar vista del expediente en un plazo de 30 días desde la notificación, para subsanar debilidades e implementar medidas de mejoramiento, o bien para retirar la solicitud<sup>21</sup>.

La actividad del Área de Evaluación de Posgrados ha crecido de una manera vertiginosa desde la creación de la CONEAU hasta la fecha y se puede afirmar que en este momento, los procesos de acreditación gozan de legitimidad por la comunidad universitaria. Cada vez más las instituciones esperan las convocatorias para acreditarse, entre otras cuestiones porque la acreditación aparece como requisito para diferentes asuntos vinculados con la actividad académica: las agencias de promoción del desarrollo científico y económico (CONICET, FONCYT, etc.) consideran los resultados de la acreditación para otorgar becas y subsidios; los alumnos se interesan por el tema a la hora de elegir sus estudios de posgrado, los colegios profesionales (por ej. de medicina) comienzan a considerar los resultados de la acreditación para la certificación y recertificación de los títulos de especialista, etcétera. Esta situación nos está señalando que en este terreno, los procedimientos que aplica la CONEAU, con la interpretación de los estándares, están fijando un cierto modelo de entender la «calidad» para los posgrados.

---

21 Para el caso en que se trate de proyectos y no de carreras, el trámite es similar aunque con algunas particularidades: la CONEAU no emite una resolución sino un dictamen; el plazo para la presentación de la respuesta a la vista es de 7 días corridos; los dictámenes, al no ser resoluciones sino el elemento sobre el cual se resuelve, no son recurribles. La evaluación queda concluida con un dictamen en el que la CONEAU recomienda al Ministerio de Educación hacer o no hacer lugar al reconocimiento oficial provisorio del título. (ver [www.coneau.gov.ar](http://www.coneau.gov.ar)).

## ALGUNAS REFLEXIONES PARA CONTINUAR UN DEBATE QUE SE ACTUALIZA

La CONEAU reúne en un mismo organismo diversas funciones vinculadas con la regulación de las instituciones de educación universitaria, por la vía de los procesos de evaluación. Una parte de lo que se tramita por esta Comisión son procesos fuertemente vinculantes, que se ajustan a la aplicación de estándares para «aprobar, acreditar y autorizar»; mientras que por otro lado, la función de la evaluación externa conlleva otra lógica cuando se trata de universidades públicas, aunque se queda a medio camino cuando se trata de evaluar, con fines de reconocimiento definitivo, en el caso de universidades privadas.

Un debate siempre presente en el ámbito de la evaluación y acreditación universitaria se relaciona con la tensión entre la evaluación como instancia de aprendizaje institucional, y la evaluación para acreditar (lo cual supone el cumplimiento de estándares). En los últimos años, la significación de la acreditación ha pasado del control a la nueva denominación (traducida del inglés) de «aseguramiento de la calidad». Esta terminología busca situar a la acreditación más cerca de una connotación de mejoramiento institucional, por la vía del cumplimiento de los estándares. En este último supuesto, los estándares aparecen como «el modelo de calidad a conseguir» universalmente instituido.

Los debates acerca de la calidad de la educación también tienen otra tradición de lucha, que precisa ser revisada y revitalizada. Se trata de aquella tradición democrática que se basa en una concepción sociológica y política de la educación, en la que la noción de calidad está estrechamente vinculada a la lucha contra las desigualdades, las dominaciones y las injusticias de cualquier tipo. En esta perspectiva, la calidad es un concepto inevitablemente político que refiere a la idea de justicia social educativa.

En el marco de procedimientos, que con el tiempo se han ido instalando y que han ido generando nuevos conocimientos, sin duda sobre las relaciones entre evaluación, acreditación y calidad educativa, hay mucho más para decir; pero, desde mi punto de vista, para no caer en abstracciones tecnocráticas que sólo promueven debates instrumenta-

les, es imprescindible colocar el tema dentro de las discusiones de las políticas para la educación superior. Con otras palabras, hay que evitar que la evaluación se configure como un tema de debate y de ámbito de intervención en la educación superior, frente al vacío de una política para el sector. Sería un gran riesgo que las instituciones estén supeditándose a esta lógica en la cual la evaluación es el tema que ocupa el discurso y la preocupación por el «mejoramiento» se va convirtiendo en una frase «paraguas», carente de significado. ¿Qué sentidos y consecuencias se pueden esperar de los procesos de acreditación y evaluación, cuando los mismos están sobreestimados en su carácter instrumental, ocupando el lugar de lo político? Es decir, cuando lo instrumental aparece como valor, como ética, suponiendo la neutralidad de «lo técnico», ¿qué impacto están teniendo en la nueva configuración del sistema de educación superior? ¿Cómo recuperan las instituciones el valor pedagógico de la evaluación, distinguiéndolo de la acreditación, como instrumento para el desarrollo institucional, a la vez que valoran a la acreditación como instancia de control estatal?

Es indiscutible que la universidad debe ser eficiente y responsable, pero no según los criterios de producción transpuestos de las empresas, aunque estos también puedan resultar aportes interesantes. Es importante advertir que las instituciones no pueden eximirse de controles del Estado. La crítica y el rigor científico son exigencias de esa responsabilidad y solamente pueden ser ejercidos cuando el control externo no opera un desvío o una anulación de la autonomía, la cual también comporta mecanismos internos de control. Siendo la eficacia en la consecución de sus fines una responsabilidad insoslayable de las universidades, vinculada directamente con su autonomía, se hace imprescindible la discusión acerca de ¿cuáles son los resultados esperables de la universidad? ¿Cuál es la función actual de la universidad en un mundo que requiere de nuevas categorías para explicar lo que está aconteciendo? ¿La universidad está respondiendo a las demandas sociales? ¿A cuáles? ¿Cómo?

Las nuevas exigencias que se plantean a la educación superior deben retomar la pregunta acerca de la función social de las universidades. Examinar dicha función social implica preguntarnos por la identidad institucional que se construye a partir de la historia (identidad he-

redada) y en el dinamismo de las prácticas cotidianas (representaciones que le dieron sentido, que se ritualizaron en prácticas carentes de dirección y en otras innovadoras que se entrecruzan y convergen).

Tal como lo expresa Helgio Trinidad, parafraseando a Chauí:

*[...] la universidad siempre fue una institución social, esto es, una acción social y una práctica social fundada en el reconocimiento público de su legitimidad y de sus atribuciones [...] La legitimidad de la universidad moderna se fundó en la conquista de la idea de autonomía del saber respecto de la religión y del Estado". Y concluye que "la universidad europea se tornó inseparable de la idea de formación, reflexión, creación y crítica. (Chauí, 2001: 26)*

La evaluación y la acreditación como procesos instalados en los sistemas de educación superior en la región deberían ser revisadas en el marco de las decisiones de política educativa y en función de lo que se piense respecto de la función social de la universidad, para resituar de esta manera el asunto en su dimensión política. Los debates no están cerrados, quizás ahora que los escenarios políticos son más propicios para el diálogo, se pueda continuar la discusión en el contexto más amplio de problematizar a las universidades como instituciones educativas con una insoslayable responsabilidad social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Coraggio, José Luis y Adolfo Vispo (2001). *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*. Miño y Dávila: Argentina.
- De Sousa Santos, B. (2005). *La Universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la Universidad*. Miño y Dávila: Buenos Aires.
- Gentili, P. (2001). *Universidades na penumbra*. Brasil: Cortez Ed.
- Krotsch, P. (2000). *Educación superior y reformas comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes: Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1997). *Estados capaces: un desafío de la integración*. Cefyl (Mimeo).

- Oszlak, O. (1997). «Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? Reforma y Democracia». *Revista del CLAD*, No 9, octubre /diciembre: Caracas.
- Puiggrós, Adriana y Carlos P. Krotsch (comps.) (1994). *Universidad y evaluación. Estado del debate*. Aique grupo editor: Buenos Aires.
- Sverdlick, I., P. Ferrari y A. Jaimovich (2005). *Desigualdad e inclusión en la educación superior. Un estudio comparado en cinco países de América Latina*. Fundación Laboratorio de Políticas Públicas: Buenos Aires.
- Sverdlick, I. (2001). «La evaluación universitaria. La calidad como asunto político», en *Revista Páginas*, No 2. Área educación de la Universidad Católica de Uruguay: Montevideo.
- Tiramonti, G., M. Nosiglia, M. Feldfeber, y C. Navarrete (1995). «La nueva oferta universitaria», en *Revista del IICE*. Buenos Aires.
- Trinidad, H. (2001). «As metáforas da crise: da ‘universidade em ruínas’ as ‘universidades na penumbra’, na América Latina» en Gentili, P.(coord.) (2001). *Universidades na penumbra. Neoliberalismo e reestruturação universitaria*. Cortez Editora-CLACSO: Sao Paulo.

### Documentos utilizados:

- Acuerdo Plenario N° 50 del Consejo Interuniversitario Nacional.
- Informe de investigación: «La nueva configuración educativa en la Argentina», 2002.
- Ley de Educación Superior N° 24.521 y sus decretos reglamentarios.
- Lineamientos para la Evaluación Institucional – Resolución CONEAU 09/97.
- Resolución Ministerial N° 1168/97.
- Secretaría de Políticas Universitarias – Anuario Estadístico 2006.

# EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL BRASIL: POLÍTICA PÚBLICA Y EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN

*Ponencia de Mariluce Bittar y Mariela Morosini*

*Mariluce Bittar es doctora en Educación de la Universidad Federal de Santa Catalina, Brasil. Es consultora del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico e investigadora de la Red Universitaria y del Grupo de Trabajo en políticas de educación superior de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Educación de Brasil –ANPED.*

*Desde 1987 es profesora de la Universidad Católica Don Bosco (Mato Grosso, Brasil). Coordina el Grupo de Estudios e Investigaciones Políticas de Educación Superior y el Núcleo de Estudios Afro-Brasileños y Educación–NEABLE. Es miembro del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas de la Secretaría de Educación Superior de Brasil.*

*Su producción científica está vinculada principalmente al área de las políticas públicas de educación superior, con énfasis en las políticas de acceso y permanencia, inclusión, acciones afirmativas y democratización de la educación superior.*

*Mariela Morosini es doctora en educación por la Universidad Federal de Río Grande del Sur-UFRGS, Brasil. Posee un pos-doctorado otorgado por LILLAS-Universidad de Texas. Es coordinadora de la Red Surbrasileña de Investigadores de la Educación Superior-RIES, del Observatorio de Educación, Indicadores de Calidad de la Enseñanza Superior-CAPES/INEP y del programa de investigación-CAPES /UTEXAS.*

*Es miembro de la Asociación Europea de Investigación Institucional (EAIR) y de la Asociación Americana de Investigación Institucional (AAIR). Fue coordinadora en la elaboración de los 27 libros sobre el análisis de censo de la educación superior por estado e internacionales-ALFA/IAU/UNESCO.*

*Es profesora principal de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) y miembro de la Comisión Técnica de Acompañamiento de la Evaluación CTAA/INEP/MEC. Su producción actual está enfocada en la evaluación de la educación superior y en los estados de conocimiento, destacándose por su trabajo en la elaboración de la Enciclopedia de Pedagogía Universitaria, el Glosario de Pedagogía Universitaria y el proyecto de la Enciclopedia Internacional de Educación Superior para los países de lengua portuguesa.*

## INTRODUCCIÓN

En este texto analizamos la implantación de la política de evaluación de educación superior implementada en el Brasil, especialmente a partir de 1995 hasta el año 2007, periodo en que el país pasó por dos administraciones presidenciales distintas: Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). En esa fase se destacan, fundamentalmente, dos programas o sistemas de evaluación de la educación superior: a) el ENC (Examen Nacional de Cursos, más conocido como «Gran Prueba»), y otros mecanismos de evaluación institucional, implantados en la gestión del ex ministro Paulo Renato de Souza, bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso; b) SINAES (Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior) que está en proceso de desarrollo y consolidación en las instituciones de educación superior en todo el país.

Para fines didácticos y para mejor comprensión de lo que representó cada una de esas acciones, procuraremos describir seguidamente las características de esos procesos de evaluación y sus repercusiones en el medio académico, deteniéndonos con mayor

profundidad en el análisis de los SINAES, puesto que se caracteriza como una política de Estado en fase de implementación. Antes, no obstante, presentaremos datos históricos sobre las acciones implantadas por gobiernos anteriores, que crearon la necesidad de implantación de una política nacional de evaluación de la educación superior, asumida por el Estado.

Además, presentamos también datos estadísticos relacionados al Censo de la educación Superior en el Brasil, en el sentido de posibilitar, al lector, la comprensión de la complejidad del actual sistema de educación superior y, exactamente por eso, la necesidad de que el Estado regule las acciones en ese campo.

En esa perspectiva es necesario enfatizar que, en el Brasil, la tríada «evaluación-supervisión» ocurre en momentos distintos, aunque intrínsecamente interrelacionados, pues esas tres acciones deben (o deberían) posibilitar y contribuir para la calidad de los cursos de grado y de posgrado, así como de las Instituciones de Educación Superior - IES, de los procesos de aprendizaje, de la adquisición y de la producción del conocimiento; en fin, de todo el proceso educacional de nivel superior. En relación al posgrado, existe un modelo de evaluación prácticamente consolidado, que abarca todos los programas de posgrado *Stricto Sensu*, ofrecidos en el país: maestrías y doctorados, académicos o profesionales; todos ellos pasando por procesos sistemáticos de evaluaciones continuadas, que se articulan a la sistemática de financiamiento y reconocimiento de cursos. Con relación al posgrado, en función del espacio de este texto, no presentaremos datos más detallados; sin embargo, es menester reconocer que ese modelo de evaluación, en el Brasil, se encuentra consolidado, a pesar de sufrir críticas de los investigadores, de los programas de posgrado y de las IES en relación a las exigencias, cada vez más severas, para mantener cursos de maestría y doctorado en funcionamiento.

Evidenciamos, por fin, los grandes desafíos que se presentan para el sistema de educación superior en el Brasil y para la propia política de evaluación, teniendo en cuenta la complejidad de ese sistema y las desigualdades presentes de forma estructural..

## DE LAS EXPERIENCIAS ANTERIORES DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL A LA CONSTITUCIÓN Y CONCEPCIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR – SINAES

A pesar de que el marco de la implantación de un Sistema Nacional de Evaluación de la educación superior en el Brasil haya surgido en el primer mandato, (2003-2006), del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, es necesario que nos reportemos a la historia de la evaluación en periodos inmediatamente anteriores. Esto porque no podemos ignorar que, antes de la implantación del SINAES, existieron programas de evaluación importantes que, inclusive, presionaron al Estado a elaborar e implementar una política más consistente de evaluación de la educación superior que verificase la calidad de la enseñanza ofrecida por las IES en Brasil.

El primer movimiento importante a ser destacado se refiere al desarrollo del Programa de Evaluación de la Reforma Universitaria –PARU–, que data del año 1983, que tenía como objetivo comprender el impacto de la Ley n° 5.540, de 1968, conocida como la Ley de la Reforma Universitaria<sup>1</sup>. Tal ley estipula que la universidad debería ser la institución propia de ese grado de enseñanza. Establecimientos ais-

---

1 La Reforma Universitaria de 1968 fue aprobada por el gobierno del general-presidente Artur da Costa y Silva que había instituido, en 1967, el GTRU (Grupo de Trabajo de la Reforma Universitaria), con el objetivo de estudiar la “[...] implantación de la reforma universitaria, abriendo mayores probabilidades cualitativas y cuantitativas [...] a los que deseen tener acceso a la enseñanza superior”. De acuerdo con Bittar (2001), la Reforma Universitaria fue inspirada en la Teoría del Capital Humano, idealizada por Theodore Schultz que defendía, entre otros, “una educación disciplinadora que integrase al hombre al esfuerzo de los países subdesarrollados para superar su situación de pobreza”. En ese contexto y mediante la necesidad de expandir la oferta de enseñanza superior, con “eficiencia y modernidad”, el GTRU elaboró sugerencias que señalaban: “a) la elevación progresiva de vacantes en las instituciones de enseñanza superior hasta el año lectivo de 1975; b) la fijación de un número inferior a 110.000 (ciento diez mil) vacantes para el año lectivo 1969; c) el aumento de matrículas en cursos de formación prioritaria para el desarrollo económico y social; d) el control de expansión de matrículas en los sectores ya atendidos, conjugándola con las exigencias del mercado de trabajo” (INFORME,1968:10).

lados, sólo por excepción. Pero ocurrió lo contrario. Las condiciones de implantación de la reforma llevaron a que las universidades continuasen con deficiencias aún más raras. En cuanto a las instituciones aisladas y las facultades integradas, en el sector privado, pudiese multiplicaron velozmente. De acuerdo con Cunha, el sector privado,

*“[...] corría ansioso al encuentro de la demanda no atendida por las insuficientes universidades públicas [...]. Así, la idea de hacer de la universidad una regla de enseñanza superior, como en la mayoría de los países del mundo, fue atropellada por la propia política educacional implícita de la dictadura”.* (Cunha, 2002: 85)

Fue exactamente en los años finales de la dictadura militar (1964 – 1985)<sup>2</sup> que se inició la implementación del PARU, en el año de 1983; su finalización data del año de 1986, en el ámbito del mandato presidencial de José Sarney (1985-1990), en el inicio de los años que pasarían a llamarse «Nueva República»<sup>3</sup>. El PARU fue desarrollado e

---

2 La dictadura militar, en el Brasil, se inició con el golpe militar de 1964, teniendo al frente a los militares que se oponían al gobierno de João Goulart (1961-1964). Los generales-presidentes fueron: Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967); Artur da Costa e Silva (1967-1969); Emílio Garrastazu Médici (1969-1974); Ernesto Geisel (1974-1979) e João Baptista de Figueiredo (1979-1985). Todos eran del mismo partido político, la Alianza Renovadora Nacional – ARENA. El único partido de oposición era el Movimiento Democrático Brasileño – MDB, que reunía las fuerzas contrarias al Régimen, aglutinando los movimientos sociales, sindicales, estudiantiles, entre otros.

3 Se utiliza el término “Nueva República” para marcar el fin de la dictadura militar brasileña (1964-1985) y el inicio del restablecimiento de la democracia en el Brasil. En 1985, al término del mandato del último general-presidente João Baptista de Figueiredo, Tancredo Neves concurren, por medio de elecciones indirectas, contra el candidato de los militares, Paulo Maluf, siendo vencedor en el Colegio Electoral. No en tanto, Tancredo Neves no llegó a tomar posesión, pues falleció como resultado de infección hospitalaria, por ocasión de una cirugía con carácter urgente. Su vicepresidente, José Sarney asumió el mandato, dando inicio al proceso de restablecimiento de la democracia en el país. En su Gobierno, debido a la presión de los movimientos sociales organizados, construyó el Estado democrático de derecho y la República presidencialista, confirmada en plebiscito por la población brasileña en 21 de abril de 1983. El 1988 fue aprobada en el Congreso Nacional la nueva Constitución de la República Federativa Brasileña, que ofreció amparo legal para la aprobación de otras leyes de garantía de derechos en todos los sectores de la sociedad.

implantado teniendo como base la preocupación de sectores de la sociedad civil y del Estado con la expansión de la educación superior, observada, sobre todo, después de la Reforma Universitaria de 1968. No en tanto, ese programa tuvo poca duración, en función de divergencias internas del MEC (Ministerio de Educación). De acuerdo con Ribeiro (s.d., p. 6) los estudios del grupo gestor, encargado de la implantación del PARU, reconocían la heterogeneidad existente en el sistema y distinguían las instituciones productoras de conocimiento y las instituciones reproductoras de conocimientos.

Con la llegada de la Nueva República, el Gobierno creó, en 1985, el Grupo Ejecutivo para la Reformulación de la Educación Superior (GERES), que se fundamentaba en una «concepción regulatoria, como contrapunto a la autonomía de las IES, dando relevancia a las dimensiones individuales», a pesar de mantener la preocupación sobre las «dimensiones institucionales». En la propuesta del GERES:

*Los resultados de la evaluación —como control de calidad de las instituciones (públicas o privadas)— implicarían la distribución de recursos públicos, que deberían ser direccionados hacia ‘Centros de Excelencia’ o instituciones con padrones internacionales de producción académica y de investigación. En este mismo periodo, surgirían igualmente los primeros relatos de experiencias de evaluación, en instituciones públicas, con perspectiva formativa. (SINAES, 2007:23)*

A inicios de los años noventa (1993) fue creado el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB), como resultado del trabajo desarrollado por el GERES, que había presentado un proyecto de ley involucrando solamente a las universidades federales. El proyecto no fue aprobado, en función de resistencia de las asociaciones sindicales, entre tanto, por medio del principio de adhesión voluntaria, el PAIUB fue implementado por varias universidades brasileñas. El Programa concebía la autoevaluación como el inicio del proceso de evaluación institucional que culminaba en la evaluación externa. Para Palharini (2000), el PAIUB tenía como fundamento que la evaluación institucional debería ser comprendida como un:

*[...] proceso de continuo perfeccionamiento del desempeño académico y de prestación de cuentas a la sociedad, constituyéndose en una herramienta para el planeamiento de la gestión y del desarrollo de la educación superior. En la perspectiva adoptada, la evaluación se presenta como un carácter pedagógico e imprescindible en el proceso de desarrollo de la institución.*

A pesar de su carácter innovador, el PAIUB sufrió una interrupción en función de la falta de apoyo del MEC. Las IES lo implementaron como un proceso interno de evaluación, sin causar el impacto que sus idealizadores esperaban. Entre tanto, a pesar de que:

*[...] su experiencia haya sido corta, consiguió dar legitimidad a la cultura de la evaluación y promover cambios visibles en la dinámica universitaria. (SINAES, 2007: 24).*

Frente a las experiencias puntuales de evaluación institucional y luego de la elección, en 1993, de Fernando Henrique Cardoso como Presidente de la República, teniendo al frente del Ministerio de Educación a Paulo Renato de Souza, se propuso una sistemática de evaluación que abarcaba todo el sistema de educación superior del país. Se inició, a partir de entonces, una serie de reformas en todos los ámbitos, comenzando por la propia reforma del Estado. En el gobierno anterior, de Itamar Franco (1992 – 1994), las bases para tales reformas ya habían sido anunciadas, fundamentándose en el proceso de

*[...] reestructuración productiva como eje central de la estrategia económica (...) que se apoya en la desreglamentación, en la privatización y en la progresiva liberalización económica (VIEIRA, 2000:119).*

Según esa perspectiva, las universidades deben denominarse instituciones «públicas no estatales», u «organizaciones sociales», productoras de servicios sociales, como escuelas, universidades, centros de investigación, hospitales, museos que, a su vez, abrirán la oportunidad de cambiar el perfil del Estado, tornándolo más efi-

ciente al introducir la competición y la flexibilidad en la provisión de esos servicios.» (PEREIRA y GRAU, 1999: 17). Así,

*la organización de ‘pseudo-mercados’ entre la provisión y la producción, al estimular la competición, aumenta las posibilidades de elección de los usuarios y la eficiencia productiva (Ibíd: 34-35).*

La Reforma del Estado, en los años noventa, no sólo estimuló la privatización de la educación superior pública, también incentivó la expansión acelerada de las instituciones privadas, llevándolas a un proceso de competencia, no sólo por su supervivencia institucional en el mercado competitivo, sino también por la atracción de nuevos alumnos excluidos de la educación superior.

En el contexto de esas reformas, el primer Plan Plurianual – PPA<sup>4</sup>, del Gobierno de Fernando Enrique Cardoso, titulado «Brasil en Acción», indicaba que en la educación superior, deberían ser implementados los «mecanismos de evaluación comparativa de la calidad de la enseñanza», a fin de alcanzar:

*[...] mayor equidad en el acceso, el fortalecimiento de posgrados y la excelencia académica, así como la diferenciación de los modelos institucionales en el sistema de enseñanza superior de un modo general. En lo tocante al conjunto de instituciones privadas, deberán ser implantados procedimientos de evaluación con vistas al re-acreditación periódica, como requisito para la elevación de la calidad y eficiencia. (Brasil, 1995).*

Para desencadenar el proceso de implantación de «mecanismos de evaluación comparativa de la calidad de la enseñanza» (Cunha,

---

4 Los planos plurianuales consisten en una exigencia legal, establecida en el artículo 165 de la Constitución Brasileña, de acuerdo con la cual, las leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo establecerán: a) el plan plurianual, b) las directrices presupuestarias y c) los presupuestos anuales (BRASIL, 1998).

2003)<sup>5</sup> y de «procedimientos de evaluación» de las IES privadas, el gobierno instituyó la Ley n° 9.131, de 1995 (Brasil, 1995) <sup>6</sup>, por medio de la cual se implementó progresivamente la sistemática de evaluación de la educación superior, incluyendo, entre otros: a) el ENC (Examen Nacional de Cursos), conocido como «Gran Prueba», realizado por los estudiantes que concluyen los cursos de graduación de todas las IES, sean públicas o privadas; b) ACE (Análisis de las Condiciones de Enseñanza) y c) ACO (Evaluación de las Condiciones de Oferta) . Los resultados de esas evaluaciones, específicamente del ENC, eran divulgados masivamente por los medios con la publicación de rankings que estimulaban la concurrencia entre las IES, sobre todo las instituciones privadas de carácter empresarial-comercial. El ENC estimuló la competencia individual, tanto entre estudiantes, cuanto entre las propias IES, pues su énfasis recaía sobre «los resultados, la productividad, la eficiencia, el control del desempeño frente a un padrón establecido», incluyendo todas las dimensiones de la IES. El examen tenía como aspecto central de la evaluación el «curso», en su «dimensión de enseñanza» además de constituirse como «función clasificatoria, con miras a construir bases para una posible fiscalización, regulación y control, por parte del Estado, basado en la lógica de que la calidad de un curso es igual a la calidad de sus alumnos» (SINAES, 2007: 24).

---

5 En el Gobierno de Fernando Enrique Cardoso fue creado también el Examen Nacional de Enseñanza Media – ENEM, aplicado a los jóvenes que cursan el tercer nivel de educación secundaria o media. Para Luis Antonio Cunha, las resistencias al ENEM fueron presentadas por presiones del Ministerio de Educación y con la adhesión de las grandes universidades públicas que pasaron a usar sus resultados como parte de los procesos selectivos de sus cursos de graduación. La consecuencia fue “que la búsqueda para el ENEM aumentara, desde su implantación en 1998, que indujo un efecto en la demanda, que acabó por generar mayor aceptación de las instituciones de educación superior. El ENEM se tornó así, en un examen final de la educación media, pero al mismo tiempo, un examen de ingreso a la educación superior, guardando semejanzas (a pesar de su carácter facultativo) con el bachillerato francés (baccalauréat) y alemán (Abiture)” .

6 La ley N° 9.131, del 24 de noviembre de 1995 extinguió el antiguo Consejo Federal de Educación-CFE, frente a las denuncias de corrupción que involucraron a sus consejeros y creó el Consejo Nacional de Educación – CNE, además de instituir la evaluación periódica de las IES y Cursos.

Para Sousa Junior (2000:56), el ENC y todos los otros mecanismos de evaluación creados en el contexto de la reforma neoliberal, implementada en el Gobierno de Fernando Enrique Cardoso, implicaban un sistema de ranking, «deseable en los modelos de evaluación neoliberales» que englobaban el «desarme de la estructura universitaria». De acuerdo con el autor, en ese modelo prevalecía:

*[...] la competitividad interna (lucha inter e intra-departamentos), y externa (lucha entre universidades). Pero, más allá de la competitividad dentro del propio sistema de enseñanza superior, se procura introducir formas de evaluación clasificatoria que permitan a las empresas escoger mejor a aquellas universidades (o instituciones de investigación) cuyo contrato o sociedad sería más rentable y promisorio desde el punto de vista de una posible inversión y retorno del capital. Este modelo evaluativo se coloca, pues, como un instrumento al servicio del mercado y de las empresas que demandan servicios de las IES (Ibid : 56-58).*

Sobre las políticas implementadas en ese periodo, Morisini y Luce (2002, p. 5-6) afirman que al seguir las «tendencias y presiones internacionales», sobre todo aquellas orientadas por el Banco Mundial, la política de educación superior en el Brasil presentó «significativas transformaciones» alterando la relación entre «Estado y universidad» y promoviendo el adelanto del «Estado evaluador».

En medio de las críticas, tanto de investigadores, intelectuales, profesores, estudiantes y dirigentes de las IES, los mecanismos de evaluación fueron implantados y implementados en el «octenio Fernando Enrique Cardoso», fundamentados en la práctica que privilegiaba la función de regulación y control, en detrimento de la concepción basada en la formación integral y en la «emancipación institucional».

En enero de 2003 asumió la presidencia de la República un representante del PT (Partido de los Trabajadores), Luiz Inácio Lula da Silva, tras su tercer intento frente a las urnas. En su programa de Gobierno, la evaluación de la educación superior consistía en uno de los ejes para las políticas públicas de educación. Se preveía la

revisión del sistema de evaluación implantado y la construcción de un «sistema nacional de evaluación institucional»:

*Rever el actual sistema de evaluación que incluye el Examen Nacional de Cursos —ENC o Gran Prueba— e implantar un sistema nacional de evaluación institucional a partir, entre otras, de la experiencia del Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileiras – PAIUB. (Ristoff y Giolo, 2006: 194)*

El gobierno de Lula asumió el Poder Ejecutivo recordando compromisos históricos del Partido de los Trabajadores y los marcos legales en curso, de acuerdo con los cuales, la política de evaluación de la educación superior debería constituirse en política de Estado y no en políticas de gobierno, sufriendo procesos discontinuos y fragmentados, de acuerdo con los intereses de determinados grupos hegemónicos. En este aspecto es importante destacar que la función evaluadora y regulatoria del Estado estaba presente en la Constitución Brasileña de 1988, en su Art. 209, al asegurar que: «la enseñanza es libre para la iniciativa privada» mediante «evaluación de calidad por el poder público». (Constitución de Brasil, 1988).

Del mismo modo, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) , Ley n° 9.394, aprobada en 1996, asegura, en su artículo 9°, inciso IX, que el gobierno federal debe «autorizar, reconocer, acreditar, supervisar y evaluar (...) cursos e instituciones de educación superior». De acuerdo con el inciso VI de la misma ley, compete al Estado «asegurar el proceso nacional de evaluación del rendimiento escolar...» (LDB, 1996).

Otro documento legal importante es el PNE (Plano Nacional de Educación), Ley n° 10.172, aprobada en 2001, conteniendo las metas en el plazo de diez años para el sistema educacional brasileño. En su artículo 4°, el PNE prevé que la «Unión instituirá el Sistema Nacional de Evaluación y establecerá los mecanismos necesarios al acompañamiento de las metas constantes del PNE». En la meta n° 6, del capítulo sobre educación superior, se establece que el Estado debe crear «un amplio y diversificado sistema de evaluación interna y externa que en-

globe los sectores público y privado, y promueva la mejoría de la calidad de la enseñanza, de la investigación y de la gestión académica. La directriz del Plan para la regulación del sistema consiste en ‘planear la expansión con calidad’; esa directriz está asentada en la visión de que «ningún país puede aspirar a ser desarrollado e independiente sin un fuerte sistema de educación superior» (PNE, 2001).

Fundamentado en esas directrices legales, el gobierno de Lula constituye, en 2004, la Comisión Especial de Evaluación<sup>7</sup>, «[...] con la finalidad de analizar, ofrecer subsidios [...] proponer criterios y estrategias para la reformulación de los procesos y políticas de evaluación de la Educación Superior [...]» (SINAES, 2007, p: 27).

Finalmente, el 14 de abril de 2004, fue aprobada en el Congreso Nacional la Ley nº 10.861 que instituyó el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior, fundamentado en la lógica que sea capaz de articular «regulación y evaluación» y que considere la evaluación institucional «[...] como parte de un conjunto de políticas públicas (...) orientadas a la expansión del sistema por la democratización del acceso, para que la calificación del mismo forme parte de un proceso más amplio de revalorización de la educación superior» (SINAES: 11).

En el documento guía de implantación del SINAES se hace explícita la concepción de evaluación en el ámbito de la nueva propuesta, afirmando que ella debe:

*[...] ir más allá de la medición y de aspectos performativos. Ella se adhiere a la propia discusión del sentido o de la existencia de las instituciones de enseñanza superior en la sociedad; entendiendo que éstas tienen “funciones múltiples”; que el conocimiento producido en su interior, más allá de ser requerido como fuerza pro-*

7 La Comisión Especial de Evaluación de Educación Superior-CEA fue designada por medio de dos decretos ministeriales: a) Decreto MEC/SESU nº 11 de 28 de abril del 2003, y b) Decreto MEC/SESU nº 19 del 27 de mayo del 2003. Una CEA fue instalada por el Ministro de Educación, Cristóbal Buarque, fue presidida por el profesor Jose Díaz Sobrinho (UNICAMP) y compuesta por miembros de varias IES brasileñas, organismos públicos estatales y entidades de la comunidad académica (asociaciones científicas, sindicatos, entre otras). (SINAES, 2007: 27)

*ductiva, también es un instrumento de ciudadanía, en su pluralidad, en su diversidad. En esta perspectiva, llamada emancipadora, la evaluación no se presenta solamente como práctica productora de juicios y hechos, de colecta de información, medida y control de desempeño. Su proceso requiere reflexión tanto sobre la práctica, cuanto sobre el objeto y los efectos de evaluación, lo que sólo puede ser realizado a través de juicios de valores. (SINAES, 2007: 21).*

El documento complementa, enfatizando que el sistema creado debe combinar «regulación y evaluación», en sus «dimensiones interna y externa». Esa tarea debe ser asumida de forma «compartida» por el Estado y por las instituciones de educación superior, pero el interés debe ser, sobre todo, de la propia población, que posee el «derecho» de

*[...] contar con un sistema educativo que cumpla con los principales anhelos y necesidades más generales de la sociedad, y de saber cómo las instituciones están realizando sus mandatos sociales relativos al avance del conocimiento y de la formación de ciudadanos que también sean buenos profesionales. (SINAES, 2007: 22).*

La estructura, los procedimientos y el funcionamiento del SINAES serán analizados en el próximo punto.

## **ESTRUCTURA Y PROCEDIMIENTOS DEL SINAES ARTICULACIÓN ENTRE EVALUACIÓN Y REGULACIÓN.**

El documento base del SINAES enfatiza las dos dimensiones que confieren identidad al nuevo sistema, debiendo ocurrir de forma articulada:

*a) evaluación educativa propiamente dicha, de naturaleza formativa, más orientada a la atribución de juicios de valor y mérito en vista de aumentar la calidad de esas capacidades de emancipación y b) regulación, en sus funciones de supervisión, fiscalización,*

*decisiones concretas de autorización, acreditación, re-acreditación, desacreditación, transformación institucional, etc., funciones propias del Estado. (SINAES, 2007: 89).*

Para englobar todos los aspectos y dimensiones de la evaluación cualitativa y cuantitativa, la Ley n° 10.861, que instituyó el SINAES, por medio del Artículo 3°, define como componente obligatorio de la evaluación de las IES diez dimensiones. Éstas podrán contribuir para identificar el «perfil y el significado» de la actuación de cada institución, por medio de sus «actividades, cursos, programas, proyectos y sectores», considerando aspectos internos y externos de las IES. Las diez dimensiones que componen el SINAES, de acuerdo con la ley citada, relacionadas en su artículo tercero son:

1. *La misión y el plano de desarrollo institucional;*
2. *La política para la enseñanza, la investigación, el posgrado, la extensión y las respectivas formas de operación, incluidos los procedimientos para estimular la producción académica, las bolsas de investigación, de monitoreo y demás modalidades;*
3. *La responsabilidad social de la institución, considerada especialmente en lo que se refiere a su contribución en relación a la inclusión social, al desarrollo económico y social, a la defensa del medio ambiente, de la memoria cultural, de la producción artística y del patrimonio cultural;*
4. *La comunicación con la sociedad;*
5. *Las políticas de personal, las carreras del cuerpo docente y del cuerpo técnico-administrativo, su perfeccionamiento, desarrollo profesional y sus condiciones de trabajo;*
6. *La organización y gestión de la institución, especialmente el funcionamiento y representatividad de los colegiados, su independencia y autonomía en relación con la patrocinadora, y la participación de los segmentos de la comunidad universitaria en los procesos decisivos;*
7. *La infraestructura física, especialmente la de la enseñanza e investigación, biblioteca, recursos de información y comunicación;*
8. *El planeamiento y evaluación, especialmente los procesos, resultados y eficacia de la autoevaluación institucional;*

9. *Las políticas de atención a los estudiantes;*

10. *La sustentabilidad financiera, teniendo en cuenta el significado social de la continuidad de los compromisos en la oferta de educación superior. (BRASIL, 2004)*

El SINAES representa un sistema, pues: «a) integra los instrumentos de evaluación; b) integra los instrumentos de evaluación a los de información; c) integra los instrumentos de evaluación en el MEC; d) integra la autoevaluación a la evaluación externa; e) articula evaluación y regulación» (Ristoff, 2007). Es un sistema nacional en la medida en que envuelve todas las IES del país y valoriza el régimen de colaboración entre sistema federal y los sistemas estatales.

Consiste, pues, en un sistema nacional de evaluación, por tratarse de una actividad compleja y sistemática que envuelve «múltiples instrumentos», diferentes momentos y sujetos individuales y colectivos (profesores, alumnos, dirigentes, instituciones, evaluaciones, órganos reguladores), consistiendo en un proceso de identificación/investigación de la calidad de la educación superior. En definitiva, es un sistema nacional de evaluación de educación superior, pues el término «educación» es más amplio que «enseñanza» y se refiere a los procesos más generales de acceso y producción del conocimiento y de la formación integral del sujeto; «trasciende al desempeño y al rendimiento, buscando los significados más amplios de la formación», poniendo en cuestionamiento la «responsabilidad social de la IES» (Ristoff, 2007).

Entendido en esta perspectiva, el SINAES, al promover la evaluación de instituciones, de cursos y de estudiantes, conforme prevé el artículo segundo de la Ley n° 10.861, debe asegurar:

1. *evaluación institucional, interna y externa, contemplando el análisis global e integrada de las dimensiones, estructuras, relaciones, compromiso social, actividades, finalidades y responsabilidades sociales de las instituciones de educación superior y de sus cursos;*
2. *el carácter público de todos los procedimientos, datos y resultados de los procesos evaluativos;*
3. *el respeto a la identidad y a la diversidad de instituciones y de cursos;*

4. *la participación del cuerpo docente, docente y técnico-administrativo de las instituciones de educación superior, y de la sociedad.*(BRASIL, 2004)

Para dar cuenta de sus objetivos, el SINAES se compone de tres segmentos incorporados en el proceso de evaluación: la institución, el curso y el estudiante. Además de eso, el Sistema está constituido por varios «instrumentos de evaluación», cada cual con sus características y sus componentes específicos, los cuales posibilitan que el proceso alcance sus objetivos en cada una de sus fases. Además de eso, existen también los «documentos de información», fundamentales para que esas fases puedan ser realizadas, bajo la dirección del INEP (Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira), órgano que, desde el inicio de la implantación del SINAES, tuvo la tarea y la incumbencia de implementar el Sistema, por medio de la DEAES (Dirección de Estadísticas y Evaluación de la Educación Superior). El cuadro I, sintetiza ese proceso.

En mayo de 2006 el gobierno federal, por medio Del Ministerio de Educación, editó el Decreto n° 5.773, que dispone sobre el ejercicio de las funciones de regulación, supervisión y evaluación de instituciones de educación superior y cursos superiores de grado y secuenciales en el sistema federal de enseñanza. En su artículo primero, el Decreto así establece:

- *La regulación será realizada por medio de actos administrativos autorizados del funcionamiento de instituciones de educación superior y de cursos de graduación y secuenciales.*
- *La supervisión será realizada a fin de velar por la conformidad de la oferta de educación superior en el sistema federal de enseñanza con la legislación aplicable.*
- *La evaluación realizada por el SINAES constituirá el referencial básico para los procesos de regulación y supervisión de la educación superior, a fin de promover la mejora de su calidad.* (Decreto, 2006)

De forma didáctica, presentamos el Cuadro 2, relacionando los órganos ejecutores de los procesos de evaluación, regulación y supervisión, en el ámbito de los SINAES, vinculados al Ministerio de Educación:

**CUADRO I: INSTRUMENTOS, CARACTERÍSTICAS Y COMPONENTES DEL SINAES BRASIL – 2007**

Instrumentos	Evaluación institucional (la institución)	Evaluación de cursos de graduación (ACG)	Examen nacional de desempeño del estudiante (ENADE)
Características Componentes	<p><b>Auto-evaluación</b> Realizada por la propia IES, por medio de la constitución de la Comisión Propia de Evaluación - CPA</p>	<p>Evaluación local Realizada por las Comisiones de Especialistas/ Evaluadores, censados en el Banco de Evaluadores del SINAES - BASIS</p>	<p>Prueba; Cuestionario Socio-económico; Cuestionario de Impresiones sobre la Prueba; Cuestionario a los Coordinadores de Curso.</p>
	<p><b>Evaluación institucional externa local</b> Realizada por las Comisiones de Especialistas/ Evaluadores, catastrados del Banco de Evaluadores del SINAES - BASIS</p>	<p>Acreditación Re-acreditación de Cursos de Grado</p>	<p>La prueba es aplicada cada año a estudiantes (que ingresan o concluyen) de diferentes grupos de área: 2004 – Grupo I; 2005 – Grupo II; 2006 – Grupo III; 2007 – Grupo I 2008 – Grupo II 2009 – Grupo III Muestra realizada por el INEP Todos los cursos participan</p>
Objetivos	<p>Evaluar las diez dimensiones del SINAES</p>	<p>Identificar las condiciones de enseñanza ofrecidas a los estudiantes, en especial las relativas al perfil del cuerpo docente, a las instalaciones físicas y a la organización didáctico-pedagógica</p>	<p>Evaluar el desempeño del estudiante con relación a los contenidos programáticos previstos en las directrices curriculares de las áreas, bien como las competencias y habilidades necesarias para la formación profesional y la formación general.</p>
Documentos de Información del Sistema	<p>Censos de la Educación Superior – INEP Catastro de IES y Cursos Plan de Desarrollo Institucional – PDI Reglamento y Estatuto de la IES Proyectos Pedagógicos de la IES Proyectos de Extensión de la IES Plan de Cargos y Salarios Plan de cualificación Docente Catastro y Actas de funcionamiento de la CPA</p>	<p>Censos de la Educación Superior – INEP Catastro de IES y Cursos Regulación del Curso Proyecto Pedagógico del Curso con Matriz Curricular Proyectos de Extensión del Curso Planes de Prácticas Catastro de Docentes Informes del INEP, etc.</p>	<p>Censos de la Educación Superior – INEP Catastro de IES y Cursos Lista de Matrículas de Estudiantes que ingresan o concluyen otorgadas por las IES Direcciones de los Estudiantes</p>

Fuente: Cuadro elaborado por las autoras, con base en “Tres visiones del SINAES: la Institución, el Curso, el Estudiante” (in: RISTOFF, 2007)

**CUADRO 2: ÓRGANOS EJECUTORES DE EVALUACIÓN, REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN EN EL ÁMBITO DEL SINAES**

	Evaluación	Regulación	Supervisión
Órganos Responsables	INEP	MEC Gabinete de Ministro	MEC Gabinete de Ministro
	CONA Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior	SESU Secretaría de Educación Superior	SESU
	CTAA Comisión Técnica de Acompañamiento de la Evaluación	SETEC Secretaría de Educación Tecnológica	SETEC
	BASIS Banco de Evaluadores del SINAES	SED Secretaría de Educación a Distancia	SED
Órgano de Asesoramiento del MEC	CNE - Consejo Nacional de Educación	CNE	CNE

Fuente: Cuadro elaborado por las autoras con base en el Decreto 5.773, del 9 de mayo de 2006 y en la Portería MEC n° 1.027, del 15 de mayo de 2006.

En síntesis, estos son los elementos fundamentales que componen el SINAES, que es un sistema complejo y dinámico, con capacidad de ofrecer una cantidad significativa de datos, proporcionando a todos los involucrados con y en la educación superior la elaboración y revisión de políticas públicas en ese campo educacional, observando no solo la cantidad, sino, sobre todo, la calidad de ese nivel de enseñanza. De acuerdo con Ristoff y Giolo (2006: 197–199):

*La meta de la calidad no es menos desafiante que la meta de la cantidad. La construcción del SINAES significó, [...] retomar las experiencias, objetivos y metas relevantes de la evaluación de la educación superior brasileña. Su construcción está sustentada [...] en la idea de que todas las evaluaciones de la educación superior, realizadas en el ámbito del Ministerio de Educación, se organicen y se operacionalicen a partir de una concepción que integre las metodologías, los momentos, los espacios y los instrumentos de evaluación*

*y de información. [...] Concretamente, la percepción del SINAES como sistema significa que no tendremos más a cada sector del Ministerio de Educación realizando la evaluación a su modo, con sus instrumentos, con su metodología, con los evaluadores capacitados a su modo y con su sistemática procedimental y operacional.*

El SINAES comenzó a ser implantado en el 2004. En el mismo año se inició el ciclo evaluativo del Examen Nacional de Desempeño del Estudiante–ENADE–, con la evaluación de los cursos del Grupo I. En el 2005 fue el turno de los cursos del Grupo II, y en el 2006 el Grupo III. En el 2007 los cursos del Grupo I fueron nuevamente evaluados, y así sucesivamente, cerrando ciclos de evaluación, con la posibilidad de verificar el contenido agregado a la formación de los estudiantes y a la calidad de los cursos ofrecidos. Juntamente con el ENADE, se encuentran en proceso de implementación los otros dos componentes del SINAES: evaluación institucional (interna y externa) y la evaluación de los cursos de graduación, con la posibilidad de analizar dónde, cómo y cuándo deben ser realizados los cambios, en busca de la mejora de la calidad y la mejora del propio Sistema, como política de Estado.

La Comisión Asesora de Evaluación del Área de Pedagogía<sup>8</sup>, designada por el INEP, al concluir el Informe referente a los trabajos desarrollados para la realización del primer ENADE de Pedagogía, en el año 2005, se manifestó de esta manera con respecto al Examen:

*Los datos producidos por el ENADE deben tener como condición primera promover el encaminamiento de un proceso capaz de fa-*

---

8 La Comisión Asesora del Área de Pedagogía para el ENADE fue instituida por el Decreto INEP/MEC n° 10, de 14 de febrero del 2005 y contó con las siguientes profesoras del área de Educación: Ana María Freire da Palma M. de Almeida /UNESP-SP; Ângela I. Loureiro de Freitas Dalben /UFMG-MG; Betania Leite Ramalho/UFRN-RN; Helena Lopes de Freitas/UNICAMP-SP; Luciola Inés Pessoa Cavalcante/UFAM-AM; Mariluce Bittar/UCDB-MS; Merion Campos Bordas/UFRGS-RS-Presidente. Así como esta comisión, todas las otras comisiones asesoras designadas por INEP para elaborar las directrices de Examen Nacional, estuvieron constituidas por siete miembros representado diferentes IES, por categoría administrativa y organización académica, de todas las regiones brasileñas (BITTAR, 2006).

*vorecer la definición de una política de crecimiento de la calidad de la educación superior del país. Significa que, con la socialización de los resultados, las instituciones deberían inclinarse sobre ellos y compararlos al conocimiento que tienen de su proyecto institucional, de su plan pedagógico y del referencial de análisis de su práctica. (INFORME, La mirada de la Comisión Asesora, 2006:12)*

Varias cuestiones pueden ser suscitadas con los resultados que comenzaron a ser divulgados en fase de las evaluaciones realizadas por el INEP, en el ámbito del SINAES. ¿Qué se hará con los diagnósticos desarrollados? Entre ellas, Bittar (2006) destaca: «¿Quién será el responsable directo por las alteraciones consideradas necesarias? ¿Cuál será el papel del Estado en el encaminamiento de las mejoras necesarias, tanto para las IES, cuanto para los cursos y para los estudiantes?» Además de eso, es necesario aumentar: «¿Cómo el SINAES podrá contribuir para que sean revisados los aspectos regulatorios que permiten la expansión del sector privado, sobre todo el sesgo mercantilista y mercadológico de la educación superior?».

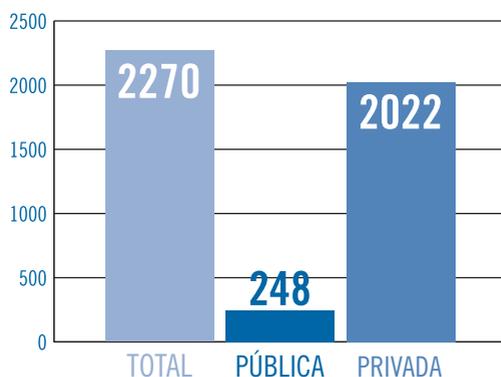
¿Cómo se presentan, efectivamente, esos aspectos en la educación superior brasileña? ¿Cuáles son los datos que evidencian la necesidad de evaluaciones periódicas del Estado?

## **EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL BRASIL —¿QUÉ REVELA EL SISTEMA?**

La educación superior brasileña, en la visión de Ristoff (2008: 41-42), presenta diez características básicas, a saber: a) expansión; b) privatización; c) diversificación; d) centralización; e) desequilibrio regional; f) ampliación del acceso; g) desequilibrio de la oferta; h) ociosidad de vacantes; h) carrera por titulación; i) lento incremento de la tasa de escolarización líquida. Analizamos, a continuación, algunas de esas características, que expresan, sin duda, la complejidad de la educación superior en el Brasil, además del hecho de evidenciar que ese nivel de enseñanza aún continúa siendo excluyente y elitista.

De acuerdo con los datos del último Censo de la Educación Superior, realizado por el INEP, referente al año 2006, el Brasil poseía 2.270 IES, siendo 248 públicas y 2022 privadas. Estas representan 89% del Sistema. En ese conjunto de IES privadas, hay que distinguir a las IES estrictamente particulares, que suman 1.538 instituciones y las comunitarias/confesionales/filantrópicas, que totalizan 439 IES. Estas representan apenas un tercio de las IES privadas, en cuanto ellas poseen un perfil mercadológico, o sea, instituciones pertenecientes a grupos familiares o empresas educacionales, entre otros. El gráfico 1 ilustra esa situación:

**GRÁFICO 1: INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIORE EN EL BRASIL - 2006**



Fuente: INEP/MEC, 2007

Con relación al sector público, de las 248 instituciones, 105 pertenecen al segmento de IES mantenidas con recursos federales; 83 son mantenidas por los gobiernos estaduais y 60 por el poder municipal. Del total de IES brasileñas, es importante destacar que apenas 7,8% del sistema pertenece a la organización académica de «universidades», lo que representa apenas 178 IES; las otras 2092 están concentradas, casi hegemónicamente, en la categoría denominada como «otras organizaciones académicas», como centros universitarios, facultades aisladas, facultades integradas; centros de educación tecnológica, entre otras: significando el 92,2% del Sistema.

El proceso de diversificación y heterogeneidad, iniciado con la Reforma Universitaria de 1968 (Ley n° 5.540), en el periodo militar, y

que tuvo énfasis en los años noventa, con la reforma del Estado y las políticas neoliberales, puede ser evidenciado en los siguientes datos: a) de las 248 IES públicas, 37,1% son «universidades» (92 IES), en cuanto 62,9%, o sea, 156 son caracterizadas como «otra organización académica»; b) de las 2022 IES privadas, apenas 4,3% (86 IES) son «universidades» y 1936, esto es, 95,7% están en condición de «otra organización académica». Esa diversificación institucional se consolidó frente a la expansión acelerada de la educación superior privada respaldada en legislaciones anteriores que incentivan la creación de otros tipos de IES, que no fuesen «universidades». El ejemplo más significativo es el Decreto n° 2.306, de 1997, que clasifica a las instituciones de educación superior, de acuerdo con su organización académica en: a) universidades; b) centros universitarios; c) facultades integradas; d) facultades; e) institutos superiores o escuelas superiores. El Decreto también posibilita a los centros universitarios la autonomía para crear, organizar y suprimir cursos, pero no exige titulación académica y dedicación integral de sus profesores en la misma proporción exigida para las universidades. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 207 de la Constitución de Brasil, las universidades apenas deberán obedecer «al principio de indisolubilidad entre enseñanza, investigación y extensión», quedando exoneradas de esas exigencias las demás instituciones. Esta prerrogativa constitucional facilitó, aún más, la expansión de IES «no-universitarias»: esto es, instituciones que ofrecen apenas la enseñanza, sin preocupación con la producción del conocimiento (investigación y posgrado) y con actividades de extensión a la comunidad en que inserten.

De acuerdo con Morisini y Luce (2002: 10), la actual legislación permite e incentiva una «política de diversificación institucional». Para las autoras:

*El centro universitario es la novedad organizacional de la educación superior brasileña, tras 1996: debe desarrollar enseñanza de excelencia, actuar en una o más áreas del conocimiento y por eso goza de autonomía para crear y cerrar cursos de grado, ampliar o disminuir vacantes, sin autorización del CNE. Con todo, en reali-*

*dad lo que se verifica en casi todos los centros universitarios del país es que a esta autonomía no corresponde la excelencia académica, por el contrario, la autonomía ha servido para la expansión poco cuidadosa de cursos, con poca inversión en investigación.*

A pesar de que el número de «universidades» (178) es mucho menor que el número de «otros tipos de organización académica» (2092), es en ellas que se concentra el mayor número de estudiantes matriculados, representando 53,7% del total, conforme a los datos del Cuadro 3, evidenciando que la búsqueda de una institución que asocia enseñanza, investigación y extensión está en primer lugar en el orden de preferencia de los candidatos.

**CUADRO 3: MATRÍCULAS POR ORGANIZACIÓN ACADÉMICA – BRASIL – 2006**

Organización académica	Matrículas	Porcentaje
Universidades	2.510.396	53,7
Centros Universitarios	727.909	15,7
Facultades Integradas	1.438.341	30,8
Total	4.676.646	100,0

Fuente: INEP/MEC, 2007

La distribución desigual entre las regiones brasileñas también es una fuerte característica del sistema, pues la mayoría de las IES se concentra en la región sudeste (que congrega apenas cuatro estados: São Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais y Espírito Santo). Porcentualmente, el sudeste poseyó 48,1% de las IES; el nordeste aparece en segundo lugar, con 18,1% de IES; la región sur mantuvo 17% de las IES; el centro-oeste poseyó 10,7% de IES y, finalmente, el norte, con 5,9% de oferta de instituciones de educación superior en el país.

Otra característica del sistema se refiere al total de estudiantes por institución, de acuerdo con lo que sigue:

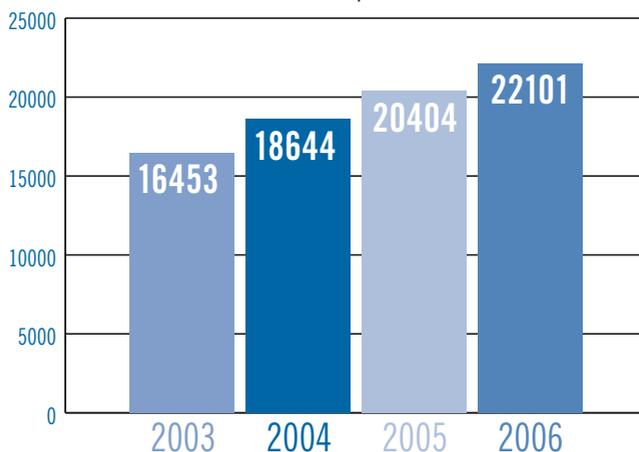
- 67,5% de los estudiantes están matriculados en IES con hasta 1000 alumnos,
- 13,8% están matriculados en IES con 1000 a 2000 estudiantes,
- 9,2% están matriculados en IES con 2001 a 5000 estudiantes,

- 9,5% están matriculados en IES con más de 5000 estudiantes.

Las instituciones «no universitarias» son aquellas que poseen hasta 1000 estudiantes (67,5%) o, máximo, de 1000 a 2000 matriculados (13,8%) en el sistema. Sólo las «universidades» presentan alumnos matriculados por encima de 5000 alumnos, caracterizándose como IES de mayor porte académico, con la oferta de buenas bibliotecas, laboratorios, programas de posgrado *Stricto Sensu*, entre otros.

Los cursos de grado presenciales también tuvieron un aumento considerable, del 2003 al 2006, de 16.453, para 22.101 cursos, conforme a lo revelado en el Gráfico 2:

GRÁFICO 2: CURSOS DE GRADO PRESENCIALES – BRASIL - 2006  
(número de cursos presenciales)



Fuente: INEP/MEC, 2007

Seis cursos de grado presenciales concentran el mayor número de estudiantes, totalizando 2.293.516 de las matrículas, además de indicar la opción de los candidatos para cursos que «preparan para cursos», como administración y derecho y no exigen la instalación de laboratorios de alto costo. Esto se observa, por ejemplo, en el curso de pedagogía, que atiende una demanda de las clases menos favorecidas económicamente, que buscan cursos nocturnos y de fácil acceso, tanto en lo que respecta a la relación candidato/vacante en los procesos selectivos, como en relación a la

exigencia de actividades extra-complementarias. La relación entre los cursos más buscados y el número de estudiantes matriculados queda así:

- *Administración – 680.074*
- *Derecho – 589.351*
- *Pedagogía – 357.742*
- *Ingeniería – 287.493*
- *Comunicación Social – 191.132*
- *Letras – 187.724*

Aún con relación a las matrículas, del 2005 hasta el 2006 hubo un aumento de 6,4%, pasando de 4.991.833 estudiantes matriculados, en 2005, a 5.311.895, en 2006. De ese total, 207.206 están en los cursos a distancia. En cuanto a la categoría administrativa, apenas 25,9% (1.209.304) de los matriculados se encuentran en las IES públicas y un 74.1% (3.467.342) en las IES privadas. Del total de estudiantes que se vinculan a las IES públicas, 589.821 están matriculados en las IFES (Instituciones Federales de Educación Superior) y los otros restantes, en las IES estatales y municipales.

Si cruzamos los datos con el turno de funcionamiento, percibimos que del total de matriculados (4.676.646) en los cursos de grado presenciales, el 60,9% está concentrado en el turno nocturno, representando 2.847.670 estudiantes; mientras que en el turno diurno se matriculan, en el 2006, el total de 1.828.976 estudiantes, lo que representa 39.1%. Pero la oferta del turno ocurre predominantemente en las IES privadas, que poseen 2.400.124 estudiantes en ese turno, representando 69,2% del total de sus matrículas. En el diurno, las privadas presentan menos números de matriculados, 1.067.218, esto es, 30,8% del total de su alumnado. El Cuadro 4 presenta esos números.

La expansión de la enseñanza en el turno nocturno está respaldada en la propia LDB de 1996, pues en su párrafo 4º del Art. 47 prevé que

*las instituciones de educación superior ofrecerán, en el periodo nocturno, cursos de grado en los mismos patrones de calidad mantenidos en el periodo diurno, siendo obligatoria la oferta nocturna en las instituciones públicas, garantizada la necesaria previsión presupuestaria.*

<b>CUADRO 4: MATRÍCULAS POR TURNO DE FUNCIONAMIENTO – BRASIL - 2006</b>					
	Diurno número	Porcenta diurno	Nocturno número	Porcenta nocturn	TOTAL
Público	761.758	63,0	447.546	37,0	<b>1.209.304</b>
Privado	1.067.218	30,8	2.400.124	69,2	<b>3.467.342</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.828.976</b>	<b>39,1</b>	<b>2.847.670</b>	<b>60,9</b>	<b>4.676.646</b>

Fuente: INEP/MEC, 2007

Hay que considerar, aún, las matrículas por localización geográfica, pues la desigualdad de la oferta en las capitales y en el interior consiste en un desafío a ser enfrentado por las políticas públicas de educación superior en el Brasil. El Cuadro V demuestra esa realidad:

<b>CUADRO 5: MATRÍCULAS POR SUB-CATEGORÍA E LOCALIZACIÓN – BRASIL - 2006</b>			
Sub-categoría del IES	Total de matrículas	Matrículas en la capital	Matrículas en el interior
Confesionales Comunitarias Filantrópicas	1.543.176	635.620	907.556
Estatual	481.756	120.920	360.836
Federal	589.821	395.201	194.620
Municipal	137.727	1.710	136.017
Particular	1.924.166	943.459	980.707
<b>Total</b>	<b>4.676.646</b>	<b>2.096.910</b>	<b>2.579.736</b>

Fuente: INEP/MEC, 2007

Del análisis de los datos podemos sintetizar las principales características de la distribución geográfica de las matrículas: a) en el sector privado, las IES comunitarias/confesionales/filantrópicas<sup>9</sup> atienden un número mayor de estudiantes en el interior (907.556) que en las capitales (635.620); en tanto que las IES estrictamente particulares matriculan un 50% en la capital y el otro 50% en el inte-

9 De acuerdo con el art. 3º del Decreto 2.306, de 1997, las entidades que mantienen las instituciones privadas de educación superior, comunitarias, confesionales, filantrópicas o constituidas como fundaciones, no podrán tener finalidades lucrativas y deberán adoptar los preceptos del Código Tributario Nacional.

rior, revelando, tal vez, una estrategia mercadológica de atención a un público con más condiciones de acceso financiero a sus cursos; b) en el sector público, las IES estatales y municipales mantuvieron mayor número de matrículas en el interior: 360.836 y 136.017 respectivamente; en contrapartida con las IES federales pues es en las capitales donde se concentra el mayor número de estudiantes matriculados, 395.201, y apenas 194.620 en el interior. Esos datos revelan una situación aún excluyente para los jóvenes que, sin condiciones de salir de sus ciudades, localizadas en el interior de los estados, tienen escasas alternativas de educación superior para obtener acceso a ese nivel de enseñanza.

Por fin, en los límites del espacio y tiempo de este texto, hay que mencionar otra característica de la educación superior: se trata de las tasas de escolarización bruta y líquida. La tasa bruta, en el Brasil, en el 2006, representó 20.1%. Pero, la tasa líquida, que significa los jóvenes de entre 18 y 24 años, matriculados en la educación superior, alcanzó apenas el porcentual de 12.1%. La meta del Plan Nacional de Educación (2001) es que hasta el año de 2011 el país pueda contar con 30% de jóvenes en esa franja de edad, matriculados en ese nivel de enseñanza: sin embargo, estamos lejos de alcanzar esa meta. El porcentaje de 12,1% representa apenas 2.930.311, para el total de 24.285.150 jóvenes de 18 a 24 años que aún están excluidos del acceso a la educación superior.

El Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva ha manifestado su explícita preocupación con la oferta del IES, con vacantes y cursos en el sector público. Como ejemplo podemos citar, la creación de doce universidades federales en Brasil, ampliando las oportunidades de escolarización superior de los jóvenes que desean cursar ese nivel de enseñanza, teniendo acceso a la educación superior pública y subsidiada por el Estado.

En esos aspectos, aquí apuntados, y, en muchos otros que no pudimos presentar en este texto (como por ejemplo, el sistema de evaluación del posgrado *Stricto Sensu* en el Brasil, más consolidado, con más tradición y consistiendo en un paradigma, especialmente para los países de la América Latina), es que reside la importancia

del Sistema de Evaluación Superior en el país. Son grandes los desafíos a ser enfrentados, entre ellos destacamos:

- A. Permanencia del estudiante en la educación superior. Muchos alumnos, a pesar de tener la posibilidad del acceso no consiguieron permanecer y terminar sus cursos. El Programa Universidad para Todos – ProUni, creado por el Gobierno de Lula, es insuficiente para enfrentar ese desafío: además, él se destina a bolsas de estudios en las IES privadas;
- B. Alcanzar la meta del Plan Nacional de Educación hasta el 2011 – 30% de jóvenes de 18 a 24 años matriculados en la Educación Superior;
- C. Democratización del acceso. En los últimos cinco años, varias IES públicas, sobre todo las universidades estaduais, implantan políticas de acción afirmativas para segmentos excluidos de la educación superior, en especial negros e indígenas. Lastimosamente, las políticas compensatorias también son insuficientes para enfrentar el problema de la democratización del acceso; en ese sentido, la educación superior aún es extremadamente excluyente. Son necesarias políticas públicas del Estado para revertir ese cuadro de exclusión social y racial;
- D. Implementar y consolidar la política de evaluación de la educación superior, como proceso dinámico y continuo, de modo que se vuelva una política sistemática dentro de las IES y con repercusiones para la sociedad, para que pueda efectivamente, contribuir disminuirán la disminución de desigualdades detectadas a lo largo del proceso. Dificultades que se evidencian como problemas estructurales de ese nivel de enseñanza en el Brasil.

Por fin, es importante considerar que toda política de evaluación presupone una concepción del mundo, de la sociedad y de la educación, con la calidad que se espera en la de carácter superior. En ese sentido, la evaluación nunca podrá ser desarrollada como una actividad neutra, desprovista de intención, o de forma meramente técnica. La evaluación debe formar parte del «corazón de la IES» y debe tener un sentido y significado para quien evalúa y para quien es evaluado, en un proceso continuo, involucrando a todos los segmentos académicos y a los órganos de Estado, materializando la política y el Sistema Nacional de Evaluación de Educación Superior.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bittar, Mariluce (2001). *El Estado autoritario y la reforma Universitaria*. Campo Grande: Serie Estudios UCDB.
- Bittar, Mariluce (2006). *Encuentro sobre las directrices curriculares para el curso de grado en pedagogía*. Presentación en power point. UFMS: Campo Grande.
- Cámara de los Diputados (1998). *Constitución de la República Federativa de Brasil*. Brasilia: Coordinación de Publicaciones.
- Cunha, Luiz Antônio y Moacyr de Goes (2002). *El golpe en la educación*. Jorge Zahar Editores: Río de Janeiro.
- Cunha, Luiz Antônio (2003). *La enseñanza superior en el octenio Fernando Henrique Cardoso*. CEDES.
- INEP/MEC (2007). *Censo de la Educación Superior 2006*. INEP: Brasilia, Brasil.
- MEC (2006). *Ordenanza n° 1.027, de 15 de mayo de 2006*. Brasilia: Diario Oficial de la Unión, n° 92, sección 1, p. 9, de 15 de mayo de 2006.
- Ministerio de Educación (2008). *Plan Nacional de Educación*. Brasilia.
- Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (1995). *Acciones y proyectos del plan plurianual de educación*. Brasilia.
- Morosini, Marília y María Beatriz Luce. (1995) «La Evaluación y acreditación en la educación superior Brasileña» en Mora José Gínes y Fernández Lamarra, Norberto (Coords), *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad*. Comisión Europea-EDUNTREF, Buenos Aires.
- Palharini, Francisco de Assis (2008). *PAIUB 2000 – trayectoria de la calidad*.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser y Nuria Cunill Grau. (1999). «Entre el Estado y el mercado: el público no-estatal» en: Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (coord). *El público no-estatal en la reforma del Estado*. Fundación Getúlio Vargas: Río de Janeiro.

- Presidencia de la República (1995). *Ley n° 9.131, de 24 de noviembre de 1995*. Casa Civil: Brasilia.
- República Federativa de Brasil (1996). *Ley n. 9.394, de 20 de diciembre de 1996*. Diario Oficial de la Unión, 23 de diciembre de 1996: Brasilia.
- República Federativa de Brasil (1997). *Decreto n° 2.306, de 19 de agosto de 1997*. Diario Oficial da Unión, 20 de agosto de 1997: Brasilia.
- República Federativa de Brasil (2004). *Ley n. 10.861, de 14 de abril de 2004*: Diario Oficial de la Unión, n° 72, de 15 de abril de 2004.
- República Federativa de Brasil (2006). *Decreto n° 5.773, de 9 de mayo de 2006*.
- SINAES (2007). *De la concepción a la reglamentación*. INEP: Brasilia.
- Ministerio de Educación (1968). *Informe Meira Mattos*. Brasilia.
- Comisión asesora de evaluación del área de pedagogía (2006). *La visión de la comisión asesora de evaluación sobre el ENADE del área de Pedagogía*. Brasilia.
- Ribeiro, María das Graças. (2002). *La Diversificación Institucional en la Reforma Universitaria Brasileña*.
- Ristoff, Dilvo (2007). Presentación en power point. SINAES. Brasilia.
- Ristoff, Dilvo (2008). «*Educación Superior en el Brasil – 10 años después*
- -LDB: *de la expansión a la democratización*» en: Mariluce Bittar, Marília Morosini y João Ferreira de Oiveira (coord). *Educación Superior en el Brasil – 10 años después-LDB*. Brasilia: INEP.
- Ristoff, Dilvo y Jaime Giolo (2006). «*El Sinaes como Sistema*». *Revista Brasileña de Posgrado*. CAPES: Brasilia.
- Sousa Junior, Luiz de (2000). «*Evaluación de la enseñanza superior – consideraciones acerca del Examen Nacional de Cursos*». *Revista Conceptos*. ADUFPB.
- Viera, Sofía Lerche (2000). *Política educacional en términos de Transición*. Plano: Brasilia.

# RONDA DE PREGUNTAS PARA LAS EXPOSITORAS DE ARGENTINA Y BRASIL

1. ¿En qué se basó la decisión de crear una nueva Ley de Educación Superior?

*Ingrid Sverdlick:* La decisión de adoptar una nueva Ley de Educación Superior ha sido fundamentalmente política, porque se quiere un país diferente, que garantice el derecho a la educación.

2. ¿El sistema de educación superior se articula con los planes de desarrollo de cada país?

*Ingrid Sverdlick:* Hay algunas universidades que se articulan al Plan Nacional de Desarrollo y otras no. En Argentina se tienen fuertes discusiones sobre el modelo de país que se quiere tener, que quizá distinguen la dimensión política de la económica. En ese contexto, no creo que el sistema de educación superior esté muy involucrado.

3. ¿Qué modelo se implementa en Argentina? Porque en la evaluación externa se dice que hay un modelo flexible de evaluación institucional...

*Ingrid Sverdlick:* El modelo flexible de evaluación institucional no se dio de forma intencional, sino como una consecuencia de tensiones. La CONEAU no ha propuesto un modelo flexible, se quería estándares definidos y delimitados para hacer la evaluación, pero esto no se realizó, por lo que ahora se producen evaluaciones institucionales poco estructuradas, dependiendo de cada universidad.

4. ¿Cómo es la supervisión al docente y el modelo de evaluación en la educación virtual y a distancia?

*Mariluce Bittar:* La comunidad académica tiene resistencias ante la educación a distancia, pero esta forma de educación está creciendo en las instituciones privadas, que ven a través de ella la oportunidad de atraer alumnos con costos más bajos, aunque la calidad de estos es dudosa. En lo que respecta, principalmente, en la formación de

profesores, creemos que es complejo que sigan una formación a distancia, porque los estudiantes de pedagogía con modalidad de cursos presenciales ya tienen problemas. En este aspecto, el gobierno está muy preocupado, por lo que hay un decreto que instituiría el Sistema Nacional Público de Formación de Profesores. Actualmente la mayor parte de estos cursos está en instituciones privadas. Uno de los grandes desafíos que se debe enfrentar es este.

5. El concepto de mejoramiento de la calidad se constituyó en un paraguas, ¿hay otros elementos a considerar en el proceso de evaluación y acreditación?

*Ingrid Sverdllick:* Los conceptos paraguas del “mejoramiento de la calidad” y la “cultura de la evaluación”, permitieron generar consensos y trasladaron la discusión del ámbito político al tecnocrático.

6. Hablaron del Estado evaluador como una característica de la fase neoliberal en sus países. La experiencia de cambio hacia un Estado que enfatiza los derechos y que es más democrático, implicó un cuestionamiento a ese Estado evaluador; ¿la comprensión de qué tipo de Estado se plantea en términos de evaluación y acreditación?

*Ingrid Sverdllick:* Con respecto a la experiencia del Estado evaluador, se esperan aires soberanistas y creo que el Estado debe ser regulador, no controlador, debe asumir la responsabilidad indelegable e insoslayable de dar educación. No debe delegar, debe también fiscalizar.

*Mariluce Bittar:* En cuanto a la autonomía y el Estado evaluador, hay muchos estudios en relación a ello, porque se dice que algunas instituciones, a nombre de la autonomía, ofrecieron y ofrecen cursos de calidad inferior. Las universidades reclaman que tienen autonomía y que el Estado debe respetarla. Esta es una discusión que todavía en Brasil no está clara, es compleja; el Gobierno del presidente Lula Da Silva quiere expandir las universidades públicas (12 de las cuales fueron creadas en su mandato), pero el Estado debe controlar la calidad de la educación privada. Hay instituciones en Brasil de mala calidad de enseñanza, que no producen investigaciones, no cuentan con programas de posgrado ni con laboratorios, mientras que hay otras de excelencia. Son asuntos no resueltos y todavía no hay consenso en la comunidad académica en relación a ello.

Por otro lado, también se espera llegar a consolidar el Estado democrático, que estamos construyendo. Creemos que el Estado hoy es mucho más evaluador, todavía controla y regula, porque esa fue la herencia que recibimos de los años anteriores. Lo importante es que queremos conocer cómo está la calidad a la que tienen acceso los alumnos.

7. **Tenía entendido que el INEM e ICAPE surgieron antes de los 70 por lo que quisiera saber si: ¿esas experiencias se han tenido en cuenta?**

*Mariluce Bittar:* En relación al INEP y la CAPS, yo inicié la exposición en los años 70 porque la CAPS tiene un modelo de gestión de evaluación de posgrado que ha servido de paradigma, a pesar de que es básicamente una forma de presión para los investigadores. Este sistema revela cursos que ofrecen calidad y algunos que no. El INEP tomó en cuenta la evaluación de la CAPS.

8. **Como maestra de un instituto de educación superior, ¿qué modelo de evaluación se aplica para los institutos formadores de maestros?**

*Ingrid Sverdlick:* Las instituciones formadoras de maestros son instituciones terciarias, que no son parte de la educación superior y universitaria, sino que están reguladas por el Ministerio de Educación. Éstas, actualmente, no están siendo evaluadas.

*Mariluce Bittar:* La formación de profesores es un gran problema en Brasil y por esto se creó en la CAPS la Dirección de Educación Básica Presencial, así como la Dirección de Educación a Distancia, para considerar la formación de profesionales y la educación a distancia. Existen críticas al modelo, pero estos cursos de educación a distancia deben pasar por el mismo proceso de evaluación y hay resultados que indican que algunos alumnos de educación a distancia tienen mejor desempeño que los alumnos presenciales.

9. **¿Cómo se entiende el concepto de autonomía y cómo esta evolución al modelo de Estado evaluador redefine la autonomía universitaria?**

*Ingrid Sverdlick:* En el caso de la autonomía universitaria, ella se ve vulnerada porque el Estado hace operaciones políticas vía financiamiento o legislación, y se permite recortar la autonomía con programas de incentivos o fondos concursables

10. ¿Cómo reconoce el Estado a aquellas universidades que han culminado con la acreditación? ¿Hay algún reconocimiento financiero?

*Ingrid Sverdllick:* La CONEAU tiene varias funciones, pero sólo para el caso de las universidades privadas, las que requieren un reconocimiento definitivo de su estructura y funcionamiento. En el caso de las instituciones públicas, no se tiene efecto vinculante de ninguna naturaleza. Hay que trabajar en este ejercicio, donde se puede lograr cambiar, si se desburocratiza el proceso de evaluación institucional, para que la universidad mire sus propios problemas.

*Mariluce Bittar:* En cuanto a evaluación y financiamiento, las universidades que alcanzan una evaluación positiva, tienen acceso a financiamiento por ejemplo, para investigación.

Una universidad debe tener maestrías y doctorados para ser una universidad, y para llegar a este nivel debe pasar por los procesos de evaluación. Los cursos evaluados negativamente tienen dificultad de permanecer en el sistema y no acceden al financiamiento.

11. Si existe en su país la Secretaría Nacional de Educación Tecnológica, ¿qué relación tienen con ella los institutos técnicos y superiores?

*Ingrid Sverdllick:* La acreditación de la CONEAU es vinculante en el caso del posgrado, pero no en el grado. El Poder Ejecutivo puede autorizar la creación de las carreras, cerrarlas o modificarlas. En la evaluación de proyectos institucionales (universidades privadas nuevas), cuando la CONEAU dictamina negativamente es vinculante; pero si su opinión es positiva, el Ministerio de Educación puede negar la creación de las universidades. El dictamen de la CONEAU es vinculante en la puesta en marcha del proyecto institucional en las universidades públicas.

*Mariluce Bittar:* También, el financiamiento en los programas de posgrado es importante, porque los investigadores deben tener ayuda en este sentido. En cuanto a los cursos tecnológicos y los de formación de profesionales, se evalúan de la misma forma, porque están dentro del SINAES. La CETEC fue creada por el aumento desmesurado de los cursos de formación tecnológica y ejecuta el mismo proceso de evaluación, con especialistas que verifican la calidad del instituto.

# EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

*Ponencia de José Luis Wolfs*

*José Luis Wolfs es doctor en Ciencias Pedagógicas por la Universidad Libre de Bruselas-ULB, Bélgica. Actualmente es profesor en la Facultad de Ciencias de la Educación y Director del Servicio de Ciencias de la Educación en la ULB. Presidente del Departamento inter-facultario de Agregación (formación del profesorado). Presidente del «Comité de Evaluación Pedagógica» de la Facultad de Ciencias Psicológicas y de la Educación de la Universidad Libre de Bruselas.*

*Autor de varios libros y artículos investigativos sobre estrategias de aprendizaje, métodos de trabajo y reflexividad, epistemología y evaluación de los sistemas educativos.*

## INTRODUCCIÓN

La definición de calidad es indispensable, a la hora de tener un horizonte claro y contundente en términos de perfeccionamiento de la educación superior. En Bélgica, el proceso se orientó hacia la creación de un sistema de evaluación de la calidad de las Instituciones de Educación Superior, aplicable a las distintas comunidades de Bélgica (de habla flamenca, francesas y alemana). Esta ponencia se detiene con mayor énfasis, sin embargo, en la comunidad francesa de Bélgica, y más concretamente en la Universidad Libre de Bruselas. Desde la «accountability», que surgió a partir de la década de 1980, hasta la creación de la Agencia para la Evaluación de la Calidad de la Enseñanza Superior, Bélgica ha tenido una evolución sólida, que empieza por la creencia de que no se puede mejorar lo que no se co-

noce, por lo que precisar los matices del principio de calidad y los medios que nos conducen a ella, resulta básico.

## BREVE HISTORIA DE LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BÉLGICA

En esta sección intentaremos comprender cuáles son las razones que motivaron la aparición de un sistema de evaluación de la calidad en las instituciones de educación superior en Bélgica.

Para facilitar la comprensión de lo expuesto es necesario precisar que la educación superior en Bélgica está conformada, por una parte, de las universidades que tienen por vocación la investigación y la enseñanza y, por otra parte, de una educación superior no universitaria que tiene como objetivo una calificación profesional. Conviene también añadir que, desde la federalización del país en 1989, la educación concierne a las distintas comunidades, en este caso flamenca, francesa y de habla alemana. Más adelante, trataremos sobre todo la situación en la Comunidad francesa de Bélgica, que conocemos mejor. Precisemos también que todas las instituciones de educación superior son financiadas por las autoridades públicas, en función del número de estudiantes inscritos y del tipo de estudios. Con respecto a las universidades, éstas también desarrollan actividades de investigación con organismos, tanto públicos como privados.

Esquemáticamente, podemos distinguir tres grandes períodos en lo que se refiere a la introducción de prácticas relativas a la evaluación del sistema de educación superior en Bélgica y, más concretamente, en la Comunidad francesa de Bélgica.

### 1er período (hasta mediados de la década de 1980):

En las universidades, la evaluación de la productividad científica de los profesores siempre ha tenido mucha importancia y desempeña un papel preponderante, en todo compromiso, renovación de mandato o demanda de promoción. Esta evaluación se basa en

la cantidad de publicaciones realizadas y en la notoriedad científica (prestigio) de las revistas consultadas. Asimismo, todos los profesores que forman el cuerpo académico son doctores. Sin embargo, estos distintos elementos no se exigen a los profesores de la educación superior no universitaria.

La evaluación de las calidades pedagógicas de los profesores, en particular por medio de cuestionarios completados por los estudiantes, se introdujo progresivamente a partir de los años 70 y 80. Sin embargo, el uso de la evaluación está lejos de generalizarse a todas las universidades o instituciones de educación superior e, incluso allí donde la evaluación existe (como es el caso de la Universidad Libre de Bruselas), ésta desempeña un papel menos importante que el expediente científico, dentro del marco de los nombramientos o promociones de profesores.

En lo referente a los programas de educación, éstos han sido regularmente adaptados, por medio de reformas o a razón de revisiones de puestos durante las sucesiones en el cuerpo profesoral. No obstante, no se puede hablar de una evaluación sistemática y formal de estos programas.

Por último, la idea de una evaluación global de la totalidad de la institución era más que todo informal, entre las distintas instituciones del país o a escala internacional.

## **2do período (entre mediados de la década de 1980 y 2002):**

Numerosos factores, sin embargo, van a concurrir, en el transcurso de este período, a la introducción de prácticas más formales y sistemáticas de evaluación de la educación superior en Bélgica.

A nivel internacional, remarcamos el desarrollo de un importante movimiento de evaluación de las instituciones educativas. Éste fue motivado o influenciado por los siguientes factores:

Una voluntad política destinada a informar correctamente a los estados, así como también al conjunto de los ciudadanos, de la manera en que funcionan los servicios públicos (educación, servicios hospitalarios, servicios sociales, etc.): ¿cuáles son los resultados obtenidos?, ¿cómo se utilizan los recursos asignados?, ¿cuáles son las

dificultades encontradas, las pistas de mejora posibles?, etc. Para designar esta corriente, se utiliza con mucha frecuencia, en inglés, el término «accountability», en español se emplea «rendición de cuentas» y en francés se usa «redevabilité».

Una segunda motivación es de carácter económico, reforzada por factores tales como la competencia internacional, la devastadora crisis económica en algunos países, el fuerte aumento de la masa estudiantil, etc. Esta situación económica conlleva a los estados y a las instituciones internacionales a plantearse la cuestión de la gestión de los recursos. El contexto de competición incita también, por ejemplo, a algunos organismos a establecer una lista de premios de las universidades, clasificándolas en base a criterios que metodológicamente pueden ser muy discutibles.

Un tercer elemento concierne el desarrollo, en algunos contextos, de una cultura de gestión, destinada a transferir algunas prácticas de evaluación de la calidad del mundo de las empresas (p.ej.: normas ISO) al mundo de la educación superior, en particular. Estas prácticas plantean asuntos importantes, a nivel conceptual, ético y metodológico. Por ejemplo: ¿qué sucede con el concepto de «productos» o de «clientes» o con aquel de «cero defecto»? ¿Vamos a considerar que los estudiantes son «productos» de la universidad, como si se tratara de producir coches o jabones? ¿A quiénes se va a considerar como «clientes» de la universidad: a los estudiantes, los empleadores, la sociedad en general? ¿Qué sentido puede tener el concepto de «cero defecto» en una acción educativa?, etc.

A escala europea, varios factores desempeñaron también un papel fundamental:

El principio de la libre circulación de los trabajadores en los distintos estados que integran la Unión Europea condujo a estos últimos a armonizar progresivamente sus legislaciones con respecto al reconocimiento de diplomas y a fomentar el desarrollo de intercambios de estudiantes entre los países miembros (acuerdos Erasmus y Sócrates...). Esta evolución conduciría progresivamente a los acuerdos de Bolonia (1999). Estos acuerdos prevén, para el año 2010, un «espacio europeo de la Educación Superior» que permita a los estudiantes y a los licenciados desplazarse fácilmente y beneficiarse del reconocimiento de sus

calificaciones en la Unión Europea. Aún si algunos problemas técnicos no han sido solucionados y están lejos de serlo, una etapa importante fue superada en el año 2004, con la introducción del Sistema «BMD» (un primer ciclo de 3 años llamado bachillerato», un segundo ciclo de dos años llamado «maestría» y un tercer ciclo de por lo menos tres años llamado «doctorado») y de un método de atribución de créditos a todos los componentes de un programa, permitiendo una mayor legibilidad y comparabilidad de los sistemas de educación.

La declaración de Bolonia (1999) prevé también que cada establecimiento desarrolle una cultura de evaluación de la calidad de su educación. Los Estados miembros han sido llamados a integrar estas disposiciones en sus legislaciones nacionales. El Gobierno de la Comunidad francesa de Bélgica creará en el año 2002 una «Agencia para la Evaluación de la Calidad de la Educación Superior organizada o subvencionada por la Comunidad francesa». La Comunidad flamenca elegirá, por su parte, una fórmula de acreditación en colaboración con los Países Bajos.

En lo que respecta a las universidades belgas francófonas, ¿cómo se percibieron estos cambios que surgieron en el transcurso de los años 90?

La idea de favorecer los intercambios de estudiantes dentro de la Unión Europea, así como la acogida de estudiantes extra-europeos bien informados de la propuesta de formación gracias al sistema BMD, ha suscitado un amplio consenso. Sin embargo, algunos temían que bajo la presión de las instituciones europeas y de los medios económicos potentes se tendería hacia una posible uniformización de las universidades. La pregunta fundamental era la siguiente: ¿Cómo armonizar sin uniformizar?

Por ende, se afirmó una voluntad, por parte de algunas instituciones, de definir mejor sus valores y sus culturas propias. Así pues, a modo de ejemplo, la Universidad Libre de Bruselas dio lugar, entre los años 1993 y 1995, a una reflexión sobre la «coherencia» de los cursos, destacando ciertas características o valores considerados como importantes en nuestros programas (formación humanista, formación a la investigación, formación a un pensamiento libre y crítico, etc.).

Frente a lo que se percibía como una amenaza potencial, aquella de una «comercialización» de la educación superior, se trataba también de re-afirmar la vocación propia de una formación universitaria, marchan-

do más allá de la formación estrictamente profesional sin dejarse instrumentalizar por imperativos únicamente económicos. En este mismo contexto, las universidades belgas, años más tarde, han podido interpretar de manera muy amplia el concepto de «empleabilidad» mencionado en los acuerdos de Bolonia con respecto a los primeros ciclos, defendiendo el principio de primeros ciclos «académicos» y no «profesionalizantes».

Otros factores más específicos también intervinieron, como, por ejemplo, la voluntad de intentar reducir el gran número de fracasos durante el primer año de estudios. Esto motivó a las universidades a instaurar dispositivos de ayuda al aprovechamiento estudiantil y, por consiguiente, a evaluar su eficacia. Por último, varias universidades hicieron la experiencia de una autoevaluación y de una evaluación externa, principalmente con la colaboración de la Asociación Europea de las Universidades (EUA).

En consecuencia, se puede considerar que durante este período las universidades francófonas fueron sensibilizadas a la problemática y a los desafíos de una evaluación institucional y que pudieron probar, a través de varias experiencias piloto, distintas prácticas.

Con respecto a las universidades de la Comunidad flamenca, éstas aplicaron mas sistemáticamente un primer ciclo de evaluación de sus cursos de estudio entre los años 1991 y 2002, desarrollando estrechas colaboraciones con los Países Bajos. El neerlandés es el idioma utilizado tanto en la Comunidad flamenca de Bélgica, como en los Países Bajos. Estas dos entidades son de tamaño semejante y comparten buen número de similitudes. Así pues, se ha invitado a algunos expertos neerlandeses a participar en las evaluaciones externas en la Comunidad flamenca de Bélgica y viceversa.

### **3er período (a partir del año 2002)**

---

Como punto de partida de este tercer período, hemos considerado la creación, por parte del Gobierno de la Comunidad francesa en el año 2002, de la Agencia para la Evaluación de la Calidad de la Enseñanza Superior organizada o subvencionada por la Comunidad francesa (Decreto del 14-11-2002). A lo largo de esta exposición, haremos mención

de esta agencia como Agencia-Calidad, de la cual más adelante presentaremos las misiones y modalidades de su funcionamiento.

Las competencias de esta agencia cubren tanto la educación superior universitaria como no universitaria. Varios principios de funcionamiento aprobados en la década anterior fueron integrados por la Agencia Calidad y fueron extendidos en todo el marco de la educación superior (universitaria y no universitaria). Desde el año 2004, la Agencia Calidad se volvió operacional y realiza evaluaciones regulares de facultades, curso de estudios, departamentos o servicios para los estudiantes.

Es importante precisar que las acciones desarrolladas por esta agencia no omiten ni sustituyen las modalidades de evaluación que cada institución considera válidas para utilizar. Como ejemplo, la Agencia-Calidad no interviene en los procedimientos de evaluación que utilizan las instituciones durante el compromiso, el nombramiento o la promoción de un profesor.

En el área de habla neerlandesa existe, desde el año 2002 en los Países Bajos y desde el año 2005 en Flandes, un sistema de acreditación, aplicado por un organismo binacional e independiente: el NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie - Organización de acreditación Países bajos-Flandes). Éste se basa en el desarrollo de un sistema interno «de garantía-calidad» dentro de cada establecimiento y en evaluaciones externas, realizadas por expertos independientes, teniendo como objetivo la acreditación.

## **DEFINICIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Comenzaremos por presentar distintas concepciones de la evaluación de la calidad de la educación superior e intentaremos analizar más concretamente la situación en Bélgica.

Encontramos en la literatura científica varias maneras de analizar la evaluación de la calidad de la educación superior. Basándonos en autores como Jacques Lanares (2008) y Jacques Dejean (2007), entre otros, distinguiremos cuatro grandes concepciones que son las siguientes:

La primera concepción tiende a asociar la palabra «calidad» con la palabra «excelencia». Aquí la calidad se deriva del registro de la excepción. Varias instituciones o estados desearían, dentro de una lógica de competencia internacional, concentrar los medios necesarios sobre algunas instituciones emblemáticas, consideradas como «centros de excelencia», debido al prestigio del que se benefician en el mundo de la investigación o debido a la buena reputación de la que gozan sus licenciados en algunos sectores de la actividad profesional. Por supuesto, este enfoque implica un peligro mayor: el de conducir a un dualismo de la educación superior. Esto tiene que ver con la creación de centros de excelencia para una pequeña élite de profesores y estudiantes, e instituciones de segundo nivel para los otros, reproduciendo y ampliando desigualdades de todas las clases (sociales, económicas, culturales) etc. Esta política utilizada con discernimiento puede, sin embargo, tener como resultado la estimulación. Por ejemplo, en algunos sectores, pequeños centros de investigación son fomentados para coordinar sus esfuerzos, con el fin de alcanzar una masa crítica que les permita alcanzar un mejor reconocimiento a nivel internacional.

La segunda concepción tiende a asociar la palabra «calidad» con la palabra «estándar» o «normas». Aquí la calidad no se deriva del registro de la excepción; al contrario, es una garantía que cada uno aporta en la realización de sus actividades. Generalmente, estas normas son definidas por organismos exteriores y son traducidas a través de listas de criterios e indicadores, a los cuales cada institución debe ajustarse. Este enfoque se utiliza especialmente en el caso de las «acreditaciones» y tiene por ventaja ofrecer garantías mínimas en cuanto a la calidad de los servicios ofrecidos. También le permite a cada institución situarse y compararse, no con otras instituciones (como en el caso anterior), sino criterios considerados pertinentes para todas. De esta manera, éste enfoque permite tomar conciencia de los ámbitos en los cuales se podrían conseguir importantes progresos. Esta lógica puede tener un inconveniente: el de tender a uniformar las instituciones de educación superior, con referencia a un «modelo normal».

Es por esa razón que la UNESCO (1998: 6) precisa que la calidad es «(...) un concepto pluridimensional el cual es imposible de determi-

nar a través de un único juego de criterios de calidad aplicable a todos los países y sobre el cual las instituciones podrían ser evaluadas». Sin embargo, considera que tres principios pueden ser ampliamente repartidos: «(...) la necesidad de una mayor pertinencia, la necesidad de una mayor equidad en el acceso y resultados y la necesidad de respetar los derechos de las personas». (UNESCO, 2005:32).

La tercera concepción tiene por objeto evitar el riesgo de uniformar o «normalizar», definiendo la calidad, con referencia a los objetivos definidos por la propia institución. Se considera como eficaz la institución o la entidad que logra los objetivos que se ha fijado. Este trabajo de definición de los objetivos perseguidos es una condición previa necesaria para una institución que desea comprometerse en un enfoque de autoevaluación. En el marco de una evaluación externa, y en particular de una acreditación, puede parecer insuficiente el hecho de basarse solamente en los objetivos que la propia institución se fija (por ejemplo, ¿de qué manera los objetivos elegidos son pertinentes?). Al contrario, evaluar una institución sin conocer de antemano los objetivos que ésta defiende es difícilmente concebible.

Existen varias maneras de definir los «objetivos» de una institución de educación superior. Según una lógica «descendente», los objetivos generales son definidos por la totalidad de la institución o parte de la institución en cuestión y se especifican y declinan dentro de cada enseñanza. Tal esquema es utilizado por las universidades solo de manera parcial ya que en éstas el principio de la libertad académica de los profesores desempeña un papel preponderante. Otra lógica, calificada de «ascendente» consiste en invitar a cada profesor a formular sus metas u objetivos particulares para que después, al término de un trabajo reflexivo de análisis y síntesis, surja un marco de referencia común a toda la institución. En la práctica, se puede utilizar una combinación de los dos enfoques. Varias prácticas ilustran esta concepción: la definición de «proyectos» de establecimiento o de institución, la construcción de «referenciales de competencia» consustanciales a un curso de estudios determinado, etc. Estos proyectos o referenciales pueden elaborarse en parte con la participación de instancias exteriores.

Como lo destaca Jacques Dejean (2007), estas dos concepciones (definir la calidad refiriéndose a estándares, a normas o, por el contrario, refiriéndose a los objetivos que se fija la propia institución) hacen referencia, esquemáticamente, a dos lógicas diferentes. La primera es la lógica del control, basada en la verificación, en la búsqueda de conformidad, de regularidad. Ésta puede ser realizada por expertos exteriores. La segunda es la lógica de la evaluación, que designa etimológicamente la búsqueda de valores y que puede tomar la forma de una «co-creación de conocimientos y significados», basada en una visión de clarificación, de objetivación, de búsqueda de los efectos y del valor de una acción. Por supuesto, ésta concepción supone la implicación de los protagonistas y el debate.

La cuarta concepción consiste en definir la calidad en término de respuesta a las necesidades o a las esperas de los «clientes». En este sentido, es por medio de investigaciones de satisfacción que la evaluación procederá. Este enfoque supone que se ha definido quién es «cliente»: los estudiantes, los empleadores, la sociedad etc. Esta concepción supone también una clara definición de lo que se entiende por «necesidades» o por «expectativas» (no necesariamente relacionadas). Tengamos en cuenta que las investigaciones de satisfacción pueden también ser objeto de críticas, en particular si no están acompañadas de un trabajo de análisis y de reajuste o si están basadas solamente en opiniones espontáneas, expresadas en vivo (por ejemplo al final de un curso), sin clarificación de los criterios de juicio que las conforman.

Dicho esto, pensamos sin embargo, que es importante, dentro de una perspectiva a la vez democrática y sistémica, tener en cuenta las percepciones de los distintos actores relacionados con la educación, que se trate de actores internos (estudiantes, profesores, responsables académicos, personal administrativo y técnico) o externos (antiguos estudiantes, empleadores, representantes de los distintos componentes de la sociedad, etc.), pero monitoreando la utilización de procedimientos rigurosos de recopilación y análisis de los datos y estableciendo un balance entre diversos tipos de pensamiento.

Ahora examinemos las concepciones que hacen alusión a las prácticas elaboradas en Bélgica.

En la Comunidad flamenca de Bélgica, el paradigma actual de referencia es claramente el de la acreditación, basada en normas de calidad y tomando también en cuenta una auto-evaluación y una evaluación por pares.

En la Comunidad francesa de Bélgica, el mayor paradigma es el de la evaluación con referencia a los objetivos perseguidos por la institución (o más concretamente el sector de estudios en cuestión). No obstante, cada institución no construye su propio referencial de evaluación. La Agencia-Calidad propone criterios de evaluación generales y comunes y una inflexión puede observarse entre los decretos de los años 2002 y 2008, relativos a las misiones de la Agencia-Calidad, dirigiéndose hacia una mayor «directiva» en la gestión y de una mayor «publicidad» en los resultados. En el año 2002, los criterios eran presentados a título indicativo; la gestión era puramente formativa para la institución y estaba rodeada de garantías en cuanto a la confidencialidad de los datos. En 2008, la situación es diferente, ya que existe una lista de referencia de indicadores aprobada por el Gobierno de la Comunidad francesa y toda divergencia con ésta debe ser justificada. Además del informe de síntesis relativo a cada institución, se publica en el sitio Web de la Agencia-Calidad el seguimiento aportado por la institución a este informe.

En conclusión, con respecto a la Comunidad francesa de Bélgica, podemos observar una forma de ambivalencia entre el paradigma inicial, que es claramente el de la evaluación en referencia a los objetivos de la institución y las prácticas que parecen inspirarse cada vez más en el paradigma de la acreditación. Será interesante observar la evolución durante los próximos años.

## **ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.**

En esta sección, presentaremos brevemente la Agencia-Calidad, que es una estructura común para la totalidad de las instituciones de educación superior de la Comunidad francesa de Bélgica y, a título in-

dicativo, se presentarán, también, las estructuras propias de una universidad en particular, en este caso la Universidad Libre de Bruselas.

La Agencia-Calidad está compuesta por un comité de gestión, por una oficina y por una célula ejecutiva de 4 personas (decreto del año 2008, artículo 4). El comité de gestión está conformado por 25 miembros efectivos, incluyendo al Director General de la Educación no obligatoria (Ministerio), 13 profesores representantes de las distintas instituciones de educación superior universitarias o no universitarias, un representante del personal administrativo, 3 representantes de los estudiantes, 3 representantes de las organizaciones sindicales, 3 personalidades fruto de los medios profesionales, sociales o culturales. El mandato de los miembros es de cuatro años y puede ser renovado sólo una vez, con excepción del mandato de los estudiantes que dura un año y que es renovable.

La Agencia-Calidad tiene por misión (Decreto del año 2008, artículo 3):

- *asegurarse de que los programas de cursos organizados por los establecimientos sean objeto de una evaluación regular poniendo en evidencia las buenas prácticas, las insuficiencias y los problemas por resolver;*
- *asegurarse de la aplicación de los procedimientos de evaluación descritos en el capítulo 4 del decreto;*
- *favorecer, a través de la cooperación entre todos los componentes de la educación superior, la aplicación de prácticas permitiendo mejorar la calidad de la educación impartida en cada establecimiento;*
- *informar al gobierno, a los actores y a los beneficiarios de la educación superior, acerca de la calidad de la educación impartida en la Comunidad francesa;*
- *formular sugerencias a los responsables políticos con el fin de mejorar la calidad global de la educación superior.*

Es importante observar que a partir del año 2008, la Agencia-Calidad recibe una dotación anual de 675.000 euros, destinada a cubrir los gastos de evaluación externa.

En cada institución, existen también, una o más estructuras encargadas de la evaluación. Estas varían de una institución a otra, en particular, según se trate de universidades o de Altas escuelas (superiores no universitarias). A título indicativo, para la Universidad Libre de Bruselas, encontramos en particular:

- Las comisiones científicas encargadas de la evaluación de la calidad científica de los candidatos a una contratación, a una renovación de mandato o a una promoción (siendo éstas las más remotas).
- Las comisiones de evaluación pedagógica llamadas también «comisiones de los dictámenes pedagógicos», encargadas de la evaluación de las calidades pedagógicas de los profesores, y que fueron progresivamente puestas en marcha a partir del año 1968.
- Una Célula de apoyo para la Evaluación de la Calidad en la ULB (CAEQ-ULB) recientemente establecida y puesta bajo la responsabilidad académica del Asesor del Rector de la Calidad. Ésta ofrece un apoyo a todas las entidades evaluadas dentro de la universidad; capitaliza la experiencia adquirida en la materia y sintetiza los documentos emitidos por las instituciones europeas y por la Comunidad francesa de Bélgica. Su objetivo global consiste en ayudar a la instauración de una política de calidad dentro de la institución. La Célula de apoyo ofrece, en particular, indicaciones metodológicas, permitiendo a cada entidad de la universidad (facultad, programa de cursos, servicio) autoevaluarse.

## **PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN INTERNA (AUTOEVALUACIÓN), INTERINSTITUCIONAL (POR PARES ACADÉMICOS) Y EXTERNA O DEL SISTEMA (ORGANISMOS ACREDITADORES)**

Comenzaremos por describir los procedimientos de evaluación establecidos por la Agencia-Calidad, en referencia al decreto del 22-02-08. A continuación presentaremos, a título indicativo, los procedimientos existentes en la Universidad Libre de Bruselas.

## Agencia-Calidad

---

La Agencia-Calidad evalúa, según un plan decenal, el conjunto de los programas de cursos organizados en la educación superior de la Comunidad francesa de Bélgica. Cada programa de cursos es evaluado, al menos cada diez años. En un afán de coherencia, los programas de cursos concernientes a una misma especialidad o ámbito de estudio son evaluados el mismo año, dentro de todas las instituciones que los organizan. (Artículos 9 y 10).

La evaluación hace referencia a una lista modelo (no restrictiva) de criterios y de indicadores fijados por la Agencia-Calidad. Esta lista puede ser eventualmente modificada para un programa de curso particular, dentro de una propuesta justificada por parte del Consejo interuniversitario de la Comunidad francesa o del Consejo general de las Altas Escuelas (artículo 11). Estos criterios e indicadores se refieren a los seis ámbitos siguientes que cada vez ilustraremos por medio de uno o dos de los criterios propuestos:

1. Presentación de la institución: su funcionamiento, sus órganos de consulta y decisores, las disposiciones establecidas para asegurar la calidad dentro de la institución y en cada programa de curso de estudio, etc
2. Estructuras y finalidades de cada programa de estudio evaluado: objetivos generales y específicos, concepción curricular, métodos pedagógicos, articulación con la investigación, el mundo profesional, etc.
3. Destinatarios de estos programas: condiciones de acceso a los estudios, características socio-demográficas de las promociones entrantes, tasa de éxito por año, tasa de diplomados, perspectivas de trabajo.
4. Recursos puestos a disposición: política de contratación y de gestión del personal (dentro de la entidad, en la institución), formación pedagógica, formación continua, política de evaluación y de promoción; infraestructuras y equipamientos.
5. Relaciones exteriores: investigación (política de investigación dentro de la entidad, principales temas de investigación, reper-

usiones en la educación...), servicios a la colectividad, relaciones nacionales e internacionales.

6. Análisis y plan de acción estratégico: diagnóstico de «las fuerzas, debilidades, oportunidades y riesgos» y soluciones consideradas o curso de elaboración para remediar las debilidades y los riesgos definidos.

Podemos observar que numerosos criterios y subcriterios son propuestos. Éstos tratan, tanto sobre las variables entrantes (por ejemplo: características de las promociones entrantes, objetivos perseguidos), variables de proceso (medios pedagógicos, científicos, humanos aplicados) y las variables salientes (por ejemplo, tasa de diplomados, reconocimiento internacional, etc.). Estos criterios sugieren, de esta manera, la aplicación de una evaluación sistémica, permitiendo, en particular, un análisis del grado de coherencia entre los objetivos perseguidos, los medios aplicados y los resultados obtenidos. Indicadores relativos a la eficacia, a la eficiencia y a la equidad (Sall y De Ketele, 1997) pueden ser utilizados por la institución evaluada, pero sin ser prescritos, en particular por lo que se refiere a estos dos últimos puntos.

La evaluación de la calidad de la educación superior incluye, necesariamente, las siguientes etapas (artículo 13 - 20):

1. Evaluación interna: dentro de cada institución, cuyo programa de cursos es evaluado, las autoridades académicas establecen una comisión comprendida por representantes del personal académico, científico, administrativo, técnico y de estudiantes. Esta comisión redacta un informe de autoevaluación, en referencia a los seis ámbitos citados en el punto anterior, desembocando en un análisis de «las fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas» para el programa de estudios en cuestión, así como también en una identificación de lo que podría hacer objeto de una mejora. Este informe se presenta al Presidente del Comité de expertos.
2. Evaluación externa: un Comité de expertos es previamente constituido por la:
  - a. Agencia-Calidad y comprende, como mínimo, tres representantes del mundo académico, unos de los cuales no ejerce en

Bélgica, además de un representante de la profesión en cuestión. Éstos se eligen mediante una lista de ocho expertos propuestos por el Consejo interuniversitario de la Comunidad francesa o el Consejo general de las Altas Escuelas, en concertación con las instituciones evaluadas y todos los especialistas del ámbito en cuestión.

- b. La evaluación externa comprende también un análisis del informe de autoevaluación por parte del Comité de expertos, una visita del establecimiento, un informe preliminar presentado exclusivamente a las autoridades académicas en cuestión, un informe final de síntesis presentado a la Agencia-Calidad incluyendo, llegado al caso, las observaciones de las autoridades académicas interesadas.
3. Publicación: el informe final de síntesis está publicado por la Agencia-Calidad, con la excepción de una denegación justificada por parte de la institución evaluada. (En ese caso, la denegación se indicará en la publicación).
4. Un plan de seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe final de síntesis es definido por las autoridades académicas de la institución evaluada y comunicado a la Agencia-Calidad.
5. La Agencia-Calidad realiza, entonces, un análisis transversal de la calidad del programa de cursos y lo publica.

Se señala que entre los años 2002 y 2008, las competencias de la Agencia-Calidad se redefinieron. Desde el decreto del año 2008, las evaluaciones realizadas por la Agencia-Calidad se refieren específicamente a los programas de estudios, mientras que en el decreto del año 2002, se refieren a las instituciones, departamentos o servicios. Hoy en día ese no es el caso.

Se tiene en cuenta, también, que estas evaluaciones comprenden una autoevaluación y una evaluación externa (creada en forma de evaluación por los pares) y no desembocan en una «acreditación». Sin embargo, se observa que en el año 2002, el planteamiento era sobre todo orientativo, formativo y rodeado de garantías de confidencialidad, y que a partir del 2008 se volvió más certificativo por parte de la publicidad, dada a los resultados y por la obligación de presentar un plan de seguimiento.

## Modalidades de evaluación dentro de la Universidad Libre de Bruselas

---

La evaluación del personal docente académico (cuerpo profesoral) y científico (asistentes) se desarrolla durante toda solicitud de contratación, de renovación o de promoción. Se tienen en cuenta los tres siguientes criterios: la calidad de la producción científica del candidato (este criterio tiende a considerarse como el más importante), sus cualidades pedagógicas y, por último, los servicios prestados a la comunidad (dentro o fuera de la universidad).

Esta evaluación se efectúa según las siguientes modalidades: se crea una comisión científica compuesta por varios miembros del personal académico, a quienes se añade un miembro del personal científico (sólo si se trata de un asistente). Ésta comisión se pronuncia esencialmente sobre la calidad científica de las candidaturas y presenta un informe al consejo de facultad (si se trata de un asistente) o a la comisión especial (si se trata de un profesor). Estas instancias pueden aprobar o desaprobar el informe de la comisión científica y redactar, a su vez, un informe que tiene en cuenta los tres criterios citados en el punto anterior. Este nuevo informe es transmitido a las instancias centrales de la universidad, ya sea directamente al consejo de administración, o a una comisión científica «inter-facultades», sólo si los informes que emanan de candidatos de facultades diferentes deben ser comparados. En resumen, este enfoque se basa globalmente en el principio de la evaluación por los pares.

Con respecto a los aspectos pedagógicos, éstos son evaluados por una «comisión de evaluación pedagógica», llamada también «comisión de los dictámenes pedagógicos». Esta comisión cuenta con varios miembros representantes del cuerpo académico, del cuerpo científico y de los estudiantes (quienes son elegidos por sus pares). Con el apoyo de los servicios administrativos, la comisión entrega un cuestionario anónimo a los estudiantes que han seguido el año anterior los cursos de un miembro del cuerpo docente, sujeto a un procedimiento de renovación o promoción. Los otros miembros del cuerpo docente son también objetos de una evaluación pedagógica,

por lo menos una vez cada tres años. Después de haber procedido al análisis, tanto cuantitativo como cualitativo, de los dictámenes pedagógicos solicitados, la comisión entrega al consejo de facultad (si se trata de un asistente) y a la comisión especial (si se trata de un profesor) un dictamen sintético y motivado, relativo a las calidades pedagógicas del profesor correspondiente.

Por último, con respecto a la evaluación global de las facultades, programas de cursos de estudios o servicios, se constituye en cada facultad, una comisión interna de evaluación. Esta comisión está formada por representantes de los cuerpos académicos, científicos, administrativos y técnicos y por representantes de los estudiantes. Ésta se encarga, también, con la ayuda de la CAEQ-ULB, de definir los objetivos de la facultad, del servicio o del programa de cursos de estudio; de recoger datos pertinentes; de proceder a la autoevaluación en términos de «fuerzas, debilidades, oportunidades y riesgos»; de proponer un plan de acción permitiendo consolidar los puntos importantes y mejorar los puntos débiles y de garantizar el seguimiento del plan de acción, entre otras funciones. En caso de evaluación externa, la comisión colabora por supuesto, con los expertos elegidos. Como es el caso, en particular, durante las evaluaciones efectuadas por la Agencia-Calidad, según el procedimiento descrito en el punto en esa sección.

### **ASPECTOS O DIMENSIONES QUE SON PARTE DE LA PRODUCTIVIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PERO QUE NO HAN SIDO CONSIDERADOS Y DEBERÍAN SER PARTE DE LOS ESTÁNDARES DE EVALUACIÓN**

Es difícil responder a esta cuestión. Además ¿qué se entiende por «productividad»? Si algunas dimensiones son fácilmente cuantificables (por ejemplo: la tasa de diplomados), otras, lo son menos. Por ejemplo, se desea que los estudiantes desarrollen «aptitudes» de carácter general o «metacompetencias», más allá de las competencias profesionales estrictas. Pero, ¿cómo definir las y calificarlas? ¿Cómo saber preci-

samente cuáles son los factores que más contribuyen a su desarrollo? ¿Podemos definir a partir de elementos muy hipotéticos, las «normas de evaluación»? Todo esto plantea una serie de cuestiones complejas...

## RELACIÓN ENTRE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y EVALUACIÓN

En esta sección, examinaremos las modalidades destinadas a garantizar el principio de autonomía universitaria, la voluntad de dar cuentas a la sociedad, así como también, el problema de la imparcialidad (no ser juez y parte).

En la manera de prever las relaciones entre la Agencia-Calidad y las distintas instituciones de educación superior, varias disposiciones tienen por objeto garantizar el respeto del principio de la autonomía universitaria:

- La evaluación se concibe, esencialmente, en referencia a los objetivos que la propia institución define. (No es cuestión de imponer normas exteriores que no tendrían en cuenta los objetivos específicos de la institución).
- La primera etapa del proceso de evaluación es una autoevaluación, que será siempre oponible a los dictámenes de expertos exteriores.
- Todas las modalidades de evaluación aplicadas por las universidades (comisiones científicas, comisiones de evaluación pedagógica, etc.) no fueron, de ningún modo, modificadas por la creación de la Agencia-Calidad.

La preocupación tras dar cuentas a la sociedad se manifiesta por la puesta a disposición, por parte de las instituciones de educación superior, de una serie de informaciones destinadas a las autoridades públicas, a los distintos actores sociales, culturales, económicos, a la prensa, etc. Este problema se traduce por la participación en las evaluaciones externas, en particular, las que son aplicadas por la Agencia-Calidad. Por último, el hecho de que los informes sintéticos de evaluación se hagan públicos corresponde con ese punto de vista.

En lo que se refiere a las precauciones tomadas para evitar el riesgo de ser juez y parte, particularmente, con respecto a la elección de los ex-

pertos exteriores, estos no pueden pertenecer a la institución evaluada y al menos uno de ellos debe trabajar fuera de Bélgica. Se podría prever sistemáticamente un número mayor de evaluadores extranjeros.

## **RESULTADOS ALCANZADOS, A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PAÍS QUE REPRESENTA**

Las estructuras de evaluación ya existentes en algunas instituciones continúan su existencia y garantizan sus misiones. Se pusieron en marcha células de apoyo a la calidad dentro de las numerosas instituciones, en particular, desde la creación de la Agencia-Calidad. Ésta es operativa desde el año 2004 y ya ha procedido a la evaluación de varios programas de cursos.

## **RESULTADOS ALCANZADOS A PARTIR DE LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN TÉRMINOS DE LOS PROCESOS DE AUTO-REFORMA A NIVEL DE LAS INSTITUCIONES**

Responder precisamente a este aspecto no es nada fácil. Hasta ahora, los informes realizados en la Comunidad francesa de Bélgica por la Agencia-Calidad seguían siendo relativamente confidenciales y no se conocían las consecuencias reservadas por la institución evaluada. A partir del año 2008, se pide explícitamente un plan de seguimiento de la evaluación, que permitirá tener informaciones más precisas sobre el impacto de las evaluaciones.

Hay que tomar en cuenta que, además de los efectos directos de una evaluación (por ejemplo: reforma de programa), pueden existir efectos indirectos más difusos, pero no insignificantes. Por ejemplo, todo el trabajo de clarificación aplicado en un informe de autoevaluación para explicar la lógica de concepción de un programa de estudios, sus objetivos, su coherencia, su pertinencia con relación a distintos criterios, puede reutilizarse en otros contextos, en particular para presentar ese mismo programa a futuros estudiantes, a visitantes, a colegas extranjeros, etc.

A veces prevalece el sentimiento, en algunos colegas, de que las gestiones de evaluación de la calidad requieren de un tiempo muy importante y

de mucha energía, para obtener resultados que no siempre están a la altura. Esto puede vincularse con el hecho de que los objetivos de la gestión siguen siendo a veces, demasiado borrosos o que los informes de los expertos exteriores, redactados en un plazo de tiempo reducido, no siempre aportan nueva información a los miembros de la institución evaluada.

## **POLÍTICAS DE INCENTIVOS VINCULADAS A LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD**

En la Comunidad francesa de Bélgica, los resultados sintéticos de la evaluación se publican en el sitio web de la Agencia-Calidad, lo que podría constituir una forma de «estímulo». Las instituciones evaluadas deben también proporcionar un plan de seguimiento. Es importante tener en cuenta que no existe vínculo entre los resultados de la evaluación de un programa de cursos y las condiciones de financiamiento, por ejemplo. En la Comunidad flamenca, las instituciones evaluadas, de manera positiva, reciben una acreditación por tres años. Si la evaluación es negativa, las instituciones tienen dos años para solucionar el problema, para así beneficiarse en una nueva evaluación.

## **RELACIÓN ENTRE ACREDITACIÓN Y EVALUACIÓN EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

Los conceptos de evaluación y de acreditación corresponden, según nuestro modo de ver, a dos lógicas fundamentalmente distintas, teniendo cada una su propia legitimidad, pero con razones diferentes. Por lo tanto, ¿Es necesario favorecer a una más que a la otra? ¿Es necesario tratar de articularlas? y si ese fuera el caso ¿de qué manera se haría?, o ¿deben éstas lógicas seguir siendo dos sistemas independientes, creados para responder a necesidades específicas?

En el siguiente cuadro, se intenta situar los desafíos y modalidades propias de estos dos enfoques.

¿Se debe favorecer a un enfoque más que a otro? Una evaluación interna puede ser considerada como suficiente por una institución, pero la sociedad tiende cada vez más a reclamar garantías suplementarias, en

### CUADRO 1: COMPARACIÓN ENTRE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

	Evaluación	Acreditación
Objetivo principal	Por una institución o una entidad, tener una mirada reflexiva, constructiva y no complaciente sobre sí misma, con respecto a sus propios objetivos, a sus valores, a su cultura, etc., permitiéndole definir, de manera más clara, sus ejes de desarrollo.	Garantizar a la sociedad, a las universidades y a quienes se involucran directa o indirectamente con las mismas, la verificación por parte de la universidad o la entidad en cuestión, que la institución posee un conjunto de características importantes (por un organismo acreditador) en términos de la calidad.
Criterio de referencia	Los criterios de referencia privilegiados son los objetivos específicos de la institución o de la entidad. Un referencial específico (por ejemplo: proyecto de establecimiento) será creado para que sus distintas dimensiones sean más explícitas.	Se trata de criterios generales, comunes, considerados pertinentes para la totalidad de las instituciones o de las entidades en cuestión. Estos criterios son definidos por un organismo acreditador, considerado neutro e imparcial, que tiene estrecha colaboración con expertos de los distintos ámbitos tratados.
Función	Función sobre todo formativa, al servicio de la institución o de la propia entidad.	Función sobre todo certificativa, al servicio de la sociedad (aunque por supuesto, puede tener también un papel formativo para la institución o la entidad en cuestión).
Proceso	Se trata, sobre todo, y en un primer lugar, de un proceso de construcción de significados y de valor, implicando todos los componentes dentro de la institución o de la entidad en cuestión. Algunos expertos exteriores podrán también ser asociados, con el fin de otorgar a la institución una imagen más distanciada de sí misma.	Se trata, sobre todo, de un proceso de comprobación, de reconocimiento y de regulación garantizado por un organismo acreditador (proceso que, sin embargo, puede ser precedido por una fase de autoevaluación y evaluación por los pares).
Comunicación	Garantías de confidencialidad son necesarias para favorecer un clima de confianza y de sinceridad en la autoevaluación. Algunos documentos (por ejemplo, referenciales construidos) podrán, sin embargo, hacerse públicos posteriormente, sólo si hay un acuerdo de los participantes.	El hecho de que una institución o una entidad reciban o no su acreditación, debe, por supuesto, hacerse público.

particular dentro de un espacio ampliamente internacional. En principio, la acreditación está destinada a presentar tales garantías, pero podría también derivar hacia un fuerte proceso burocrático, poco informativo para las instituciones en cuestión, que podrían no reconocerse.

Si cada uno de estos dos enfoques tiene su propia legitimidad y funcionalidad, entonces nos preguntamos si deben o no relacionarse. En caso afirmativo, ¿de qué manera lo harían? Con respecto a estas cuestiones complejas y delicadas, ¿cómo se sitúan en Bélgica las dos comunidades (flamenca y francesa)?

En la Comunidad flamenca, el proceso de evaluación comprende tres etapas articuladas: (1) etapa de autoevaluación, (2) etapa de evaluación externa por pares y (3) etapa de acreditación por un organismo binacional, lo que favorece una determinada coherencia y una economía de medios (un trabajo similar no se realiza dos veces). Sin embargo, se podría temer (pero esto es puramente hipotético) que la fase de autoevaluación esté orientada por los criterios que se utilizarán en la etapa final de la acreditación y que, a largo plazo, podría conducir a una forma de uniformización de las instituciones, en vez del desarrollo de sus características propias y originales.

En la Comunidad francesa, durante la creación de la Agencia-Calidad en el año 2002, la filosofía subyacente era la de la evaluación con finalidad formativa, en referencia a los objetivos de la institución y tomando importantes precauciones en cuanto a la confidencialidad. Como anteriormente lo indicamos, a partir del 2008, la situación ha evolucionado sensiblemente. No existe acreditación por parte de la Agencia-Calidad. Sin embargo, las entidades evaluadas deben regirse a una lista modelo de criterios (no restrictiva) y la Agencia-Calidad hace públicos los informes sintéticos de evaluación externa redactados por los expertos. Por otro lado, ésta prevé una obligación de seguimiento por parte de las entidades evaluadas. Como resultado, se plantean varias cuestiones: ¿en qué medida, los distintos actores estarán dispuestos a ser sinceros y autocríticos, sabiendo que los resultados de la evaluación se harán públicos?, ¿qué consecuencias (en términos de comparación entre instituciones) puede tener la publicación de los resultados?, ¿no sería mejor disociar claramente lo que es

del ámbito de la evaluación y lo que pertenece a la acreditación para que así solo sean públicos los resultados de este último? etc.

De manera general, pensamos que es importante distinguir las dos funciones. La acreditación puede ser un medio privilegiado, sobre todo dentro de un contexto de apertura internacional, para garantizar la calidad de las instituciones o programas de cursos organizados, a partir de algunos criterios generales comunes, considerados como esenciales. La evaluación tiene por objeto ayudar a cada institución o entidad, a cuestionarse sobre sus objetivos específicos, sus valores, su propia cultura, o el contexto en el cual se sitúa, con el fin de ayudarla a definir o redefinir sus ejes de desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Annexe à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 avril (2008). *Établissant la liste des indicateurs en application de l'article 11 du décret du 22 février*. Bruxelles.
- Bernard, H. (1992). *Processus d'évaluation de l'enseignement supérieur, théorie et pratique*, Laval: Ed. Etudes vivantes.
- Communauté française de Belgique (2008). *Décret portant diverses mesures relatives à l'organisation et au fonctionnement de L'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur organisé ou subventionné par la Communauté française*.
- Communauté française de Belgique (2002). *Décret créant l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement)supérieur organisé ou subventionné par la Communauté française*.
- Dejean, Jacques (2007). «Les démarches qualités dans l'enseignement supérieur, entre évaluation et contrôle», en A. Heldenbergh (coordinador). *Les démarches qalité dans l'enseignement supérieur en Europe*. L'Harmattan: Paris.
- European Network of Quality Assurance – ENQA (2006). *Références et lignes directrices pour le management de la qualité dans l'espace européen de l'enseignement supérieur*.

- Lanares, Jacques (2008). «Développer une culture de qualité». Ponencia presentada en la Conferencia de la Universidad Libre de Bruselas, en Noviembre, 2008 en Bruselas.
- Sall, H.N. y J.M. De Ketele (1997). « L'évaluation du rendement des systèmes éducatifs : apport des concepts d'efficacité, d'efficience et d'équité » en *Mesure et Evaluation en Education*.
- Thélot, C.(1994). «L'évaluation du système éducatif français», en *Revue française de Pédagogie*, n°107.
- UNESCO (1998). *Comisión II: Calidad de la Educación Superior. Reporte Final*. Ponencia de la Conferencia Mundial de Educación Superior Siglo XXI: Visión y Acción. UNESCO: Paris.
- UNESCO (2005). *EFA Global Monitoring Report, Education For All, The quality Imperative*. UNESCO: Paris.

# EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR MEXICANA

*Ponencia de Carlos Pallán Figueroa*

*Carlos Pallán Figueroa es Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Autónoma de México. Ha sido profesor universitario en varias universidades del país y profesor invitado en universidades de Brasil, Canadá, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos y Perú. Autor de varios libros, sus trabajos de investigación se han materializado en revistas académicas de varios países, obteniendo el Premio Anual de Administración Pública (INAP, México) y el Premio a la Trayectoria Académica, otorgado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Fue miembro fundador de los Comités Institucionales de Evaluación de la Educación Superior en México y asesor del Secretario de Educación Pública y el Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).*

## INTRODUCCIÓN

La evaluación y la acreditación han tenido un breve y sinuoso camino dentro del Sistema de Educación Superior en México. Se llegó tarde en comparación a los países que, con frecuencia, se erigen como paradigmas: Estados Unidos, Canadá, Inglaterra y algunos otros países europeos. Además, la evolución de la evaluación y la acreditación no ha sido uniforme; es posible advertir avances y contramarchas en su desarrollo.

La celebración del Tratado del Libre Comercio con los primeros dos países antes mencionados, a partir de 1992-93, estimuló notablemente

la posibilidad de observar con mayor detalle el funcionamiento de esos sistemas y las comparaciones fueron inevitables. Para muchas instituciones y directivos, los pactos en materia de comercio con ambos países debían corresponder con algo similar en educación superior. De hecho, buena parte de los planteamientos que se hicieron en aquel momento recomendaban transitar hacia la implantación de dispositivos semejantes en materia de evaluación y acreditación. Si así se hubiese procedido se hubiera generado una enorme deformación (Pallán, 1993 :iv).

Afortunadamente, el debate y los diseños específicos en materia de evaluación y acreditación fueron precisando los enfoques en torno a esas materias y, 15 años después, todo indica que México está siguiendo un camino propio acorde con su circunstancia, historia y condicionantes culturales.

Tal y como se expone en este texto, ya desde 1984 había una propuesta madura y adecuada, por parte de las universidades, para implantar procesos de evaluación y acreditación. Sin embargo, por las circunstancias que aquí mismo se comentan, no fue sino hasta 1991 que se dieron los primeros pasos firmes en esa dirección.

El camino seguido por México en estas materias se explica en función de varias circunstancias: a) la herencia española, centralizadora en materia de reconocimientos a instituciones, programas y títulos. Esta herencia no desapareció con la Independencia, la Reforma, ni la Revolución, y sólo recientemente, con las propuestas de federalización de varios asuntos de la administración pública, puede considerarse factible la modificación de esa tradición. b) La primera autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1929, trajo una consecuencia importantísima en materia de acreditación: a partir de ese momento, la universidad otorgaría títulos y grados, sin que se requiriese acción alguna posterior para el ejercicio profesional, realidad diametralmente opuesta a la que opera en Estados Unidos y Canadá. c) Todo ello ilustra una diferente matriz sociocultural en la integración de la nación, carácter que se extiende a todas las instituciones, entre ellas las de educación superior, siendo imposible borrarla para implantar otros dispositivos que, adecuados para otros contextos, se desnaturalizarían en el mexicano.

En este camino breve y sinuoso, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES, ha desempeñado un papel esencial. Ha impulsado los principales cambios en la educación superior, entre ellos los referentes a evaluación y acreditación. En este texto se hace referencia a ese papel y a su combinación con las políticas y autoridades federales en materia de educación superior.

En menos de 20 años el Sistema de Educación Superior (SES) ha diseñado e implantado dispositivos y mecanismos diversos que permiten darle contenido a la evaluación y la acreditación. El impulso inicial proviene de ANUIES, otros han sido producto de la iniciativa emprendida por la Secretaría de Educación Pública (SEP). Independientemente de ello, en todos los casos, ANUIES ha sido una instancia ineludible para la concertación, operación y gestión de los mismos. La razón radica en la peculiaridad presente en el régimen de autonomía de las instituciones mexicanas y en la visión pragmática de la SEP en esta materia. Eso explica también, en gran medida, por qué buena parte de dichos dispositivos nacieron asociados a fórmulas de financiamiento adicional por parte del gobierno federal a las instituciones públicas autónomas.

Evaluación y acreditación tienen una esencia común: la comparabilidad. Por tal motivo, resulta muy difícil hacer la distinción precisa sobre la naturaleza específica de los mecanismos implantados en ese ámbito dentro del SES. De los ocho principales con que se cuenta actualmente podría decirse lo siguiente:

Dos de ellos son esencialmente evaluativos: Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (Ceneval).

En tres (Programa Nacional de Posgrados de Calidad, PNPC; Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior CIEES; Programa de Mejoramiento del Profesorado, PROMEP), la evaluación (juzgar y actuar) es absolutamente indispensable para culminar con un producto acreditable (es decir, que tenga credibilidad o certidumbre) al referirse a instituciones, programas o personas (ANUIES 2008: 8-91).

En otros dos (Programa Integral para el Fortalecimiento Institucional-PIFI- y Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente), la evaluación sigue siendo materia principal y lo acreditable tiene

menos, mucho menos peso que lo incluido en el espacio anterior.

El último, Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), se refiere a una materia esencialmente de acreditación. Se trata de un organismo cuya actuación desemboca en un juicio definitivo de certidumbre y confiabilidad; acredita organismos que, a la vez, acreditan programas educativos, identificando una realidad con un reconocimiento expreso y objetivo.

En la parte tres de este texto se abordan los contenidos principales y características de estas ocho instancias de evaluación y acreditación. Tales instancias se desarrollan y aplican dentro de un sistema de educación superior que actualmente tiene una matrícula de casi 2.9 millones de estudiantes, de los cuales 2.7 son de licenciatura y 200 mil de posgrado. El predominio de matrícula está en el sector público, siendo de 67 y 56 por ciento respectivamente.

## **CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A CALIDAD, EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN<sup>1</sup>**

La evaluación y la acreditación en México han sido planteadas como mecanismos para fomentar la calidad de la educación superior. La búsqueda de la calidad ha sido el tema, preocupación y meta expresados en planes nacionales e institucionales desde hace 25 años. La necesidad de lograr una mayor calidad en los procesos y resultados de la educación ha sido también una inquietud abordada hasta el punto de considerar que ella es un atributo imprescindible de la propia educación; toda educación debe ser de calidad.

A escala mundial, la evaluación y la acreditación son procesos reconocidos como medios idóneos para el mejoramiento de los sistemas de educación superior. Además, en México, al igual que en muchos otros países latinoamericanos, los planteamientos en esta materia se han venido haciendo con el interés creciente de que éstos

---

<sup>1</sup> Esta parte está elaborada a partir de un texto anterior del autor "Evaluación, acreditación y calidad de la educación en México. Hacia un sistema nacional de evaluación de la educación superior".

puedan responder a sus propias circunstancias históricas, sociales y educativas. La preocupación por aumentar la calidad se mantendrá en los próximos años, dada la importancia que la educación superior tiene en el desarrollo económico y socio-cultural de las naciones.

La acreditación, en su connotación institucional e individual, implica una búsqueda de reconocimiento social y de prestigio por parte de las instituciones, programas educativos e individuos que transitan por tal tipo de instituciones. En ese sentido, los procesos de acreditación se han constituido en un requerimiento de nuestros días, ya que están destinados a garantizar calidad y proporcionar credibilidad respecto a un proceso educativo y sus resultados (Pallán, 1995: 12).

En la medida en que la acreditación institucional y especializada representa un mecanismo para orientar las tareas educativas de la formación profesional, de acuerdo a prácticas y resultados ampliamente reconocidos, nacional e internacionalmente, se convierte en un medio indispensable para el mejoramiento general en la calidad de los sistemas de educación superior. De ahí que la acreditación tenga un papel estratégico dentro de las políticas educativas orientadas a promover cambios relevantes en la organización, eficiencia y eficacia de los sistemas de educación superior.

De ese modo, acreditación, evaluación y calidad están relacionadas entre sí, y resulta muy difícil, por no decir imposible, considerarlas separadamente. Se acredita conforme a un proceso de evaluación y de seguimiento, con el fin de disponer de información fidedigna y objetiva sobre la calidad relativa de instituciones y programas universitarios, sea que estén en su fase de reconocimiento inicial o en pleno desarrollo de su proyecto institucional.

La discusión sobre el significado y la importancia de la calidad ha llevado a reconocer en la evaluación y en la acreditación los medios que puedan contribuir a una reforma de la educación superior, de tal manera que además se constituyan en los canales adecuados para comunicar a los usuarios de dichos dispositivos sobre los niveles alcanzados en las funciones y servicios básicos de una institución universitaria.

La evaluación y la acreditación no son fines en sí mismos; son medios para promover el mejoramiento de la educación superior.

Hasta ahora ha resultado usual asociar ambas actividades con el mejoramiento de la calidad, la generación de información para la toma de decisiones, la garantía pública de la calidad de las instituciones y de los programas que ofrece. Adicionalmente a esto, han servido también para garantizar la equivalencia y reconocimiento de títulos y grados en instituciones de un país o de varios.

La evaluación precede a la acreditación, en la medida en que la primera aporta los elementos de juicio sobre las características y cualidades de los sujetos e instituciones, de tal modo que sea posible determinar el grado de calidad con el que se cumplen funciones y tareas educativas. En ese sentido, se afirma que «la evaluación es entendida como punto fundamental para impulsar la calidad de la educación superior». Con ese carácter, la evaluación se aplica en dos sentidos: como instrumento correctivo, que identifica fallas, carencias y desvíos en la operación y financiamiento de las instituciones; pero también se utiliza como instrumento selectivo, el cual identifica factores de eficiencia y potencial de productividad académica en dichas instituciones (Rojas, 2008: 30).

La difusión de los resultados de la evaluación contribuye a que los diversos sectores interesados en la educación adquieran un criterio sobre la calidad de tales desempeños y programas. Así, se puede ir conformando un conocimiento relativo a cualidades de las instituciones, mismo que permita la formación de juicios relativos a credibilidad por parte de los usuarios.

Si bien la acreditación y la evaluación guardan estrecha relación, son, a la vez, procesos diferenciables y complementarios. En el caso de México (ANUIES 1984), la evaluación ha sido definida como un proceso continuo, integral y participativo- que permite identificar una determinada circunstancia educativa, analizarla y explicarla mediante información relevante. Un resultado de ese proceso permite generar juicios de valor que sustenten la toma de decisiones. Con la evaluación se busca el mejoramiento de la institución, programa o individuo evaluado. La evaluación precede a cualquier acción de corrección y/o mejoramiento.

En el caso de la acreditación, se trata de un procedimiento cuyo objetivo es controlar el grado de acercamiento del objeto analizado

con un conjunto de normas previamente definidas e implantadas como deseables. Al mismo tiempo, la acreditación implica el reconocimiento público de que una institución o un programa cuenta con determinados criterios de calidad y que, por lo tanto, es confiable.

Una aplicación más precisa del término acreditación sería la correspondiente a un proceso por medio del cual se identifican elementos para elaborar un juicio sobre programas de estudio, estudiantes, profesionales en desempeño o instituciones educativas, de acuerdo con criterios de calidad que permitan valorar su aportación al desarrollo de la sociedad (Pallán, 1994: 16).

La evaluación es un proceso que puede ser endógeno, exógeno o mixto; existen autoevaluaciones, evaluaciones de pares académicos y de otros sujetos sociales. En la autoevaluación es la propia institución quien decide si cumple o no la norma que considera adecuada, sirviendo, por tanto, de base para la acreditación, sin que la parte de legitimación pública de calidad sea tan fuerte como la que proviene de instancias externas. La acreditación se realiza siempre ante un organismo especializado y depende, en última instancia, de un juicio externo a la propia institución.

## CALIDAD

En un importante e influyente texto sobre estas cuestiones (Green, 1994: vii) se dice, desde el inicio, que la eficiencia fue la palabra clave de los años ochentas, pero que la calidad lo es para los noventas y aquí se agrega que tal característica, antes de menguar, pareciera haberse aclarado en esta primera década del siglo XXI. Si bien la frase hace referencia originalmente al sistema británico, resulta aplicable a los sistemas de educación superior de América Latina, con algunos desfases en el tiempo. Estos desfases pueden explicarse en el sentido de que la evaluación y la acreditación, en sus aplicaciones prácticas, se presentaron tardíamente, como podría ser en el caso de México.

De la misma manera, las preocupaciones sobre calidad observadas en los países y sistemas que primero abordaron estas temáticas, son similares a las que han empezado a orientar los trabajos y ac-

ciones en esa misma materia en varios de los países de América Latina. Así, en el caso británico se reconoce que la preocupación por la calidad de la educación superior tiene las siguientes fuentes: a) el gobierno o los gobiernos, dado que son los que trasladan recursos públicos para el sostenimiento de las instituciones; b) la ciudadanía, especialmente aquella que paga impuestos y que espera recibir servicios públicos de mejor calidad, entre ellos el de la educación superior; c) empresarios y empleadores en general, públicos y privados, que requieren contar con recursos humanos cada vez mejor preparados; d) estudiantes y padres de familia, los cuales esperan que, efectivamente, la educación les permita un desarrollo profesional encaminado a subir en su escala social, y e) personal académico y directivo de las instituciones que encontrarán sus esfuerzos, metas y misiones, mejor valorados (Frazer, 1994: 101).

Desde que se inició la preocupación por la calidad de los sistemas e instituciones educativas, comenzó la discusión sobre lo que debe entenderse por calidad. Imágenes y alegorías como las del Rolls-Royce y el Minicooper (Perry, 1994: 31) o referencias a la imposibilidad de definir la belleza pero sí reconocerla (Levy, 1996: 135), son muy conocidas entre quienes se dedican a cuestiones de calidad, permitiendo mostrar la complejidad del concepto sino se tienen referencias más específicas, entre ellas las que están orientadas a identificar lo que se quiere evaluar. Algunos conceptos más asequibles podrían ser los referentes a que la calidad es el logro de los objetivos que cada uno tiene (Levy, 1996: 138), o todavía más sencillamente, cumplir con lo que se ha ofrecido; sea en un programa de estudios, en una licenciatura en un posgrado.

Para el caso de instituciones y programas universitarios en América Latina, un aspecto central es el referente a la calidad y el medio específico en el cual ésta se define, implanta y reconoce. Iván Lavados (1996: 171) expone a este respecto lo que podrían ser interrogantes fundamentales para las universidades latinoamericanas: ¿cómo se mide la calidad con el parámetro de lo social en una estructura de mercado? y ¿cómo se hace para que la calidad tenga una muestra pública?. En otras palabras, cómo se concilia la calidad de una institución, un programa de estudios, o la percepción que la sociedad tiene del mismo,

con los objetivos, metas y misiones de la institución correspondiente; así como éstas últimas con la expectativa de la sociedad en la cual se enmarca cada institución. El riesgo, siempre presente, sobre todo en materia de percepción, es que se hagan juicios sumarios, poco informados, a partir de ideas arraigadas, y estereotipos. Eso significa que existen muchas deformaciones al tratar de apreciar la calidad.

Con referencia a América Latina, han llegado a ser un lugar común los supuestos, o reales, pobres resultados académicos producidos por las universidades, así como la «decadencia» de la institución universitaria. Tal es el caso de la «comparación» que surge entre las universidades privadas y las públicas, que suele resultar desfavorable para las segundas y benevolente para las primeras. El juicio sobre estas cuestiones no suele estar informado ni sustentado más allá de ideas y percepciones. Por tal motivo, el único sustento para la calidad radica en su adecuada definición, en consonancia con la realidad de la institución o sistema, mediante la cual se define, desarrolla e implanta.

En el marco de lo anterior se encuentra México, donde estereotipos e ideas preconcebidas sobre la «calidad» presente en distintas instituciones ha venido «orientando» la opinión de autoridades, académicos, alumnos y padres de familia. A ese respecto, en 1997 se concluyó una investigación que, si bien no ofrece resultados sorprendentes, sí permite constatar que la calidad depende de una suma de factores y que, a partir del conocimiento de ellos, son posibles cursos de acción que vayan en el mejoramiento de los procesos de formación de los futuros profesionales.<sup>2</sup>

---

2 Se trata de la investigación de Carlos Muñoz Izquierdo, patrocinada por la ANUIES. La investigación fue hecha a solicitud de los propios rectores de las instituciones participantes, dos de ellas privadas (Universidad Iberoamericana e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey) y tres públicas (Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma del Estado de México y Universidad Nacional Autónoma de México). Consiste en un seguimiento de egresados en su desempeño profesional, con expresión de posiciones laborales, remuneraciones y opinión de los empleadores, comparándose egresados de carreras afines. Entre los principales resultados se cuentan los siguientes: a) el mercado profesional prefiere y recompensa mejor, en un primer momento, a los egresados de universidades privadas. Se colocan más rápidamente y ocupan mejores posiciones, desde un primer momento; lo importante es su origen escolar, combinado con circunstancias de orden familiar y social; b) la única excepción

## EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

En México hay una preocupación temprana por la evaluación, no correspondida con acciones, disposiciones y planteamientos hechos realidad. En el seno de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), desde principios de los años setentas, fueron aprobados dos resolutivos correspondientes al establecimiento de exámenes nacionales para el ingreso de estudiantes a licenciatura, para egresados de la misma, al igual que un centro nacional de exámenes que se abocara a dichas tareas (ANUIES 1971). Los resolutivos nunca se transformaron en un elemento de política educativa real y quedaron, en todo caso, como una muestra de las preocupaciones que campeaban en aquella época, tal como sucedía en el conjunto de países que más habían avanzado en esa materia.

Trece años después se da un nuevo impulso a la idea de evaluación. Una Asamblea Nacional de la misma ANUIES es dedicada enteramente a dicho tema. Se dan definiciones; se enmarca el asunto de la evaluación en el particular, diversificado y complejo sistema mexicano de educación superior; se deslindan caminos para instrumentar la idea, pero ésta no puede implantarse; era en todo caso un tema sólo perteneciente a las instituciones agrupadas en dicha asociación. Habría que esperar otros años para que esto formase parte de las políticas públicas de la educación superior.

Fue a partir de 1989 cuando un tercer intento llega a reconocer en la evaluación un instrumento fundamental para el mejoramiento de las casas de estudio. En las asambleas de 1990, en Cuernavaca y Tampico, se acuerda

---

la constituye el caso de los egresados de la Facultad de Ingeniería de la UNAM, los cuales son preferidos a los egresados de las dos universidades privadas; la preferencia se da en el inicio y a lo largo de la vida profesional. c) antecedentes escolares, sociales y familiares, tienen una vigencia que, en el caso del estudio realizado, alcanza cinco años; después de ese lapso el factor desempeño reemplaza, con un enorme peso, al primero de ellos.

*participar decididamente con el Gobierno federal en un proceso de evaluación de la educación superior, tanto para proponer y acordar criterios y formas de evaluación, como para participar en las instancias idóneas de decisión...*(ANUIES 1990 y 1991).

En la segunda de las asambleas se aprobaron lineamientos para la evaluación de la educación superior, los cuales fueron en la dirección de crear un sistema nacional en esa materia, para impulsar actividades en las áreas de evaluación institucional, interinstitucional y sobre el propio sistema de educación superior. En un lapso muy breve, escasamente tres o cuatro años, fueron establecidos: una comisión nacional de evaluación, comités de pares académicos, un centro nacional de evaluación de la educación superior y un conjunto de dispositivos y mecanismos, tanto a escala del Gobierno Federal como de las instituciones, que veían en la evaluación un instrumento útil en sí mismo para el mejoramiento del sistema de educación superior.

¿Qué había pasado para un cambio de ese calibre y realizaciones tan concretas? Por supuesto, en términos nacionales, estaba presente la preocupación social y gubernamental de la calidad asociada a la expansión de las matrículas y al creciente gasto público insumido (Pallán 1999: 92). Pero también, a escala regional, hacía acto de presencia el llamado Estado evaluador.

De acuerdo con esa expresión, ampliamente difundida a principios de la década de 1990, y correspondida con la realidad, se trataba de la redefinición del pacto que, establecido implícita o explícitamente entre el Estado, la sociedad y las universidades, había prevalecido hasta entonces. Es a partir de esos años que se establece una nueva relación entre esas entidades, misma que reemplaza al que había predominado hasta entonces, de una fase comúnmente llamada «expansión no regulada» (con referencia a la matrícula). Tres son los ejes de esa redefinición: 1) la evaluación sustituye las relaciones basadas, casi exclusivamente, en el débil poder del control administrativo gubernamental; 2) el Estado canaliza recursos públicos a las instituciones en función de criterios, objetivos y metas convenidos, sustituyendo la relación basada en el compromiso estatal de otorgar subsidios con independencia de consideraciones de calidad; 3) las institu-

ciones diversifican sus fuentes de ingresos y establecen una relación más estrecha con la sociedad (Brunner, 1993: 34; Pallán, 1995: 11).

Con el paso de los años, la evaluación ha asumido múltiples propósitos en México, tal y como lo documenta un reciente estudio de ANUIES (2008:81). Entre ellos pueden mencionarse los siguientes:

- Apoyar los procesos de enseñanza aprendizaje que tiene a su cargo el personal académico en las distintas modalidades educativas.
- Certificar los resultados obtenidos por los estudiantes en sus diferentes cursos y programas.
- Otorgar certificados de estudios y títulos profesionales.
- En ciertas ocupaciones, certificar periódicamente a profesionales en ejercicio.
- Acreditar la calidad de programas de licenciatura y posgrado.
- Otorgar o retirar los Reconocimientos de Validez Oficial de Estudios a los programas educativos impartidos por las instituciones particulares.
- Conferir distinciones e incentivos económicos al personal académico.
- Seleccionar estudiantes que ingresan a las instituciones o egresan de instituciones educativas, tanto en los niveles medio superior, superior e, inclusive, posgrado por lo que se refiere a ingreso.
- Determinar la contratación, permanencia y promoción de personal en las instituciones.
- Proporcionar elementos de juicio para la planeación del desarrollo de instituciones y programas.
- Emitir dictámenes en relación a proyectos que presentan las instituciones para obtener recursos económicos

Tomando en cuenta lo anterior, podría decirse que el universo de la evaluación-acreditación se integra en México a partir de cuatro grandes áreas: alumnos, personal académico, programas de estudios e instituciones). Cada uno de ellos con las correspondientes instancias y dispositivos que desenvuelven tal tipo de acciones.

Una descripción más detallada de lo que sucedió en esos años, a partir de las cuatro áreas ya referidas, es la que se contiene en la siguiente descripción (ANUIES, 2008):

- **Alumnos:** Se establecieron exámenes para educación media superior (bachillerato), educación superior (licenciatura) y posgrado. Además, en el caso de los segundos se diseñaron y están operando exámenes de ingreso del nivel correspondiente. Esta tarea corrió a cargo del CENEVAL, asociación civil constituida en 1994, con base en acuerdos de la Asamblea General de la ANUIES y de la propia SEP. Sus principales tareas consisten en «elaborar y administrar medios e instrumentos para medir y evaluar conocimientos, habilidades y competencias de los estudiantes en distintos momentos de su trayecto en el sistema educativo».

Actualmente, el CENEVAL tiene en funcionamiento 133 pruebas o cuestionarios diferentes que corresponden a tres exámenes nacionales de ingreso (para diferentes niveles), un examen general de egreso de licenciatura, aplicable a 33 profesiones, y varios exámenes especiales para algunas de las modalidades del nivel medio superior y superior de la educación mexicana. A partir de 1995 se han administrado y operado más de 21 millones de exámenes.

- **Personal académico:** Desde principios de los años noventa empezó a aplicarse un programa denominado Carrera Docente del Personal Académico, junto con otro de estímulos de reconocimiento a la calidad, rendimiento y productividad del trabajo académico. Aunque hay programas de carácter institucional, el grueso del financiamiento proviene de recursos federales y estatales. Los recursos se distribuyen en función de las normas de calidad establecidas por cada institución, si bien existen variaciones de una a otra. También las diferencias en materia de montos asociados a dichos programas y en algunas de las universidades de carácter federal, los estímulos y becas correspondientes alcanzan como beneficiarios a más allá de la mitad de su personal de carrera, con remuneraciones que pueden duplicar los salarios respectivos. La esencia del programa ha sido mejorar los ingresos económicos del personal académico, tomando como criterio la calidad de su desempeño y no sólo los términos del respectivo contrato colectivo. En este rubro se encuentra también todo lo relacionado al *Sistema Nacional de Investigadores (SNI)* y el *Sistema Nacional de*

*Creadores* (SNC). En ambos el Gobierno federal distribuye recursos a científicos y artistas que tienen un desempeño relevante y continuo. El otorgamiento de los recursos se hace también mediante un sistema de evaluación.

El SNI fue establecido inicialmente por la SEP, siendo ahora responsabilidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Su principal función es certificar, con el carácter de una distinción, a los investigadores en función de su desempeño además de recompensarlos económicamente. Para realizar su labor el SNI establece criterios que permiten evaluar las actividades de investigación, asignándole un nivel a cada uno de ellos. Actualmente, el sistema cuenta con casi 15,000 investigadores en funciones.

Otro dispositivo es el *Programa de Mejoramiento del Profesorado* (Promep). Fue creado por la SEP en 1996, a partir de un programa similar establecido por la ANUIES. Su objetivo es mejorar la capacidad académica del profesorado así como fomentar el desarrollo y consolidación de sus cuerpos académicos. El Programa se ocupa, por tanto, de cada profesor que se convierte en usuario del mismo, así como de los grupos de profesores e investigadores que resuelven integrarse en cuerpos académicos. Los profesores que se adscriben al Programa reciben becas y estímulos.

- **Programas de estudio:** El programa más importante en esta materia, derivado de una decisión de la ANUIES, es el de los *Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior*, establecido en 1992. Su fundación, obedeció, básicamente, a una recomendación proveniente de una comisión internacional coordinada por Phillips Coombs. El propósito esencial de los Comités es coadyuvar en «la evaluación interinstitucional de programas (de estudios) en funciones que deberían ser comunes a todas las instituciones de educación superior, es decir, los programas de docencia, difusión y extensión de la cultura, lo mismo que de administración y gestión».

Las evaluaciones de este tipo son realizadas por nueve Comités, diferenciados según áreas disciplinarias del conocimiento y las funciones de gestión-administración y extensión y difusión de

la cultura. El producto principal de su actividad es el de una evaluación diagnóstica, que permite orientar la toma de decisiones por parte de la institución evaluada. Además, desde el 2001, la evaluación realizada se constituye en una base indispensable para la acreditación de programas educativos o el dictamen de proyectos. En el primer caso se trata de un insumo básico para las COEPES, y en el segundo para el financiamiento de proyectos de mejora y fomento por parte de la SEP. En 16 años de actividad los Comités han evaluado casi 3,500 programas de educación superior, algunos ya por segunda ocasión.

El *Programa Nacional de Posgrados de Calidad* (PNPC), establecido en 1991, tiene como propósitos: reconocer programas de posgrado que cuentan con aspectos de calidad, como personal académico, tasas de graduación elevadas, infraestructura indispensable y alta producción científica y tecnológica. Tal reconocimiento es la base para los apoyos económicos que se generan, tanto para los programas como para los estudiantes que se incorporan a ellos.

El Programa organiza su operación en dos vertientes: el Padrón Nacional de Posgrado (PNP), mismo que clasifica los posgrados en dos niveles, los de competencia internacional y los consolidados. La segunda vertiente es la del Programa de Fomento a la Calidad (PFC), el mismo que cuenta con dos niveles de apoyos diferenciados: programas en proceso de consolidación y de reciente creación.

El PNPC tiene incorporados, hasta este momento, 1,021 programas de posgrado. De ellos, 748 están en el Padrón Nacional de Posgrado y 273 son de reciente creación o están en proceso de consolidación y en vías de ser acreditados. Un apoyo sustancial a estos programas, como ya se dijo, es el correspondiente a las becas que reciben sus estudiantes, la mismas que forman parte de un programa especial del CONACYT, vigente desde la creación de esta institución. Actualmente el organismo financia 23 mil becas, de las cuales el 13 por ciento corresponde a estudiantes en el extranjero.

El *Consejo para la Acreditación de la Educación Superior* (CO-PAES), tiene como antecedente los Comités de Pares. Si estos ya hacían evaluación de carácter diagnóstico, se requería un nuevo

tipo de organismo que desarrollara propiamente la función de acreditación. Desde 1994 se constituyó un primer Consejo, en el área de la ingeniería, que empezó a acreditar programas educativos dentro de dicha disciplina. Algo similar sucedió con otro establecido en el ámbito de la contaduría. Con esos antecedentes, y, una vez más, a partir de una decisión de la ANUIES y un acuerdo con la SEP, fue establecido el COPAES.

El objetivo central de este organismo es el de «fungir como la entidad capacitada y reconocida por el gobierno federal (SEP) para conferir, a su vez, reconocimientos formales a favor de organizaciones no lucrativas cuyo fin sea acreditar programas académicos de educación superior». Desde el punto de vista práctico se trata de una agencia que «acredita a quienes acreditan», de tal modo que su principal función radica en «juzgar y dictaminar la capacidad organizativa, técnica y operativa de cada organización de acreditación...». Esto quiere decir que COPAES supervisa y regula el desempeño de entidades acreditadoras. Actualmente, COPAES cumple su función integrando a 26 entidades acreditadoras, en otros tantos campos del ejercicio profesional. A la fecha han sido acreditados un poco más de 1,500 programas.

El Programa Integral para el Fortalecimiento Institucional (PIFI) fue creado en 2001. Es un instrumento que permite desarrollar «una de las principales estrategias de la SEP para promover y apoyar acciones de las IES públicas que tiendan a la planeación y al desarrollo integral de sus funciones académicas y su proceso de gestión». Aplicado a universidades, institutos tecnológicos y escuelas normales, el PIFI plantea criterios e indicadores que, a su vez, permiten identificar rasgos de calidad en las instituciones a partir de dos grandes campos: oferta de programas educativos y la gestión institucional. Las evaluaciones que se hacen con cargo al PIFI tienen que ver con la capacidad académica de una institución, su competitividad académica (conjunto de atributos que caracterizan los programas educativos de las IES), la innovación de técnicas y procedimientos, así como los servicios para atención de estudiantes.

Cada una de las instituciones que resuelve concursar dentro del PIFI presenta propuestas bajo un conjunto de formatos, indicadores y da-

tos, que permiten a los evaluadores emitir un juicio. Tal evaluación es la base para el financiamiento que eventualmente recaiga en cada uno de los rubros que fueron sometidos a dicha evaluación.

La SEP, responsable del Programa, afirma que en siete años de vigencia las dimensiones básicas de las IES se han modificado positivamente gracias, en buena medida, al propio programa. Entre estas dimensiones destacan: a) el profesorado de tiempo completo de las IES participantes pasó de 20,500 en el año 2,000 a 28,000, en 2008; b) la proporción de profesores de tiempo completo con posgrado se incrementó, en ese mismo lapso, de 62 a 79 por ciento; c) la proporción de programas académicos acreditados por organismos como COPAES se transformó de 156 a 1,500.

- **Instituciones:** Si bien la ANUIES (1999) manifiesta que «no existe un organismo que tenga como función la acreditación de instituciones, en sentido estricto...», es esa propia institución, junto con la FIMPES, la que ha dado vida a principios y disposiciones que pudieran englobarse dentro del rubro de este apartado. La FIMPES se constituyó como agencia acreditadora de sus propias instituciones. Definió un sistema que permite el ingreso y que otorga la permanencia a las que ya forman parte de ella. Algunas instituciones ya acreditadas empiezan a usar la leyenda correspondiente «Acreditada por la FIMPES» como muestra de seriedad y calidad. Por lo que toca a la ANUIES, integrada por instituciones públicas, autónomas y privadas, aprobó un sistema para ingresar y permanecer, que tiene las características de un sistema de acreditación. Dicho sistema se está aplicando y se han aprobado parámetros mínimos que deberán cumplir sus asociadas.

Al lado de estos avances, y desde hace por lo menos 25 años, algunas instituciones privadas (como el ITESM), y ahora algunas públicas (como la Universidad de Nuevo León), se están acreditando con agencias pertenecientes a otros países. Posiblemente por su cercanía, en el caso de México esto está sucediendo con la Agencia SACS (Southern Association of Colleges and Schools) de los Estados Unidos. Al igual que en los casos ya vistos, se trata de ganar una presencia social, a partir de agencias que gozan de credibilidad.

## RELACIÓN ENTRE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

La multiplicación de instancias de evaluación y acreditación, siendo positivas para el SES en su conjunto, no han estado exentas de roces y dificultades con las instituciones autónomas. Tales dificultades se han dado, principalmente, en dos esferas: la relacionada con el financiamiento público ordinario (subsidio) para tal tipo de instituciones y las correspondientes a los programas de fomento y mejoramiento a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

Por lo que se refiere al primero, relacionado con el financiamiento público, o rendición de cuentas<sup>3</sup>, desde 1933, en el caso de la Universidad Nacional, la autonomía supuso siempre un manejo absolutamente libre de los recursos financieros. Los controles eran de orden interno y nunca se dio información al gobierno federal o a los gobiernos locales, en términos de vigilancia y control por parte de los órganos legislativos y de gobierno de ambos órdenes. Esta circunstancia se incrementó, inclusive, después de la reforma del Artículo 3º constitucional en 1980. Sin embargo, con los presupuestos crecientes de las universidades frente a otros rubros del gasto social, los aparentes o reales dispendios de que eran acusadas las instituciones, la idea de una mejor utilización de recursos en cada dependencia pública con una transparencia en la forma de aplicación, fueron circunstancias presentes en la aprobación de una ley que cambia la tradicional posición de las universidades en esa materia.

En 1999 se modificaron varios artículos constitucionales que alteraban las formas de vigilancia y control presupuestal en los recursos federales y estatales. Derivado de ahí, a finales del año 2000 el Congreso de la Unión aprobó un nuevo esquema de fiscalización de los recursos financieros, creando la dependencia denominada Auditoría Superior de la Federación. La nueva ley (de Fiscalización Superior de la Federación) y la nueva dependencia incluyeron genéricamente a las universidades autónomas como sujetos eventuales de fiscalización y, por lo tan-

---

3 Esta sección está tomada de Pallán, 2004.

to, susceptibles de ser sometidas a auditorías que permitieran conocer el destino exacto de los recursos económicos aplicados en los planes y programas universitarios y el grado de cumplimiento de los mismos. A su vez, este mismo esquema se presentó en los estados de la Federación, los cuales formularon y crearon leyes y organismos similares.

La primera universidad pública sometida a un procedimiento de fiscalización fue una institución que, oponiéndose legalmente en principio a dicha medida, terminó por aceptarla plenamente (en *referéndum* o en consulta plebiscitaria,) en función del valor social que esto representaba para su propia comunidad académica. Se trata de la Universidad de Guadalajara, la segunda en términos de matrícula en el País, la cual otorgó su autorización por una sola vez. Luego, se acogió a la normatividad implantada como todas las demás.

En otros dos casos relevantes (Universidad Veracruzana y Universidad Autónoma de Tamaulipas), se trata de instituciones que se ampararon judicialmente ante la amenaza de inicio del procedimiento de auditoría, en lo que toca a la primera; o solicitando voluntariamente dicho procedimiento, en medio de un clima político de mucha presión por parte de los medios de comunicación, en el caso de la segunda.

Aunque no ha sido fácil implantar estos esquemas de rendición de cuentas, resulta sorprendente cómo en menos de tres años se fueron venciendo las resistencias que durante tanto tiempo estuvieron presentes en lo que parecía que formaba parte implícita del estatuto de autonomía de cada institución.

En lo que se refiere a la segunda esfera, la de los programas de fomento y mejoramiento a cargo de la SEP, hay una crítica severa dado que, según se afirma, la evaluación ha distorsionado buena parte de los objetivos institucionales, llegando, en algunos casos, a ser francamente violatorios de la autonomía. A ese respecto, una publicación reciente (Díaz Barriga, 2008:10) enjuicia el conjunto de dispositivos hasta ahora descritos bajo el siguiente enunciado: «un sistema de evaluación bastante desarticulado entre sí, con criterios y características muy diversos, pero cuya meta era establecer lo que pomposamente se denominó una cultura de evaluación».

Para algunos analistas, tal tipo de programas ha generado puntos de tensión que se han «resuelto» aceptando en la práctica dichos dispositivos, pero que muy claramente se trata de un caso en el cual la SEP «asigna recursos violando la normatividad interna» (López 2005). La molestia llega a tal grado que una de las instituciones públicas más importantes del país (UAM-Unidad Xochimilco), ha llevado el asunto a su órgano colegiado de gobierno con el objetivo específico de analizar el posible impacto de esos mecanismos sobre la autonomía de la institución. Alguno de sus ex-rectores más prestigioso inclusive ha llegado a afirmar en el caso concreto que «el financiamiento se utiliza como un elemento de presión para orientar en ciertas direcciones aspectos del modelo educativo o de las relaciones entre profesores y órganos personales» (Gonzales Cuevas, 2005).

Quizá, sin el dramatismo de esas expresiones, se trata, en todo caso, de programas de orden nacional sobre los cuales cada institución tiene la potestad para resolver si participa en ellos o no. Como sucede con programas como Promep, Pifi, Pifop, es la institución la que se acoge a las reglas y, según se desprende de aquél principio, las autoridades, unipersonales y colegiadas, deberían supeditar su participación en dichos programas a la aprobación expresa por parte de los órganos de la universidad. En ese punto de tensión, que indudablemente se ha generado en muchas instituciones, debería atenderse la recomendación de la misma autoridad antes mencionada: «se debe hacer un máximo esfuerzo y dedicar el mayor tiempo posible a equilibrar rendición de cuentas con autonomía y autonomía con eficacia.»

Los programas de fomento y mejoramiento se han convertido en una parte esencial para la operación de muchas casas de estudio. Si bien sus asignaciones solo constituyen una parte menor del presupuesto institucional, su característica de recursos frescos y etiquetados para proyectos específicos tiene un importante impacto. Programas como el Pifi, afirma Diaz Barriga (*op. cit.*), han permitido que las instituciones cuenten con planes para su desarrollo, conseguido un avance en los sistemas de información estadística y hayan podido efectivamente articularse mecanismos de evaluación. Sin embargo, el conjunto de fallas y problemas que están presentes han traído como gran consecuen-

cia «la deformación del sistema de educación universitaria en México». Aunque no lo dice expresamente, el autor mencionado coincide también con la idea de una violación al estatuto de autonomía.

## EL FUTURO: QUÉ HACER

Como ya se dijo, México llegó tarde a las tareas de evaluación y acreditación. En poco tiempo ha avanzado en el camino y está, en este momento, por establecer un sistema nacional de evaluación y acreditación. Este sistema, idealmente unificaría el conjunto de esfuerzos actualmente dispersos, integraría políticas nacionales en la materia y serviría para la mayor cohesión del propio sistema de educación superior en su conjunto. El sistema es todavía una propuesta de la ANUIES<sup>4</sup>, esperándose que muy pronto pueda convenirse en sus líneas definitivas con la SEP.

De acuerdo con el proyecto ya mencionado, presentado a la Asamblea General de ANUIES de octubre pasado (ANUIES 2008), el subsistema formaría parte de un gran Sistema Nacional de Evaluación Educativa a cargo de la SEP y con base en un mandato de la Ley General de Educación. Actualmente ANUIES está en una fase de poder tomar decisiones al respecto y, de ser positivas y armónicas, se integrarían a dicho sistema general.

La propuesta principal para la integración de este sistema de eva-

---

4 La expresión todavía es justa ya que, después de haberse aprobado el establecimiento de dicho sistema en 1997, actualmente tiene aún el carácter de proyecto. En aquella época el establecimiento de un sistema de evaluación y acreditación, en sus principales líneas fue un debate muy serio en el seno de la ANUIES. Un grupo de opinión se inclinó porque fuese la propia Asociación la que asumiese la función de agencia acreditadora, en una de las fases o entidades de que contaría dicho sistema. Otra corriente expresó preocupaciones y temores porque, con esa posición, se violarían algunos principios básicos que deben normar cualquier proceso de acreditación, entre ellos el del carácter externo que debe tener la actividad correspondiente. Finalmente, prevaleció la idea de que la misma Asociación encabezaría el esfuerzo, aglutinaría a las distintas instancias que formarían parte del sistema, y que todo ese esfuerzo debería confluir para integrar un Consejo que desempeñaría el papel de entidad acreditadora de, a su vez, agencias acreditadoras. Esa concepción fue la base para lo que tres años después se constituyera en el COPAES. Tal solución, en su tiempo, parecía ser la más adecuada ante la realidad de un sistema complejo, heterogéneo y diverso como es el de la educación superior mexicana.

luación de la educación superior consiste en reformar un antiguo organismo creado 20 años atrás, denominado Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA). La nueva Comisión tendría personalidad jurídica, se integraría por un Consejo Directivo, donde estarían representados el Gobierno Federal, las autoridades educativas de los gobiernos estatales, la ANUIES y la FIMPES.

Además dispondría de un Consejo Consultivo, responsable de la asesoría técnica y operativa de la Comisión, tendría una Dirección General y un conjunto de funciones que lo ubicaría como el organismo especializado que integraría a todo el conjunto de organismos evaluadores y acreditadores. Adicionalmente, difundiría teorías, principios, estrategias, procedimientos y experiencias de buenas prácticas; promovería el establecimiento de programas dedicados a la formación especializada de profesionales de la evaluación educativa y operaría un sistema de indicadores y estándares, para evaluar periódicamente el estado que guardan los programas educativos y, en general, el subsistema de educación superior del país.

## CONCLUSIONES

Como se observa en los puntos anteriores, la evaluación avanzó notablemente en poco tiempo y la acreditación está en franco desarrollo. Esta última se está convirtiendo rápidamente en un procedimiento que permite verificar la calidad, garantizar la confiabilidad social del esfuerzo educativo sobre los profesionales formados y comprobar la existencia de parámetros institucionales de desempeño, así como de organización eficiente, racionalidad de la gestión y correspondencia entre los objetos y los resultados (Pallán, 1993:III).

Las entidades evaluadoras de México pasan por un momento en que se están asentando. Algunas de ellas guardan discrepancias entre los procedimientos formales adoptados y la operación real. Algunas veces, el personal que evalúa y opera los programas no es el más adecuado, como se reconoce. Algunos de estos evaluadores, investidos de poder, asumen conductas discrecionales, muy parecidas a las que

se dan en el ámbito de la administración pública. A veces, el peso e influencia de una institución específica cohibe a quienes tienen a su cargo la responsabilidad de emitir dictámenes finales. Sin embargo, todo esto y más está en una línea de evolución hacia la objetividad.

Con frecuencia, en el ámbito latinoamericano, se remite el uso de la evaluación y la acreditación a la noción de competitividad de instituciones y programas ligadas con el mercado mundial. Es cierto, pero sólo parcialmente. En el caso de sociedades nacionales, como las de México y Ecuador, la llamada «competitividad» pasa también por la misión de las instituciones de educación superior respecto a las necesidades de tal tipo de sociedades. No todo es, ni debe ser, para el mercado.

La evaluación y la acreditación se han vuelto indispensables para sistemas de educación superior que se han masificado. Lo ideal en materia de reconocimiento de la calidad de los egresados, por ejemplo, sería que los certificados y títulos fuesen suficientes, como eran antiguamente. Sin embargo, ante la multiplicación de egresados y las distintas calidades asociadas a ello, se hace imprescindible que la sociedad y el mercado tengan elementos adicionales para precisar calidades asociadas a posibles desempeños profesionales. Los sistemas de evaluación y acreditación de otras latitudes, como es el caso de Estados Unidos, distinguen plenamente entre estudios y ejercicio profesional. El diploma o certificado, por sí mismo, no autoriza al segundo de ellos; se exigen otros requisitos externos. Por su herencia cultural, en América Latina, basta con el certificado o diploma para que, por añadidura, se tenga la autorización plena para el segundo de ellos. De ahí provienen muchos problemas y de ahí la necesidad de evaluar y acreditar.

El objetivo final del seminario («identificar los pasos a seguir para el desarrollo de mejores procesos de acreditación de la calidad de la educación superior del Ecuador») se cumplirá si se ahonda en las experiencias nacionales, observándose con cuidado iniciativas que resultaron inútiles, pasos que no debieron darse y excesos que fueron cometidos. Una lección que está presente en aquellos sistemas que han resultado eficaces es la correspondiente a que: «la eva-

luación no es función que por sí sola garantice o asegure el mejoramiento de la calidad; mas importante, sin duda, es lo que se hace a partir de los datos de una evaluación» (Anuies, 2008:57).

## BIBLIOGRAFÍA

- ANUIES (2008). «Evaluación, certificación y acreditación en la educación superior mexicana». Documento presentado en la Asamblea General de la ANUIES, XXXIX Sesión Ordinaria. Monterrey.
- -----(1990). *Novena reunión extraordinaria de la Asamblea General*. Tampico.
- -----(1990). *XXIII reunión ordinaria de la Asamblea General*. Cuernavaca.
- -----(1984). *Séptima reunión extraordinaria de la Asamblea General*. Culiacán.
- -----(1971). *Cuarta reunión extraordinaria de la Asamblea General*. Toluca.
- Chapela Castañares, Gustavo (1993). «Notas sobre el proceso de creación de un sistema de acreditación de las instituciones de educación superior en México», en ANUIES,CINDA, OUI. *Acreditación universitaria en América Latina. Antecedentes y experiencia*. México.
- Díaz Barriga, Ángel, C. Barrón Tirado y Frida Díaz Barriga (2008). «Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana» en UNAM, ANUIES. *Un estudio en las universidades públicas estatales*. Plaza y Valdés editores: México.
- Frazer, Malcom (1994). «Quality in higher education: An international perspective» en Green, Diana (editora) (1994). *What is quality in higher education. Society for Research into Higher Education & Open University Press*. Londres.
- Green, Diana (ed) (1994). *What is quality in higher education, Society for Research into Higher Education & Open University Press*: London.

- Levy, Daniel (1996). «La calidad en las universidades de América Latina: Vino viejo en botellas nuevas», en Malo, Salvador y Samuel Moreley (eds). *La educación superior en América Latina. Testimonios de un seminario de rectores*. BID, UNAM: Washington D.C.
- Malo, Salvador, y Samuel Moreley (eds) (1996). *La educación superior en América Latina. Testimonios de un seminario de rectores*. BID, UNAM: Washington D. C.
- Pallán Figueroa, Carlos (2004). «La larga (y a veces poco fructífera) marcha de la autonomía universitaria en México». *Revista de la Educación Superior*, vol. 33. ANUIES: México.
- -----(2000). «Calidad, evaluación y acreditación en México». *Universidades*, No 20. UDUAL: México.
- -----(1999). *Universidad: Gobernabilidad y planeación*. UNAM, UAEM: México.
- -----(1996).«Evaluación, acreditación y calidad de la educación en México. Hacia un sistema nacional de evaluación de la educación superior». *Universidades*, No 12:9-17, julio-diciembre. México: Unión de Universidades de América Latina.
- ----- (1996). «Sistemas de certificación y acreditación para la profesión de abogado», en *Revista de la Educación Superior*, No 96, pp.8-12. ANUIES: México.
- -----(1995). «Crecimiento, evaluación e innovaciones en la educación superior 1988-1994», en *Revista de Administración Pública RAP*, No 89. Instituto Nacional de Administración Pública: México.
- -----(1994). «Los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior en México en los últimos años», en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXIII. ANUIES: México.
- ----- (1993). «La acreditación en América Latina: Una cuestión relevante», en ANUIES, CINDA, OUI. *Acreditación universitaria en América Latina. Antecedentes y experiencia*. México.
- -----(1992). «Escolaridad, fuerza de trabajo y universidad, frente al Tratado de Libre Comercio», en Guevara Niebla, Gil-

berto y Néstor García Canclini, (coords). *La educación y la cultura ante el Tratado de Libre Comercio*. Nueva Imagen: México.

- Perry, Pauline (1994). «Defining and measuring the quality of teaching», en Green, Diana (ed). *What is quality in higher education. Society for Research into Higher Education & Open University Press*: Londres.
- Rojas, Rosa (2008). «Políticas para la calidad superior y su implementación en la Universidad de Guadalajara», en Marum Espinoza, Elia y Rosario Muñoz V.M. (coords). *Actores y procesos de la calidad en innovación educativas*. Universidad de Guadalajara: México.
- Rubio Oca, Julio (coord) (2006). *La política educativa y la educación superior en México*. Fondo de Cultura Económica: México.

# RONDA DE PREGUNTAS PARA LOS EXPOSITORES DE BÉLGICA Y MÉXICO

1. ¿Qué tipo de estado debería ser aquel que no es evaluador? ¿No estamos entrando a un nuevo keneisianismo, con un estado interventor y regulador que da nuevas reglas para la educación superior? Los estados europeos y norteamericano estatizan la banca: el salvataje bancario es indicativo para la reflexión de los nuevos paradigmas.  
*José Luis Wolfs:* En Bélgica no existe el estado evaluador, sino que la evaluación es competencia de las comunidades, al igual que la Comunidad Europea. No es incompatible que la evaluación y la acreditación sean ejecutadas por el mismo organismo. Estos organismos tienden a ser internacionales.  
*Carlos Pallán Figueroa:* En cuanto al cambio de paradigma y cómo se refleja en el estado interventor, creo que estamos en presencia de un cambio de paradigmas que no sabemos de qué calado. Una crisis significa poner de moda antiguos mecanismos o ideas que creíamos desechados. Desde hace 3 o 4 años, nos hemos mantenido con la crisis fiscal del Estado, particularmente en América Latina. Tony Blair hizo un gran cambio en la educación británica, porque logró imponerles cuotas a los estudiantes, ya que Inglaterra vivía una crisis fiscal y lo resolvió de esa forma.
2. El Ecuador se ha embarcado en el tema de la evaluación y la acreditación y se cree que ellas deben estar ligadas a la educación superior. Conforme la experiencia, se ha culpado a los profesionales ecuatorianos considerando las exigencias de la sociedad. Efectivamente, la educación superior es parte del paradigma que esperamos cambiar o aceptar. ¿O es parte de todo el sistema de educación? ¿También se debe evaluar el perfil docente? ¿Cuál es el mecanismo que deberían generar las universidades para esa acreditación, así como para realizar el seguimiento profesional?

*José Luis Wolfs:* La elección de criterios de evaluación depende de las especialidades específicas en relación con las ciencias humanas, por ejemplo, en el modelo de Shangai, por lo que hay que considerar a qué punto de vista van a servir estos procesos.

*Carlos Pallán Figueroa:* La evaluación y acreditación son procesos que deben obedecer a la Constitución vigente, pero la educación superior debe ser parte esencial de cualquier orientación que adopte el estado. En Estados Unidos se discutió mucho la propuesta de que ningún niño se quede sin escuela, lo cual pone a la evaluación en el centro de la actividad educativa, esta necesidad surgió al saber que se estaban quedando atrás en la producción de conocimiento en relación con otros países. No tiene sentido usar el ranking de Shangai en nuestras sociedades, que son muy diferentes, pero éste mismo modelo puede servir a otras sociedades.

3. **En la modernidad, la movilidad académica estudiantil es importante. En América Latina hay rigidez en este sentido, lo que no sucede en Europa. ¿Qué permitió este proceso?**

*José Luis Wolfs:* En cuanto a la movilidad dentro de la Unión Europea, las motivaciones han sido de tipo humanista (después de las guerras mundiales, con la construcción de un proceso democrático), con la idea de que haya una libre circulación de ciudadanos sean trabajadores o estudiantes. Para hacer posible esa movilidad, hacía falta armonizar sin unificar, que es lo que se ha logrado en Europa.

4. **Al reconocer un estado plurinacional y multiétnico, ¿qué condicionantes debemos considerar en cuanto a la profesionalización de los estudiantes?**

*Carlos Pallán Figueroa:* El CENEVAL se encarga de la evaluación de alumnos, aplicando exámenes a egresados y postgraduados. Estos exámenes no están reconocidos sino sujetos a un estatuto jurídico, que son elementos adicionales para ir al mercado de trabajo.

5. **¿Por qué hay un número elevado de profesores en la Agencia Calidad? ¿Cuál fue la reflexión que se hizo para ello?**

*José Luis Wolfs:* En relación con la presencia de 13 profesores en la Agencia, hay que tomar en cuenta el sentimiento de identidad y auto-

nomía universitaria, aquí la evaluación debe ser hecha por los pares para que sea considerada acertada por la institución evaluada.

6. **¿Cómo se produce la selección, reclutamiento y capacitación de evaluadores externos para instituciones y programas?**

*José Luis Wolfs:* Para nosotros, en la universidad todos los docentes deben ser investigadores, y deben tener como mínimo el grado académico de doctores. Entre las instituciones existe un sentimiento de colaboración y también de competitividad. Cuando hablo de cooperación, me refiero a que la decisión tomada por la Agencia de Calidad, no es únicamente que su trabajo desemboque en clasificaciones, sino que quiere analizar las diferentes prácticas universitarias y darles el valor suficiente para que sean transferidas a otras instituciones.

*Carlos Pallán Figueroa:* Las variables para evaluar al personal académico en México, se deciden a través del Sistema Nacional de Evaluadores, que da un incentivo económico de seis salarios al año. Las dificultades de orden financiero han hecho que este incentivo sea cada vez menor, pero normalmente un profesor tiene productos que deben ser evaluados, como es el caso de la docencia y la investigación. Esto es un incentivo casi imposible de quitar. Los evaluadores son reclutados, a partir de los listados de las universidades, se eligen las personas que son reconocidas, ellas pasan por un filtro y se les da una capacitación para formar parte de los comités de evaluación.

7. **¿Qué elementos básicos se toman en cuenta en la productividad científica? y ¿Cómo funciona el sistema nacional de investigadores?**

*José Luis Wolfs:* Hay un organismo de las universidades, que propone nombres de expertos para evaluar las universidades, también se le pregunta a la propia universidad que será evaluada y a la Agencia de Calidad que considera los criterios más pertinentes en cada caso. Se toma en cuenta el número de publicaciones, el prestigio de la persona, para que forme un comité evaluador. Esto no es fácil; se cree pertinente tener indicadores precisos para medir los procesos. No se puede evaluar del mismo modo la comunidad científica y la social, hay que adaptar criterios en cada caso.

*Carlos Pallán Figueroa:* En la actualidad, hay 15.000 profesores de universidades públicas que trabajan fundamentalmente en investigación; su actividad es frenética, así como la presentación del informe final de su trabajo.

8. Cuando se habla de calidad, se menciona la satisfacción de los clientes. ¿En México se habla de clientes o estudiantes?

*José Luis Wolfs:* En relación con el paradigma de la evaluación de los clientes, se toma muy en cuenta la participación de los estudiantes. No tenemos este paradigma, porque no es posible transferir el esquema empresarial al educativo.

*Carlos Pallán Figueroa:* En relación a los programas de estudio, son evaluados por los comités de pares, que emiten un dictamen hacia el Consejo Nacional de Educación Superior para que reconozca un programa de estudio y lo acredite. La acreditación supone financiamiento de parte del gobierno federal, aunque muchos de ellos piden certificación de ISO 9000 o 9100, en cuyo caso parece que estaría usándose la universidad para fines de mercado.

# EL PROCESO DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR<sup>1</sup>

*Ponencia de Juan Morales Ordóñez*

*Juan Morales Ordóñez es Máster en Teoría del Derecho por la Universidad de Ginebra, Suiza y abogado de la Universidad de Cuenca. Desde 1982 ha sido profesor universitario a nivel pregrado y posgrado en varias universidades del Ecuador. Además es profesor invitado en el programa de doctorado en derecho de la Universidad Católica Santa María La Antigua de Panamá.*

*Ha sido Subdecano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Azuay, Coordinador del Centro Nacional Tuning del Ecuador (CONESUP) para las carreras de derecho y Miembro del Comité Técnico del CONEA. También desempeña el cargo de Juez y Presidente de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador.*

*Es autor del libro *Ética y Sociedad*, y se desempeña como articulista de opinión en el diario *El Tiempo de Cuenca*. Es miembro del Consejo Editorial de la *Revista Latinoamericana de Bioética de la Universidad de los Andes en Venezuela*. Participa como conferencista en redes iberoamericanas en temas de ética y organización; y; filosofía política.*

*Es candidato por el Ecuador al Premio Avicena de Ética en las Ciencias, que lleva adelante la UNESCO en todo el mundo, cada año.*

*Además es Integrante de la Comisión Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos*

---

1 Nota: La información que consta en esta ponencia se encuentra en la serie de documentos producidos por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador, CONEA.

*Humanos del Ecuador, del Ministerio de Relaciones Exteriores, como Delegado de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador.*

## **INTRODUCCIÓN**

El Ecuador aprobó el 28 de septiembre de 2008 pasado la nueva Constitución de la República del Ecuador. Es preciso adaptar la normativa anterior a lo que determina la nueva carta fundamental del Estado, así como también elaborar la normativa que corresponda. Y este es un proceso que estamos viviendo y con el cual estaremos involucrados en el futuro inmediato y mediano.

La información que se encuentra en este documento corresponde a la visión legal, reglamentaria de procedimiento, que estuvo y está en vigencia en el ámbito de la educación superior, en cuanto no se apegue a los principios constitucionales actuales.

En Ecuador la evaluación interna, evaluación externa y acreditación son coordinadas por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA) y forman parte de un mismo y único proceso. El desarrollo de esta ponencia dará cuenta de diferentes aspectos objetivos de la experiencia ecuatoriana en evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior.

## **I. EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

---

### **BREVE HISTORIA DE LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR**

La acreditación de la calidad de la educación superior es una necesidad que en los actuales momentos se impone de manera clara en todo el planeta —hasta el punto de haber sido llevada al ámbito de lo jurídico con las consiguientes consecuencias de obligatoriedad— y es el producto del desarrollo de una conciencia social, relacionada con la exigencia de

rendir cuentas por parte de los sistemas de educación superior, para justificar el cumplimiento de los objetivos institucionales universitarios.

En el Ecuador, la preocupación por el mejoramiento de la calidad institucional surge a partir de 1995, cuando el, entonces, Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP) decide dar el primer paso, encaminado a organizar el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, como concreción a la recomendación surgida del proyecto Misión de la Universidad Ecuatoriana para el Siglo XXI, en su componente Perfil del PLANUEP (Perfil del Plan de Desarrollo de las Universidades y Escuelas Politécnicas).

La realización y difusión de los estudios «La calidad universitaria y los procesos de evaluación» en el año 1996, «Estructuración del sistema de evaluación y acreditación» y una primera versión de la «Guía de procedimientos para la autoevaluación institucional» en el año 1997, seguido de un amplio proceso de validación en las universidades, consultas con expertos internacionales y la visita a países con experiencias en este ámbito, hicieron eco en una sociedad demandante por una educación nacional de alta calidad. Este requerimiento social se ve reflejado en la Constitución Política de la República de 1998, en cuyo Artículo 79 manifiesta: «Para asegurar los objetivos de calidad, las instituciones de educación superior estarán obligadas a la rendición social de cuentas, para lo cual se establecerá un sistema autónomo de evaluación y acreditación, que funcionará en forma independiente en cooperación con el Consejo Nacional de Educación Superior».

A partir de la mencionada norma de la Constitución de 1998, se conforma el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA), que desde su conformación en el 2002, realiza una serie de acciones tendentes a la construcción de un sistema de autoevaluación institucional, evaluación externa y acreditación, para las Instituciones de Educación Superior (IES) en el Ecuador.

## **DEFINICIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

La evaluación es un proceso sistemático de análisis y reflexión que permite conocer, comprender e interpretar la realidad de las

instituciones del sistema de educación superior, en su conjunto, o de cada una de sus unidades académicas, con el fin de tomar decisiones destinadas al mejoramiento de la calidad para así cumplir con sus objetivos sociales. La evaluación de la educación superior en el Ecuador considera el cumplimiento de tres grandes fases en el proceso: 1) autoevaluación, 2) evaluación externa y 3) acreditación.

## **ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

El Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior se estructura de la siguiente forma:

1. El componente institucional: universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores, técnicos y tecnológicos.
2. El organismo acreditador: CONEA.
3. El componente legal: Constitución Política de la República, Ley Orgánica de Educación Superior, Reglamento General del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación y otros reglamentos.
4. El componente técnico: características y estándares de calidad, guías de autoevaluación, manual de evaluación externa y otros instructivos y documentos técnicos.
5. Los procesos de evaluación y acreditación.
6. Los usos y beneficios de la evaluación y acreditación.

### **Financiamiento del sistema de evaluación de la educación superior**

Los recursos financieros que permiten el funcionamiento del CONEA constan en el presupuesto general del Estado.

### **Tipo de ordenamiento jurídico a través del cual se establece el sistema de evaluación**

Es preciso destacar que la normativa vigente hasta antes de la proclamación de la Constitución de la República del Ecuador 2008, en lo relacionado a los procesos de acreditación de la calidad de las IES, y

que continúa vigente en todo aquello que no contraríe los principios constitucionales, funciona a través de los siguientes cuerpos legales:

La Ley Orgánica de Educación Superior, aprobada mediante Ley No. 16, publicada en el Registro Oficial No. 77, del 15 de mayo del 2000, en el Art. 90, señala:

*Se establece el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, que funcionará en forma autónoma e independiente, en coordinación con el CONESUP (Consejo Nacional de Educación Superior del Ecuador). Al Sistema, que integrará la autoevaluación institucional, la evaluación externa y la acreditación, deberán incorporarse en forma obligatoria en las universidades, las escuelas politécnicas y los institutos superiores técnicos y tecnológicos del país.*

Conjuntamente con la disposición de esa Carta Suprema, la Ley Orgánica de Educación Superior ratifica el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, como un organismo eminentemente autónomo e independiente. Sus relaciones con el CONESUP serán de coordinación, cooperación y de plena armonía. El proceso de autoevaluación incorporado por la ley, constituye un requisito sine qua non para acceder a la evaluación externa y la acreditación, prescritas en la Carta Magna y ratificadas por la Ley.

El inciso segundo del Art. 90 de la misma Ley dispone que el Sistema se regirá por su propio reglamento.

El Art. 92 de la citada Ley indica:

*El Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior estará dirigido por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, que se establece como organismo independiente del CONESUP...*

Así como el Sistema Nacional de Educación Superior está dirigido por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), así también, el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES), se encuentra dirigido por el Consejo Nacional de Eva-

luación y Acreditación (CONEA). Tanto el CONESUP como el CONEA, como entidades de derecho público, funcionarán en forma autónoma e independiente, manteniendo los principios de coordinación, cooperación y armonía, de conformidad con la Constitución y la Ley; así como, de acuerdo a los requerimientos de la comunidad universitaria.

Esta base reglamentaria se concreta en el Reglamento General del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, promulgado el 19 de septiembre de 2002, mediante Decreto Ejecutivo N° 3093, publicado en el Registro Oficial N° 666, que permitió la aplicación de la Ley Orgánica de Educación Superior, en lo relacionado con el funcionamiento del CONEA.

### **Objetivos y principios del sistema de evaluación de las IES**

#### **Objetivos:**

De acuerdo al Art. 91 de la Ley Orgánica de Educación Superior, los objetivos del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior son:

- Asegurar la calidad de las instituciones de educación superior y fomentar procesos permanentes de mejoramiento de la calidad académica y de gestión en los centros de educación superior, para lo cual se integrarán los procesos de autoevaluación institucional, evaluación externa y acreditación.
- Informar a la sociedad ecuatoriana sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento.
- Posibilitar la rendición social de cuentas del CONESUP y de los centros de educación superior, en relación con el desarrollo integral que requiere el país y sobre el cumplimiento de su misión, fines y objetivos.
- Contribuir a garantizar la equivalencia de grados y títulos dentro y fuera del país.
- Contribuir a que los procesos de creación de universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos respondan a reales necesidades de la sociedad.

### Principios:

1. Búsqueda de la excelencia académica. La universidad ecuatoriana es la instancia formadora de profesionales que se involucran en la actividad social, para aportar con sus conocimientos al desarrollo de la sociedad. La Universidad debe, permanentemente, buscar la práctica de los mejores niveles en todos los ámbitos de su accionar. La búsqueda de la excelencia académica en las IES tiene que ver con la incesante preocupación por descubrir verdades a través del diálogo, construidas circunstancial y permanentemente por los actores sociales.
2. Respeto y fortalecimiento de la institucionalidad jurídica. La Universidad ecuatoriana desarrolla sus actividades dentro del marco del Estado de Derecho, que es la forma de convivencia social más desarrollada, fundamentada en presupuestos que deben ser respetados. El Estado de Derecho está estructurado por un sistema jurídico que le da forma y que debe aplicarse y respetarse permanentemente. El sistema jurídico en el Ecuador tiene como norma suprema a la Constitución de la República, la misma que da validez a las otras normas de derecho, que necesariamente deben estar supeditadas a lo establecido en esa norma fundamental.

Uno de los más graves problemas de nuestro país tiene que ver con el limitado cumplimiento de las normas jurídicas. El respeto al derecho debe ser rescatado y convertido en guía y referente de vida en todos los niveles de las instituciones y de las personas.

El respeto a la Constitución de la República, leyes generales, leyes especiales, estatutos, reglamentos y otras normas legales permitirá fortalecer la institucionalidad jurídica en nuestro país. Las IES deben dar ejemplo respetando estrictamente la normativa existente en todas las actividades que le son propias, tanto al interior de la institución, como en las relaciones que mantiene con la comunidad en la que interactúa.

3. Transparencia administrativa y financiera. Es preciso contribuir al fortalecimiento de una cultura de transparencia en la gestión universitaria, mostrando buena disposición para transparentar su organización, administración, funcionamiento y quehacer social, más allá, incluso, de la obligación legal.

Es necesario evidenciar pulcritud y eficiencia en el manejo

administrativo institucional, poniendo a disposición del público en general, toda la información relacionada con sus ingresos y egresos y cómo se efectúa el ejercicio y manejo de los mismos. El acceso a la información por parte de la comunidad debe ser una práctica regulada por la institución. Es necesario contar con políticas que permitan difundir toda la actividad universitaria.

La rendición social de cuentas debe ser una práctica institucional obligatoria, para que de esta manera la sociedad a la cual sirve la universidad conozca formalmente su manejo administrativo institucional. Todas estas prácticas de transparencia administrativa repercutirán favorablemente en el mejoramiento de los procesos democráticos de la sociedad. La rendición social de cuentas del accionar de las IES permitirá que éstas encuentren cada vez mejores niveles de posicionamiento social, que les permitirán consolidar su espacio como instituciones fundamentales en la vida del país.

4. Conciencia de nuestra identidad pluricultural y multiétnica. El Ecuador es un país multiétnico y pluricultural. La realidad étnica está dada por los diferentes habitantes de este territorio a lo largo de la historia: pueblos aborígenes, incas, españoles que vinieron con la conquista y que fundamentaron la colonia, africanos que llegaron en esa misma época; y luego el gran mestizaje entre todas estas etnias.

Es indispensable que esta realidad sea considerada conscientemente para que se la entienda e incorpore a nuestra visión de vida. Los ecuatorianos somos un pueblo conformado por grupos humanos de distintas razas y culturas, cada uno de los cuales aporta con su acervo cultural a la conformación de una instancia diferente y unificadora: la ecuatoriana. La comprensión de las diferencias raciales y culturales no debe ser el objetivo en sí, más bien debe ser considerada como una etapa histórica indispensable, en el proceso social permanente de búsqueda de una identidad propia y aglutinadora. Debemos comprender la pluralidad para que, respetándola y potenciándola, construyamos un futuro que nos identifique, nos defina y nos proyecte hacia el progreso y el bienestar.

5. Compromiso con el cambio social, los derechos humanos, la solidaridad, la justicia social y la democracia participativa. La so-

ciudad ecuatoriana, como todas, se encuentra en un proceso permanente de cambio. El Ecuador es un país que tiene una realidad social que muestra grandes diferencias en la calidad y los niveles de vida de las personas. La riqueza está concentrada en pocas manos y los grandes grupos humanos se encuentran en situaciones marginales de pobreza, desamparo, insalubridad, bajo nivel de educación y sin posibilidades concretas de desarrollo.

La universidad, como la institución educativa de más alto nivel, debe ser uno de los agentes de cambio social más importantes. La Universidad está obligada a ser uno de los motores sociales que impulsen procesos que permitan superar la situación descrita por compromiso social y obligación moral. Se debe reflexionar, dialogar y asumir el compromiso de avanzar en el cambio social. La aspiración humana de una vida buena para todos no es una utopía ilusa y sin sentido, pues representa el objetivo mayor y de vital trascendencia para las sociedades y la humanidad toda.

La Universidad debe enseñar derechos humanos, practicarlos y difundirlos. En una época como la actual, es fundamental que no olvidemos que la ciencia y la tecnología no tienen vigencia propia, pues están al servicio de las personas, del fortalecimiento de la condición humana y al servicio de la vida.

Los derechos humanos, la solidaridad, la justicia social y la democracia, son las más elevadas formas de convivencia social, por tanto, deben constituirse en referentes permanentes de toda acción humana. La universidad es un espacio en el cual estos principios éticos y jurídicos deben tener plena vigencia, constituyéndose en temas trascendentales de reflexión, enseñanza, práctica y diálogo social.

### **Políticas de evaluación a instituciones, carreras y programas académicos establecidos en el sistema**

- Se generará y promoverá una cultura de evaluación en las IES y en su entorno, factor fundamental para el éxito del Sistema, especialmente en sus primeras etapas, debido a la inexistencia de experiencias en este campo en el país. Deberá concederse máxi-

ma prioridad y especial énfasis a preparar actividades que conduzcan a este propósito desde el inicio del proyecto y luego, permanentemente, durante su desarrollo.

- Se estimularán actividades y mecanismos que se orienten a favorecer, construir y afirmar logros de calidad en el hacer universitario. La búsqueda de la calidad y el logro de la excelencia serán guía y motivación permanente en las acciones de todos los actores del proceso, a lo largo de la formación y funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.
- Se identificarán y aplicarán constantemente estrategias y mecanismos que se orienten a lograr, sostenidamente, el establecimiento de nuevas relaciones de interacción con la sociedad civil y el Estado, basadas en la credibilidad, confianza mutua y en la calidad e integridad de las IES, demostrada por medio de la acreditación.
- Se procederá a incorporar permanentemente durante la construcción del sistema y su funcionamiento, conceptos actualizados, procesos eficientes y normas de calidad en la evaluación y acreditación, cuidadosamente contextualizados a nuestra realidad.
- Se adoptarán estrategias y procedimientos eficaces que aseguren la credibilidad y validez nacional e internacional del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES) y se mantendrá sobre ellos seguimiento y evaluación permanente.
- Se precautelaré la autonomía, independencia e imparcialidad del SEAES. También se asegurará conceptual, metodológica y sistemáticamente la naturaleza autorreguladora de la propuesta, buscando así potenciar la capacidad de las instituciones para su propia transformación.
- Para reafirmar la garantía de calidad integral de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Educación Superior, la autoevaluación será institucional e involucrará a todo el nivel de pregrado, así como a los institutos superiores técnicos y tecnológicos, en tanto que para la educación del posgrado y educación a distancia y virtual, por tener características especiales y particulares, la evaluación será por programas.

## Organismos e instituciones que diseñan, dirigen, controlan y ejecutan las políticas de evaluación

El SEAES, de acuerdo al Art. 92 de la LOES, está dirigido por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), el cual está compuesto por:

- Dos académicos designados por el Presidente de la República, de ternas elaboradas por la Asamblea Universitaria, calificados por el CONESUP, de fuera de su seno;
- Dos académicos designados por el Congreso Nacional, de ternas elaboradas por la Asamblea Universitaria, calificadas por el CONESUP, de fuera de su seno, uno de ellos podrá ser el candidato propuesto por las federaciones nacionales de estudiantes públicos y particulares;
- Un vocal designado por el Ministerio de Educación y Cultura;
- Un vocal designado por las federaciones nacionales de los colegios profesionales del país;
- Un vocal designado por el organismo estatal de ciencia y tecnología; y,
- Un vocal designado por la Federación de Cámaras de la Producción.

El Presidente es elegido de entre los miembros del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación. La calidad de miembros del Consejo está regulada por la Constitución Política del Estado y la Ley de Educación Superior. El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación cuenta con un organismo técnico académico, la Secretaría Técnica y ésta, a su vez, con la Secretaría General y el Comité Técnico (CT) de Evaluación y Acreditación.

El Comité Técnico, que es el organismo encargado del asesoramiento y sistematización de la evaluación, acreditación y control de los procesos, está integrado por siete académicos de diferentes especialidades profesionales con más de diez años de docencia, preferentemente con título de posgrado (Maestría o Ph.D.) y con capacitación y experiencia en los procesos de evaluación y acreditación. Dos de ellos son el Director de Evaluación y el Director de Acreditación, los cinco académicos restantes son designados por el Consejo mediante un proceso de selección reglamentado especialmente por el mismo Consejo.

## Formas de selección y designación de evaluadores internos, interinstitucionales y externos

Las IES en el Ecuador, de conformidad con la Ley de Educación Superior, tienen la obligación de conformar la Comisión de Evaluación Interna, que se encarga de establecer las normas y vigilar el proceso para la autoevaluación interna, evaluación externa y acreditación.

En el caso de los institutos superiores técnicos y tecnológicos, la conformación de las comisiones de evaluación interna considera un proceso de selección y designación con la intervención del CONEA, a partir de ternas presentadas por los institutos.

Se pueden adoptar diferentes modalidades para la selección y designación de los evaluadores internos, desde las atribuciones generales que la Ley de Educación Superior y el estatuto correspondiente asigna a cada institución.

En la práctica ecuatoriana, se han conformado Comités de Autoevaluación Interna, integrados por profesores de las instituciones, que se han encargado de elaborar los proyectos correspondientes a la fase de autoevaluación interna. Estos comités dependen, naturalmente, de la Comisión de Evaluación Interna, mencionada en los párrafos anteriores.

Para ser evaluador externo se requiere:

- Haber desempeñado la cátedra universitaria por los menos diez años, de ellos cinco en calidad de profesor principal.
- Poseer título de postgrado (Máster o PH.D).
- No pertenecer a una universidad de la misma provincia que la institución examinada.
- No haber tenido situaciones conflictivas con la institución examinada.
- Haber efectuado cursos, seminarios o talleres de preparación para la evaluación externa, o tener experiencia comprobable en esa actividad.

## Potencialidades y límites

El CONEA está realizando una serie de acciones para el mejoramiento del modelo. Se han recibido críticas desde las IES y también

desde la sociedad en general, en el sentido de que lo realizado hasta la fecha no garantiza la calidad de las instituciones universitarias.

Se está trabajando en la elaboración de un sistema de evaluación de carreras, que nos parece fundamental en los actuales momentos. También se trabaja en la reformulación de las características, estándares e indicadores de calidad, para adecuarlos a la realidad contemporánea y a los requerimientos de las políticas nacionales relacionadas con la educación superior.

Se puede, luego de procesos serios, mejorar mucho el actual modelo. Nos parece importante que el sistema garantice absoluta objetividad en el proceso de evaluación externa y que se midan aspectos relevantes de la realidad académica de cada institución. Se ha opinado que los estándares e indicadores de calidad que viene aplicando el CONEA para medir el nivel de desempeño institucional no son los suficientemente sensibles y exigentes. Se argumenta que tales referentes apuntan a la evaluación de aspectos administrativos, antes que académicos; que la evaluación no pone énfasis en los resultados; que la evaluación se constituye en una simple verificación del cumplimiento de requisitos cuyo procedimiento es simplemente un «check list» y que tal ejercicio en la práctica no mide realmente la calidad.

Creo que para hacer un juicio valorativo de esta naturaleza, el cual debe ser imparcial, objetivo y justo, se requiere haber estado inmerso y haber vivido y ser parte del proceso. En este aspecto, es preciso reconocer que no existe en el mundo un modelo de evaluación de la calidad perfecto, lo que hay son modelos perfectibles que van ganando reputación y prestigio a medida que pasa el tiempo y van incorporando las experiencias vividas.

No ha sido sencillo para el CONEA diseñar los estándares e indicadores de calidad. La propuesta de base estuvo a cargo de ocho académicos integrantes del CT del organismo, con una amplia experiencia docente, provenientes de igual número de universidades ecuatorianas; esta propuesta fue luego socializada en gran parte en los centros de educación superior. No partieron de cero, recogieron la propuesta que en este sentido el ex-CONUEP ya había trabajado y piloteado en varias universidades. Luego estuvo el análisis

profundo y experimentado de los integrantes del Consejo, quienes aprobaron y autorizaron su publicación y ejecución.

El modelo implementado por el CONEA para la evaluación institucional ha procurado incorporar la experiencia internacional y la realidad de la educación superior ecuatoriana. Considera 23 características, 110 estándares y 179 indicadores de calidad distribuidos en las cuatro funciones universitarias. Así por ejemplo, en docencia se consideran 41 estándares (37%), en investigación 14 estándares (13%), en vinculación con la colectividad 17 estándares (15%) y en gestión administrativa 38 estándares (34%). De estos estándares distribuidos en el proceso sistémico, 23 % son considerados de entrada, 55% de proceso y 22% de salida.

Como se puede constatar, la mayoría de estándares están inmersos en las funciones sustantivas que cumplen las IES y no únicamente de la función administrativa como se ha aseverado. Por otra parte, si la evaluación de la calidad fuese eminentemente administrativa, hubiese sido fácil y rápida de cumplir por parte de las IES. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, la mayoría de las funciones que se ejercen, se concentran actualmente en la etapa de la autoevaluación, porque es allí donde se necesita aplicar planes de mejora para demostrar el cumplimiento de los referentes de calidad, antes de pasar a la evaluación externa. Justamente de la experiencia observada, los estándares de docencia e investigación son los que más dificultades presentan a las universidades, quizá por la poca trayectoria investigativa que tienen.

A la hora de emitir juicios sobre la «calidad» de los indicadores de calidad del nivel institucional, es importante no perder de vista que esta evaluación se realiza con referentes generales, que tienen que ver con el buen funcionamiento sistémico y holístico de la institución. Es en la evaluación de programas y carreras donde se desciende a la evaluación pormenorizada que se relaciona con la pertinencia del currículo, el cumplimiento de las competencias profesionales, entre otros. Por tanto, no se puede esperar que en una evaluación institucional se cubra el quehacer de una institución de educación superior a nivel microcurricular.

Lo urgente, y así lo ha asumido el CONEA, es iniciar la evaluación de carreras. No es tarea fácil, cuando a decir del propio CONESUP la oferta de carreras de pregrado por parte de las universidades supera las 8170 para el año 2008. En todo caso, el CONEA se enfrenta a dos desafíos inmediatos: rediseñar el modelo de acreditación institucional y diseñar el nuevo modelo de acreditación de las carreras.

Con respecto al primero, se está trabajando en el replanteamiento de los referentes de calidad, incorporando las nuevas tendencias del aseguramiento de la calidad a nivel mundial, sobre todo las relacionadas con resultados del aprendizaje y las exigencias del nuevo escenario nacional plasmado en la nueva constitución y plan nacional de desarrollo. La propuesta está prácticamente lista.

En cuanto al segundo, se está diseñando una guía general para todas las carreras con estándares e indicadores genéricos a nivel de 9 áreas del conocimiento, para a partir de ellas elaborar guías a nivel de las 60 subáreas del conocimiento. Fue importante el trabajo realizado por los equipos interinstitucionales que trabajaron en el diseño de criterios e indicadores para las carreras de ingeniería agronómica, medicina humana, derecho e ingenierías, así como los distintos eventos liderados por la RIACES, para avanzar en un mecanismo de acreditación experimental de carreras de pregrado en Latinoamérica. La propuesta general para dos carreras (medicina humana e ingeniería agronómica) está también prácticamente lista para ser socializada y aprobada por el pleno del Consejo.

¿Cuál es el escenario a corto plazo que le espera al aseguramiento de la calidad ecuatoriano? Con la nueva Constitución Política del Estado de 2008, el tema de la acreditación cobra una dimensión distinta, respecto de lo que viene ocurriendo hasta ahora. Se hace una rápida revisión de esta normativa:

- El Art. 346 manifiesta:

*Existirá una institución pública, con autonomía, de evaluación integral interna y externa, que promueva la calidad de la educación.*

- El Art. 347 establece:

*Será responsabilidad del Estado: 1. Fortalecer la educación pública y la coeducación; asegurar el mejoramiento permanente de la calidad,...*

- El Art. 353 dice:

*El sistema de educación superior se regirá por:*

- *Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva;*
- *Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación.*

- El Art. 354 contempla:

*(...) el organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema y el organismo encargado para la acreditación y aseguramiento de la calidad podrán suspender, de acuerdo con la ley, a las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores, tecnológicos y pedagógicos, y conservatorios, así como solicitar la derogatoria de aquellas que se creen por ley.*

- Art. 355 menciona que:

*... la autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional*

- La Disposición Transitoria Vigésima contempla que:

*El Ejecutivo creará una institución superior con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, adminis-*

*trativos y de apoyo en el sistema nacional de educación. La autoridad educativa nacional dirigirá ésta institución en lo académico, administrativo y financiero. En el plazo de cinco años, a partir de la entrada en vigencia de esta constitución, todas las IES, así como sus carreras, programas y posgrados deberán ser evaluados y acreditados conforme a la ley. En caso de no superar la evaluación y acreditación, quedarán fuera del sistema de educación superior.”*

Por otro lado está en vigencia el Mandato Constituyente N° 14, publicado en el Registro Oficial N° 381 de 10 de agosto de 2008, el cual en las Disposiciones Transitorias, dispone:

*PRIMERA: El Consejo Nacional de Educación Superior —CONESUP— obligatoriamente, en el plazo de un año, deberá determinar la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo su control en base al cumplimiento de sus disposiciones y de las normas que sobre educación superior, se encuentran vigentes en el país.*

*Será obligación que en el mismo período, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación —CONEA— entregue al CONESUP y a la Función Legislativa, un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento; según lo determinado en el Art. 91 de la Ley Orgánica de Educación Superior.*

*Los informes con los resultados finales del CONESUP y CONEA, deberán ser enviados para su conocimiento y, de ser el caso, para su resolución definitiva, a la Función Legislativa.*

Como conclusión de esta parte, podemos decir que se avecina un futuro diferente para todo lo relacionado con el aseguramiento de la calidad y acreditación de la educación superior ecuatoriana, en cuanto a su filosofía y contenido, así como a la estructura del ente acreditador. De este cambio se desprenden algunas consecuencias, como la desaparición del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, SEAES. En su reemplazo existirá un organis-

mo público técnico, sin autonomía, encargado del aseguramiento de la calidad que aún no sabemos cómo se denominará. Se ratifica la obligatoriedad de la acreditación a nivel institucional, de programas y carreras; se amplía el plazo a cinco años, desde la entrada en vigencia de la constitución para que las instituciones programas y carreras se acrediten, con el agregado de que si no lo hacen en este tiempo tendrán que salir del Sistema de Educación Superior. Todas las IES en el plazo de un año, a partir del 10 de agosto de 2008, deberán someterse a una evaluación de desempeño con fines de depuración y mejoramiento; serán la nueva Ley de Educación Superior y su Reglamento General respectivo, los que normen en detalle lo establecido en la constitución; entre otros.

Esperemos que los cambios que se avecinan sirvan para corregir las falencias encontradas en el camino, pero que al mismo tiempo perseveren y respeten los logros alcanzados hasta hoy, pensando siempre en el mejoramiento de la calidad de la educación superior ecuatoriana.

### **Instituciones sobre las que se ejerce la evaluación**

Universidades, escuelas politécnicas, programas de posgrado, programas de educación a distancia y virtual, carreras, institutos superiores técnicos y tecnológicos son susceptibles de evaluación.

### **Conceptualización de los aspectos que contempla la evaluación (calidad, equidad, cobertura, pertinencia)**

Las nociones sobre calidad nos permiten comprender que la vigencia de ésta en las IES se refiere a la manera de hacer las cosas en estas organizaciones. En consecuencia, debemos entender por calidad al conjunto de cualidades de una institución, valoradas en un tiempo y situación determinados, que reflejan el modo de ser y de actuar de la institución, en relación a ciertos referentes (características y estándares), definidos previamente y por los actores involucrados, como de cumplimiento obligatorio.

La calidad en la educación superior debe ser analizada en los siguientes componentes:

- En la formación de profesionales
- En la investigación
- En la vinculación con la colectividad
- En la administración y gestión

Debe entenderse por equidad al principio por medio del cual se otorga y exige a cada quien lo que le corresponde. La equidad en la educación superior sería la igualdad de posibilidades de acceso a la misma, por parte de todos los integrantes de la población ecuatoriana.

La cobertura, en la educación superior, es la cantidad o porcentaje de la población en condiciones de ingresar al sistema, que realmente ha accedido al mismo.

La pertinencia puede ser considerada a lo interno y externo de la institución. Se establece que el trabajo institucional es pertinente si existe correspondencia entre los fines que persigue la institución y los requerimientos de la sociedad en la cual está inmersa y si los distintos quehaceres de la institución son coherentes con sus propósitos declarados.

## **METODOLOGÍA MANEJADA EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN INTERNA**

El proceso de Evaluación y Acreditación de las instituciones que integran el Sistema de Educación Superior, comprende la autoevaluación, la evaluación externa y la acreditación. Para orientar en forma general el trabajo en estas tres etapas, el CONEA ha publicado los documentos: «Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior: estructura, políticas, estrategias, procesos y proyecciones» y «La calidad en la universidad ecuatoriana: principios, características y estándares de calidad».

Dentro del proceso de aseguramiento de la calidad, la autoevaluación que hace una institución sobre su accionar es fundamental, pero no suficiente. Se requiere, a más de la autoevaluación, un análisis valorativo realizado por expertos externos, es decir, una evaluación externa, que corrobore los resultados de la autoevaluación.

La autoevaluación es un proceso que permite revisar sistemáticamente las acciones de las IES sobre la base de estudios científicos y técnicos, apoyándose en un eficiente sistema de información y conexión de los resultados con el planeamiento, el mejoramiento de los procesos

institucionales y la asignación de recursos. Esto la convierte en la herramienta principal que la entidad utiliza en la búsqueda de la calidad.

Para ello, es importante que la evaluación sea asumida como un proceso integral, crítico y participativo en relación a su propio proyecto educativo y de acuerdo a un conjunto y estándares de calidad. Esto implica tener objetivos claros y explícitos; utilizar un enfoque multidimensional, con métodos cuantitativos y cualitativos; orientar su atención a resultados, pero también a los insumos y procesos y tener claro que no es un fin en sí mismo, sino un medio, un recursos para conducirse a la calidad institucional.

El proceso de autoevaluación implica seguir tres fases: planificación, desarrollo e implementación de planes de mejora. El tiempo promedio que utiliza una institución de educación superior es de un año, del cual destina cuatro meses para diseñar el proyecto, socializarlo y aprobarlo y ocho meses para la ejecución, que a su vez comprende la aplicación de instrumentos, la recopilación de información, la tabulación, el análisis y la presentación del informe. Este tiempo puede prolongarse, dependiendo del nivel de profundidad de mejoras que deban realizarse.

La evaluación externa permite a la institución evaluada conocer otros puntos de vista acerca de su accionar y obtener valiosas sugerencias para mejorar su desempeño. A la vez, le posibilita demostrar a la sociedad que cumple su responsabilidad social con calidad e integridad. Para el CONEA, la evaluación externa constituye un proceso necesario y relevante, puesto que verifica el cumplimiento responsable de la misión, los propósitos y objetivos declarados por la institución y las características y estándares de calidad de su accionar.

Esta verificación es la base sobre la cual podrá acreditar a las instituciones y, en consecuencia, ofrecer a la sociedad información sobre su calidad. La evaluación externa sustenta la credibilidad del proceso de rendición de cuentas que hacen las instituciones a la sociedad.

La evaluación externa tiene algunas fases: constitución del comité de evaluación externa; estudio del informe de autoevaluación y demás documentos de soporte por parte del comité; planificación del trabajo por parte del comité; visita a la institución; elaboración del informe de evaluación externa y conocimiento del informe, tanto por la institución evaluada como por el Comité Técnico del CONEA.

## Componentes que se evalúan

### 1. Funciones

Se ha dicho que la autoevaluación, entendida como proceso de reflexión sistemático, posibilita comprender y explicar las distintas situaciones del quehacer universitario y desde ese conocimiento, emitir juicios de valor fundamentados, para adoptar decisiones orientadas a corregir errores y fortalecer aspectos positivos de la planificación y ejecución del trabajo institucional.

Una de las limitaciones más frecuentes que se encuentra en la práctica de la autoevaluación de las universidades, es la falta de claridad sobre lo que se va a evaluar. Ello conlleva a hacer evaluaciones ambiguas; a dar preeminencia a la obtención de información cuantitativa, la cual a veces no es pertinente o significativa, o a elaborar diagnósticos de la problemática de la universidad, como sinónimos de evaluación institucional. Por ello, es necesario destacar la importancia que tiene «construir» el objeto de la evaluación y definir el alcance; esto es delimitar qué se va a evaluar.

En esta línea, hay que considerar que las universidades ecuatorianas, por lo general, se organizan en facultades y escuelas sin una clara vinculación entre ellas y que vienen cumpliendo principalmente la función formadora de profesionales para que se inserten en el mercado de trabajo.

Las funciones sustantivas de la universidad ecuatoriana, previstas en la Constitución y en la Ley de Educación Superior, son: docencia, investigación y vinculación con la colectividad, a las cuales se agrega la gestión administrativa, que se constituye en apoyo de las anteriores.

### 2. La docencia

Es una de las funciones sustantivas de la universidad ecuatoriana que se concreta en los procesos de formación científico-técnica y humanista de profesionales. Son estos profesionales quienes contribuyen efectivamente a la solución de problemas locales, regionales y nacionales; además, realizan importantes aportes en términos de diseño, planificación, ejecución y evaluación curriculares, básicamente.

En estos procesos se requieren profesionales competentes, cualificados para diversas funciones. Entre estas se incluyen: diseñar y evaluar el currículo, de acuerdo a los requerimientos del entorno; planificar los procesos formativos; perfeccionar y modernizar el proceso enseñanza — aprendizaje; seleccionar y evaluar a estudiantes y profesores; dirigir y evaluar tesis de grado; actualizar, crear y cerrar carreras; así como implementar programas de educación continua y a distancia. Estos recursos necesitan actualización y formación permanente, en lo pedagógico y en los campos disciplinarios específicos y políticas adecuadas para su promoción y bienestar. Concurren en los procesos formativos concurren, los alumnos, con un perfil que posibilite una formación significativa. Ambos, docentes y alumnos, requieren para el proceso de formación profesional, el marco institucional apropiado en tres aspectos:: organizacional (recursos físicos y equipamiento), de recursos de información y económicos.

La docencia es una práctica social y científica en la que el docente vincula su actividad con la investigación y posibilita la articulación de los procesos formativos y su posterior vinculación con la colectividad, para formar personas capaces de contribuir al desarrollo sostenido de su entorno socioeconómico, político, cultural y ambiental.

### **3. La investigación**

Se entiende a la investigación como el factor fundamental para conocer la realidad e incidir en su transformación, atendiendo los requerimientos del contexto local, regional, nacional y latinoamericano. Esta función sustantiva de la universidad ecuatoriana es objetiva en la apropiación crítica, aplicación, generación y difusión del conocimiento para el desarrollo de las ciencias, las tecnologías y las artes, orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad. En estos procesos participan profesionales cualificados que requieren recursos de apoyo en cuanto a materiales, recursos de información, económicos y la creación de políticas para el desarrollo de esta importante actividad.

### **4. La vinculación con la colectividad**

Comprende la interacción de la universidad con los demás componentes de la sociedad, para mutuo beneficio en el avance

del conocimiento, la formación de recursos humanos y la solución de problemas específicos en función del desarrollo.

Esta vinculación es objetiva en los procesos de formación profesional y post profesional que se planifican, ejecutan y evalúan con la comunidad. Lo es, también, en la capacidad de orientar la opinión pública respecto de los problemas nacionales y en todas las acciones de coparticipación y difusión de los beneficios de la ciencia, la técnica, la cultura y las experiencias universitarias con la sociedad.

En la interacción social participan docentes, investigadores y alumnos en distintos niveles, los mismos que requieren de un marco (normativo, material, de información y económico) para el desarrollo de las actividades que le son inherentes.

## 5. La gestión administrativa

Constituye un factor fundamental del desarrollo de la educación, que es inherente a lo académico y que se comprende como tal sólo si facilita a las instituciones educativas el logro de su misión y sus funciones sustantivas.

La gestión administrativa se ha definido como una función de apoyo en la universidad ecuatoriana y está referida a las actividades vinculadas a la planificación, organización institucional, su dirección y gestión efectiva, el manejo económico-financiero y la evaluación-acreditación institucionales, orientadas al eficiente funcionamiento de las universidades y a la consecución de resultados efectivos en beneficio de la sociedad. También comprende los servicios que presta la institución en beneficio de la comunidad universitaria.

En el proceso administrativo, desempeñan un papel relevante el liderazgo y la dirección efectiva, por cuanto son esenciales para la toma de decisiones a favor de los procesos de transformación de la universidad. Estos procesos requieren de participación de personal formado y de recursos materiales (físicos y equipamiento), de información y económicos.

En el contexto de las funciones sucintamente descritas, la autoevaluación debe alcanzar a todo el quehacer universitario; para ello es necesario analizar crítica y propositivamente su accionar en la docencia, investigación, vinculación con la colectividad y gestión administrati-

va. Estos interactúan con la misión, propósitos y objetivos de la institución y a la misión y principios de la universidad ecuatoriana.

La autoevaluación del trabajo integral de la universidad implica un proceso complejo que requiere delimitarse con referencia al tiempo. Se recomienda realizarla de manera permanente, durante el desarrollo de los procesos, a manera de seguimiento académico. No obstante, también es necesario hacer un corte intencional en el tiempo para evaluar de manera integral y formal el accionar universitario, en períodos establecidos.

El análisis se hace generalmente en relación a un período académico de uno a cinco años, con énfasis en el último año, con visión histórica y actitud prospectiva. El auto-estudio formal de la institución recupera la información de los procesos de evaluación y seguimiento que se generan en la universidad sobre aspectos específicos del trabajo universitario.

### **Referentes de calidad utilizados en la evaluación de la calidad de las IES**

- Evaluación institucional: 21 características, 110 estándares y 179 indicadores.
- Evaluación de programas de postgrado: 14 características, 81 estándares y 102 indicadores.
- Evaluación de institutos superiores técnicos y tecnológicos: 17 características, 96 estándares y 137 indicadores.

### **Organización de los procesos de evaluación**

El proceso de autoevaluación institucional es competencia de la Comisión de Evaluación Interna, la misma que debe cumplir con los siguientes pasos:

- La Planificación para la Autoevaluación se inicia con la capacitación para el diseño, la cual permite difundir, sensibilizar, socializar y legitimar entre los participantes del proceso, la orientación metodológica y estructura de la guía de autoevaluación.

- La Organización para la autoevaluación parte de la conformación de la comisión de Evaluación Interna y la integración de grupos de trabajo a nivel de unidades académicas y carreras.
- El Diseño consiste en formular el proyecto de autoevaluación, en donde se define el marco conceptual, se realiza el análisis de la situación institucional inicial, se concretan los objetivos del proyecto, se ajusta el modelo de autoevaluación, se fija el objeto a evaluar, la metodología, la organización y el producto e impacto esperados. Finalmente debe socializarse y aprobarse el diseño del proyecto de autoevaluación, ante las instancias que la Comisión de Evaluación Interna y la normativa lo estipulen.
- El Desarrollo de la autoevaluación, es la fase de ejecución del proceso que se inicia con la capacitación para el desarrollo de los procesos de Autoevaluación que consolida la fundamentación teórico-metodológica y afina la utilización de técnicas, instrumentos para la recolección de información y su correspondiente análisis valorativo que conduce a la elaboración de informes. Luego tenemos la aplicación de instrumentos en base a procedimientos pre-establecidos que permitan recoger datos, procesarlos, analizar la información recogida, valorar y ponderar la información. La preparación de Informes, comprende la presentación de informes parciales, borrador de informe final e informe final. En el caso de los informes parciales y borrador de informe final éstos deben ser sometidos a análisis y socialización de toda la comunidad universitaria.

La implementación de Planes de mejoramiento se deriva de las fortalezas y debilidades encontradas en la autoevaluación y que están reflejadas en el informe final. Estas acciones se articularán al plan estratégico institucional, a través de un proceso de autorregulación.

### **Mecanismos utilizados para informar a la sociedad sobre los resultados que han obtenido las instituciones evaluadas**

- Seminarios y eventos nacionales e internacionales.
- Publicaciones financiadas por la Institución.
- Informes anuales de trabajo.

## **ASPECTOS O DIMENSIONES QUE SON PARTE DE LA PRODUCTIVIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PERO QUE NO HAN SIDO CONSIDERADOS Y DEBERÍAN SER PARTE DE LOS ESTÁNDARES DE EVALUACIÓN**

En Ecuador la evaluación institucional, por su naturaleza, no considera aspectos específicos relacionados con el currículum, que se encuentra en el ámbito de la evaluación de carreras, como por ejemplo los resultados del aprendizaje.

Ya se manifestó anteriormente que se han iniciado acciones tendentes a la realización de guías y manuales referentes a la evaluación de carreras, así como para la depuración de las características y estándares de calidad que permitan una mejor evaluación, con fines de mejoramiento, esencialmente. También es necesario depurar los procedimientos relacionados con la objetividad de la evaluación externa. Para el cumplimiento de estos aspectos, es preciso potenciar la capacidad técnica del CONEA con el fin de conseguir mejores logros.

El concepto mismo de los resultados esperados luego de la autoevaluación y evaluación externa, debe ser reformulado. Me parece que se debe trabajar en la autoevaluación y evaluación externa con fines de mejoramiento. Las instituciones o carreras que se encuentren en el nivel adecuado, pueden iniciar el proceso de acreditación.

Es probable que la meta de la acreditación, como único objetivo, haya sido uno de los elementos que han incidido en el estado actual de la medición de la calidad en la educación superior ecuatoriana. Si las metas son más prudentes... el mejoramiento académico, para luego pensar en la acreditación, seguramente se obtendrán resultados más objetivos y representativos de la realidad nacional.

### **RELACIÓN ENTRE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y EVALUACIÓN**

Los procedimientos y mecanismos han sido desarrollados para garantizar que las IES (públicas y privadas), cumpliendo con los procesos de evaluación interna y externa, asuman la responsabilidad de

informar sobre su desempeño institucional y rendir cuentas a la sociedad sobre su gestión y resultados, desde el ejercicio pleno de su autonomía y de su obligación legal de rendir cuentas de su accionar.

La Ley Orgánica de Educación Superior, aprobada mediante Ley No. 16, publicada en el Registro Oficial No. 77, del 15 de mayo del 2000, en el Art. 90, señala:

*Se establece el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, que funcionará en forma autónoma e independiente, en coordinación con el CONESUP. Al Sistema, que integrará la autoevaluación institucional, la evaluación externa y la acreditación, deberán incorporarse en forma obligatoria las universidades, las escuelas politécnicas y los institutos superiores técnicos y tecnológicos del país.*

Es necesario, en los actuales momentos, y siempre, defender el concepto y la práctica de la autonomía universitaria. En este contexto, la acreditación debe ser obligatoria para las IES, sin embargo la autoevaluación, es responsabilidad plena y absoluta de cada institución, la misma que debe evidenciar un alto nivel de flexibilidad y autonomía.

La evaluación externa, naturalmente, implica una intervención externa a la institución.

### **Relación entre los organismos e instituciones que llevan adelante las funciones de evaluación y las IES**

Se deben adoptar políticas claras al respecto. El CONEA debe ser un organismo de evaluación de la calidad, desde una organización y funcionamiento que le permitan independencia frente a las instituciones a las que examina. Es necesario que todos los procesos internos institucionales, sean realizados por las propias universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores, sin la intervención del CONEA, pues esta relación puede perjudicar la independencia al momento de la toma de decisiones.

La instancia organizacional que toma decisiones sobre la acreditación, debe estar conformada por personas independientes, que

no tengan relación con las instituciones que conforman el sistema de educación superior y que tengan un amplio conocimiento y experiencia en la educación superior.

### **Relación entre organismos de coordinación, regulación y planificación del sistema**

---

El CONESUP y el CONEA deben potenciar su relación. Existen algunos espacios de acción que pueden recibir el aporte conjunto de los dos organismos, como la autorización para la apertura de nuevas IES, autorización de programas de postgrados y resolución de sanciones a las instituciones del sistema, conforme lo establece la normativa jurídica.

## **RESULTADOS ALCANZADOS A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PAÍS QUE REPRESENTA**

### **Cumplimiento de los objetivos planteados por el sistema de evaluación**

---

Se han acreditado cinco universidades. Doce universidades se encuentran en proceso de evaluación externa. Veinte y siete universidades están en proceso de autoevaluación. Once universidades se encuentran diseñando el proyecto de autoevaluación. Nueve universidades no entran al proceso. Siete universidades no pueden entrar al proceso por ser de creación reciente.

### **Fortalezas y debilidades de los procesos de evaluación realizados**

---

Se ha mejorado la cultura de evaluación. Hasta antes del funcionamiento del CONEA, 2002, el Ecuador no conocía y por ende no practicaba procesos de evaluación del quehacer en el ámbito de la educación superior. Los seis años que han transcurrido desde la creación del organismo de acreditación, han aportado, de manera

definitiva para el inicio y desarrollo sostenido de una cultura de evaluación, ya incorporada, a la práctica académica ecuatoriana.

Los procesos de autoevaluación han permitido la determinación de la situación real de las IES y la elaboración y puesta en práctica de planes de mejoramiento para superar esas deficiencias. Es decir, se ha desarrollado un nivel de conciencia de la real situación de la universidad ecuatoriana y se está trabajando para superar las debilidades detectadas y potenciar las fortalezas.

Se ha contribuido también al desarrollo del nivel de conciencia sobre la importancia de la rendición de cuentas a través de los procesos de evaluación y acreditación. Se ha evidenciado, además, que las universidades y, particularmente los institutos superiores técnicos y tecnológicos, no cuentan con los recursos suficientes para cumplir con los referentes de calidad. Se debe trabajar en este aspecto para la toma de decisiones que permitan resolver esta situación.

Se debe continuar y mejorar los procesos de evaluación para fortalecer la competitividad profesional a nivel regional e internacional en general.

## **RESULTADOS ALCANZADOS A PARTIR DE LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN TÉRMINOS DE LOS PROCESOS DE AUTO-REFORMA A NIVEL DE LAS INSTITUCIONES**

La incidencia de la evaluación se da en sus múltiples formas, en el mejoramiento de la educación superior según los principio de pertinencia, calidad, integridad del sistema e igualdad de oportunidades. Los usuarios se orientan cada vez más a vincularse con las instituciones acreditadas. Los empleadores priorizan el establecimiento de relaciones de trabajo con profesionales graduados en instituciones acreditadas.

La importancia de la acreditación es asumida por la gran mayoría de integrantes del sistema nacional de educación superior, pues comprende su trascendencia para el desarrollo, tanto a nivel nacional como internacional. Las instituciones acreditadas se posicionan como referentes de calidad, situación que les permite contribuir con el desarrollo del país desde una posición de compromiso y servicio.

Las universidades han iniciado procesos de diálogo y debate sobre los conceptos de evaluación y acreditación, los mismos que están influenciando en una mejor comprensión de estos aspectos y permitirá definiciones y acciones más pertinentes respecto a estos temas.

Las universidades han iniciado, también, procesos de reforma institucional orientados al cumplimiento de los estándares de calidad, los mismos que se relacionan directamente con los denominados planes de mejoras, que se desprenden precisamente de los procesos de autoevaluación institucional y evaluación externa.

Las universidades dan cada vez más importancia a los procesos de mejoramiento interno con fines de cumplimiento de los referentes de calidad. Existe una conciencia clara del estado actual de la universidad ecuatoriana, así como la intención evidente de mejorar para alcanzar los niveles necesarios para que la educación superior ecuatoriana se inserte adecuadamente en los procesos académicos regionales e internacionales.

## **POLÍTICAS DE INCENTIVOS VINCULADAS A LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD**

Los esfuerzos que se realizan en los procesos de evaluación se orientan a conseguir los siguientes beneficios para las IES acreditadas:

- Contribuir de mejor manera al cumplimiento de las responsabilidades propias del sistema de educación superior.
- Lograr prestigio y respeto social, en razón de la credibilidad que recibirán sus actividades académicas y sus propuestas.
- Conseguir que el Estado y el CONESUP distribuyan recursos financieros dando prioridad, progresivamente, a los indicadores institucionales con alto nivel de desempeño, incluidos en el proceso de Evaluación y Acreditación.
- Acceder a recursos especiales que puedan ser asignados para financiar proyectos específicos de mejoramiento de la calidad ya que por estar acreditadas, han demostrado aptitud y capacidad para llevarlos a cabo eficientemente.

- Contribuir para que se conceda la autorización para desarrollar programas de postgrado.
- Dar prioridad a los créditos y fondos no reembolsables, ante las fuentes de financiamiento oficiales y para obtener el aval del Estado para tramitar empréstitos internacionales.

## II. ACREDITACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

### BREVE HISTORIA DE LA ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL PAÍS QUE REPRESENTA

Para la acreditación como se señala en la primera parte, la historia es la misma de la evaluación, ya que un sólo organismo es el encargado de la evaluación y la acreditación: el CONEA.

### DEFINICIÓN DE ACREDITACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La acreditación es la certificación que el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación confiere a una institución, carrera, programa o unidad académica del Sistema Nacional de Educación Superior, haciendo público al país, la claridad de su visión, misión, objetivos de calidad de sus procesos académicos, la eficiencia de su gestión, la coherencia de sus propósitos y recursos, investigación y planeamiento que garantice un desempeño sostenido de calidad de institución acreditada.

Para extender la acreditación, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación tomará en consideración el informe de autoevaluación, el informe de evaluación externa y el informe del Comité Técnico de evaluación y acreditación, resolverá, de manera inapelable, sobre la solicitud de acreditación presentado por una institución de educación superior.

## PROCEDIMIENTOS DE ACREDITACIÓN DE LAS INSTITUCIONES, CARRERAS Y PROGRAMAS ACADÉMICOS DE PRE Y POSGRADO

### Metodología de acreditación utilizada en el Ecuador

Es necesario que las IES hayan cumplido con todo el procedimiento relativo a la autoevaluación: elaboración del proyecto de autoevaluación, realización de la autoevaluación y presentación del informe final. Este documento es presentado al CONEA, iniciándose el siguiente procedimiento:

- **Constitución del Comité de Evaluación Externa:** El CONEA designa a los miembros del Comité y, de entre estos, a su coordinador. La Secretaría Técnica convoca a la reunión del Comité.
- **Los miembros del Comité estudian y analizan el informe de autoevaluación y los documentos de soporte.**
- **Planificación del trabajo del Comité:** En la primera reunión, el Comité planifica su trabajo, tomando en cuenta las distintas acciones que debe realizar durante la evaluación externa. Elabora el correspondiente cronograma y la distribución de las actividades entre sus miembros.
- **Visita a la institución:** Esta fase tiene como propósito corroborar el informe autoevaluación y ampliar la información sobre el desempeño de la institución.
- **Requiere una planificación específica a fin de determinar la información complementaria que se solicita a la universidad, la visita in situ, los informantes a los que se solicitará información.**
- **Elaboración del informe del Comité de Evaluación Externa:** La evaluación externa de los pares concluye con el informe que debe ser presentado, de manera verbal, a la institución, y luego, por escrito, al CONEA.
- **Conocimiento del informe por el Comité Técnico del CONEA y por la institución.** El informe del Comité de Evaluación Externa debe ser conocido por el Comité Técnico a fin de informar al CONEA sobre sus criterios técnicos, y por la universidad objeto del examen externo, que en el plazo de quince días puede emitir sus opiniones y comentarios

## Componentes que se consideran en los procesos de acreditación

El objeto de análisis y valoración de la evaluación institucional es el accionar global de la universidad, que tiene relación con sus funciones: Docencia, investigación y vinculación con la colectividad, y, además, la gestión administrativa, que viabiliza la realización de las funciones establecidas en la LOES.

A partir de estas funciones, en la Guía de Autoevaluación con fines de acreditación para las universidades y escuelas politécnicas, el CONEA ha delimitado ocho ámbitos de análisis para la autoevaluación institucional y la evaluación externa:

- Misión y plan institucional
- Organización y dirección
- Presupuesto y recursos financieros
- Bienestar universitario
- Docencia y formación de recursos humanos
- Investigación científica y tecnológica
- Interacción social
- Impacto institucional

## Criterios para otorgar la acreditación

De acuerdo a la normativa, el Consejo puede optar por una de tres posibilidades, a saber:

- Acreditación.
- Acreditación condicionada
- No acreditación.

Para la acreditación se requiere que la institución cumpla plenamente con los referentes de calidad establecidos. Para la acreditación condicionada se considera que la institución ha cumplido parcialmente los referentes de calidad establecidos. En este caso, el plan de mejoras es importante en el sentido de que, a través de él, se establecen acciones y plazos para el cumplimiento de los referentes de calidad que no tuvieron una evaluación satisfactoria. La no acreditación implica el no cumplimiento de los referentes de calidad establecidos.

En cualquiera de estos casos, el informe de autoevaluación, el informe de evaluación externa y el informe del Comité Técnico del CO-NEA son claves para la toma de decisiones por parte del Consejo.

### **Mecanismos utilizados para informar a la sociedad sobre los resultados obtenidos por las instituciones en los procesos de acreditación**

---

El Reglamento General del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, en el Art. 46, establece que cuando el Consejo Nacional devaluación y Acreditación conceda la Acreditación, deberá publicar por una sola vez en tres diarios de circulación nacional, la resolución fundamentada de esa acreditación.

### **EXISTENCIA DE FORMAS DE CATEGORIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CARRERAS Y/O PROGRAMAS ACADÉMICOS**

El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación no categoriza a las IES.

De acuerdo a la Ley Orgánica de Educación Superior, las instituciones que conforman el sistema de educación superior, son: institutos superiores técnicos y tecnológicos y universidades y escuelas politécnicas. Dentro de la categoría de las universidades y escuelas politécnicas se encuentran las: públicas, particulares co-financiadas y las particulares.

La acreditación en estas instituciones se da en cuatro niveles, que son: institucional, de programas de postgrado y educación a distancia, de carreras; y, de desempeño docente.

### III. RELACIÓN ENTRE ACREDITACIÓN Y EVALUACIÓN EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El modelo está diseñado para orientar la autoevaluación, con fines de acreditación a las universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos que conforman el sistema de educación superior, ya sea en forma institucional o por programas. Se integra así:

- La autoevaluación parte de considerar a la universidad como un ente sistémico, que se interrelaciona dinámicamente con el medio externo y cuyas funciones sustantivas interactúan de manera sinérgica entre sí. Esta premisa es importante conocerla para entender el Modelo de Autoevaluación y sus líneas de relación.
- La autoevaluación toma en consideración al elemento básico y obligatorio que son los referentes de calidad. Estos referentes son de dos tipos: generales y específicos. Los generales hacen referencia a las características y estándares de calidad; y los específicos a la misión, visión, propósitos y objetivos de la institución. Luego de un amplio y consensuado análisis en el ámbito universitario del país, se ha llegado a determinar 21 características y 110 estándares de calidad para las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador.

Los referentes anteriores orientan y facilitan la identificación tanto del objeto a evaluar, como la perspectiva desde la cual evaluar. El objeto a evaluar está referido a las funciones y ámbitos del quehacer universitario, que en el caso de las IES ecuatorianas, son 4 y 8 en su orden. En cambio, respecto a la forma a través de la cual se debe evaluar la calidad del trabajo institucional, ésta lo constituyen las dimensiones y variables, que son 4 y 12 respectivamente.

El componente central en el cual confluyen las características, estándares, funciones, ámbitos, dimensiones y variables está representado por los indicadores de calidad. Estos se convierten en los elementos más idóneos y adecuados para evaluar el trabajo institucional, porque reflejan en forma cualitativa, cuantitativa y multidimensional

la realidad del objeto motivo de evaluación. Estos indicadores que se operativizan en las diferentes matrices son en número de 179.

El modelo considera datos e información necesarios para autoevaluar, los cuales se clasifican en dos: hechos y opiniones. Los primeros son documentos, informes, registros, testimonios, noticias, reseñas, referencias, datos cuantitativos, entre otros. Los segundos se refieren a criterios, razonamientos, percepciones etc.

También al responder a la pregunta de cómo evaluar, es necesario utilizar una serie de procedimientos para cada una de las fases del proceso. Estos procedimientos se refieren a los pasos que hay que dar para diseñar y aplicar los instrumentos, la recopilación de información, su procesamiento, el análisis para identificar fortalezas y debilidades y la valoración ponderada de los resultados.

Las técnicas más comunes que se utilizan en la recopilación de información, hacen referencia a: encuestas, entrevistas, informes, talleres con grupos focales, la observación, etc. Estas técnicas se complementan con instrumentos como: guías de entrevista, guías de talleres, cuestionarios de encuestas, base de datos, etc. Todo esto da respuesta a la inquietud de con qué evaluar.

Intervienen luego las personas que informan y evalúan. Las que informan están consideradas como claves, tanto en la organización como fuera de ella. En la guía se han considerado 19 tipos de informantes, los que deberán ajustarse a la realidad de cada institución. El ente encargado de la autoevaluación es la Comisión de Evaluación Interna de cada institución de educación superior.

Luego viene la elaboración de los borradores de informes tanto parciales como finales, los cuales deben ser socializados y validados por toda la comunidad universitaria, de acuerdo a procedimientos diseñados por la Comisión.

Un aspecto importante al que conduce todo proceso de autoevaluación es a la emisión de informes. En ellos se verá reflejado el nivel de calidad de la institución, porque contendrán el cumplimiento de las características y estándares de calidad por funciones y ámbitos. Este nivel de calidad dependerá de la valoración y ponderación que se utilice

luego del procesamiento y análisis de la información correspondiente. También los informes contienen las fortalezas y debilidades institucionales que sirven para, en un proceso de retroalimentación, conectarlo con el plan estratégico, planes operativos y planes de contingencia respectivos. El informe final de autoevaluación también se constituye en el medio o instrumento indispensable para acceder a la segunda etapa del proceso de acreditación que es la evaluación externa.

La evaluación externa y la acreditación son etapas que contienen sus propios procesos, pero son parte del modelo sistémico que los unifica.

---

## CONCLUSIONES

---

A partir de la conformación del CONEA en el año 2002, se ha producido la Serie de Documentos Técnicos que permitieron el inicio de los procesos de evaluación y acreditación de las IES en el Ecuador.

El Consejo de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior-CONEA, ha realizado un trabajo importante, pues ha construido las herramientas conceptuales y técnicas para los complejos procesos de autoevaluación con fines de acreditación. La sostenida acción de difusión, capacitación y asesoramiento en el modelo, ha permitido que el setenta por ciento de las instituciones del sistema de educación superior, se encuentren en una de las etapas del proceso de autoevaluación con fines de acreditación.

La primera universidad acreditada fue la Universidad del Azuay en el año 2006; y, la segunda en obtener el certificado de calidad fue la Escuela Superior Politécnica del Litoral. La Universidad Técnica de Ambato, La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad Técnica Particular de Loja, forman parte del grupo de cinco instituciones que han recibido la acreditación a la calidad por parte del CONEA.

Los procesos que han permitido la acreditación de las instituciones mencionadas han sido serios, rigurosos, de gran detalle y minuciosidad y, han respetado con estrictez la normativa vigente.

Considero que el Ecuador cuenta con instrumentos válidos para la continuación y el mejoramiento del proceso de evaluación y acreditación. El trabajo realizado ha sido intenso y fecundo.

Naturalmente que algunos factores pueden ser mejorados y que otros podían haber sido definidos de manera más pertinente. Sin embargo, si analizamos lo realizado a lo largo de los seis años de vida institucional del organismo de acreditación de la calidad de la educación superior en el Ecuador, encontramos una estructura que ha cumplido con sus objetivos y que servirá, sin duda, para el afinamiento y perfeccionamiento de los procesos que garanticen la calidad universitaria.

Es evidente que se puede mejorar y sustancialmente la concepción de las características y estándares de calidad. También se pueden mejorar los procesos de autoevaluación y evaluación externa, así como la toma de decisiones sobre la acreditación de las universidades, que cumpliendo el proceso, han llegado hasta ese nivel.

Me parece que se requieren nuevas políticas que garanticen total independencia del organismo de acreditación y aseguramiento de la calidad, de las instituciones que conforman el sistema nacional de educación superior.

La sociedad ecuatoriana aún no valida totalmente la acción del CONEA y exige acciones y resultados más claros que realmente permitan garantizar la calidad en la educación superior. Estas acciones deben ser el resultado de la definición de políticas claras que nos lleven hacia una educación comprometida con la realidad nacional y que aporte con propuestas académicas relacionadas con el conocimiento y su aplicación positiva para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana.

La responsabilidad social de la educación superior es grande. Los diferentes actores de esta realidad en el Ecuador: institutos superiores técnicos y tecnológicos, universidades y escuelas politécnicas, organismos públicos de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de acreditación y aseguramiento de la calidad, deben unir esfuerzos para alcanzar, nacionalmente, los niveles de calidad que nos permitan insertarnos positivamente en los procesos educativos regionales e internacionales.

El cumplimiento de los objetivos fundamentales de la educación superior que tienen que ver con la formación de profesionales que aporten al desarrollo armónico del país y la investigación científica para el desarrollo del conocimiento, que ha alcanzado ya un determinado nivel con el esfuerzo histórico de todos quienes integran el sistema de educación superior, debe ser potenciado a través del aseguramiento de la calidad de su accionar.

## BIBLIOGRAFÍA

- CONEA (2003 y 2004). *Serie de documentos técnicos 1, 2, 3 y 4*. Quito.
- CONESUP (2002). *Ley de educación superior y reglamento general*. NNA Comunicaciones: Quito.
- IESALC/UNESCO (2004). *Estudio Regional. La Evaluación y la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Situación, Tendencias y perspectivas*. Buenos Aires.
- Morales, Juan (2008). *Ética y Sociedad*. ESPOL-UDA: Cuenca.

# LOS NUEVOS RETOS DEL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR

*Ponencia de Arturo Villavicencio*

*Actual presidente del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación del Ecuador (CONEA). Posee una Maestría en Ciencias en el área de Economía de la Energía de la Universidad de Grenoble, Francia y otra en Matemáticas Aplicadas, por la Universidad de Moscú, Rusia. Ha sido investigador invitado en el Instituto de Economía Política de la Energía (IEPE) en Francia y en el Instituto de Economía Energética (IDEE) de la Fundación Bariloche, Argentina.*

*Fue miembro del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) y autor principal del tercer y cuarto reporte sobre el Cambio de Clima. También fue investigador Senior del Centro de Energía y Ambiente (UNEP), del Laboratorio Nacional Risoe de Dinamarca. También fue Director de Planificación Energética y Director del Instituto Nacional de Energía en el Ecuador.*

*Tiene una amplia experiencia en el campo de la docencia universitaria en instituciones nacionales e internacionales, entre ellas: la FLACSO, la Universidad San Francisco de Quito, la Universidad de Comahue en Argentina, en la Organización Latinoamericana de Energía de la Universidad de Calgary, en la Escuela Politécnica Nacional del Ecuador y en la Universidad Central del Ecuador. Arturo Villavicencio es, además, Presidente del Consejo de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador.*

*(...) la educación es un bien público, derecho de todos, deber del Estado. Esta premisa afirma dos cosas importantes: a) no sólo todos tienen derecho a la educación, como también es un deber del Estado proveer a todos una educación de calidad; b) la educación no es un bien negociable, aunque pueda ser impartida también por actores privados. Al ser pública, la educación tiene que ser de calidad para todos. Por ello, son beneficiosos los mecanismos que cumplan con las funciones de promover y asegurar la calidad de las Instituciones de Educación Superior (IES) de acuerdo con las demandas prioritarias de la sociedad. En tanto bien público, el aseguramiento de la calidad no puede transformarse en un interesante rubro de comercio, sino que es imprescindible que sea un instrumento de profundización de los valores democráticos, fortalecimiento de la soberanía nacional y la identidad nacional.<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

La Evaluación y acreditación de la Educación Superior, tema del seminario–taller internacional, reviste un carácter muy particular, simplemente porque nos encontramos en medio de un proceso de construcción de un nuevo sistema de educación superior que constituye un elemento fundamental de otro sistema que, a su vez, se encuentra en proceso de re-invencción, como es el sistema Ecuador.

Con la adopción de la Constitución política el Ecuador, se ha dado inicio a una nueva etapa de vida republicana. Estamos atravesando un momento de ruptura. No se trata de una crisis o de una inflexión de tendencias, entendidas éstas como una situación que nos aleja momentáneamente de una posición de equilibrio que luego nos permitirá regresar a un estado normal de las cosas. Vivimos un momento de bifurcación en el sentido del cambio radical que experimentan los sistemas que han llegado a estado crítico. En otras palabras, hemos entrado en un

<sup>1</sup> Dias Sobrinho, J., Calidad, Pertinencia y Responsabilidad Social de la Universidad Latinoamericana y Caribeña, CRES 2008, Cartagena, junio 2008.

proceso de discontinuidad irreversible que provoca la descomposición y la recomposición de los principios fundadores y reguladores de un conjunto de sistemas interdependientes, que han venido funcionando hasta hoy y entre los cuales señalo el de la educación superior.

Esta etapa de bifurcación se caracteriza por la pulverización de puntos de referencia que habían venido apuntalando un andamiaje que se ha revelado como caduco y obsoleto. El triunfalismo de la ideología neoliberal, alrededor de la tesis del mercado como único mecanismo de regulación del conjunto de actividades, ha perdido vigencia. Los resultados, concretamente en el campo de la educación superior, no son nada alentadores. Por una parte, el mercado se constituyó como eje articulador alrededor del cual las instituciones privadas y también públicas se han posicionado en función de intereses comerciales y/o de educación de élites y, dada la ausencia de estándares básicos de calidad, la dinámica ha derivado en una amplia diferenciación de los niveles de calidad de la educación.

Por otra parte, la violenta expansión de la matrícula que comenzó a sentirse en los años ochenta empezó a desbordar las universidades públicas y saturó sus aulas. Se expandieron los cuerpos docentes sin las competencias requeridas y las inversiones en bibliotecas, laboratorios y capacitación docente se diluyeron en gastos corrientes con el consiguiente deterioro de la calidad de la educación. Este fenómeno, aunque por otras causas (aquellas derivadas de la lógica del negocio de la educación superior), se advierte también en la educación privada. Estas tendencias se manifiestan en la construcción de un sistema universitario masificado y con mayor inequidad de acceso. El sistema está basado en circuitos diferenciados de calidad y con una presencia dominante en cada uno de los sectores provenientes de distintos quintiles de ingreso de la población. Ello nos demuestra que la educación superior, más allá de su expansión y del deterioro de su calidad, tiende a reproducir las estructuras de inequidad de la sociedad. De ahí que la preocupación por el mejoramiento de la calidad de la educación necesariamente pasa por el cuestionamiento de todo un sistema que en el presente se revela obsoleto e inadecuado para la construcción de un nuevo ordenamiento social e institucional.

## SITUACIÓN DE LA EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN EN EL ECUADOR

El concepto de calidad se introduce en la Educación Superior de América Latina en la década de los setentas bajo la influencia de las motivaciones de la empresa privada, urgida a adoptar modelos, ya no sólo «eficientistas», en el más viejo esquema «tailoriano», sino ahora centrados en la satisfacción del cliente (Peters, Deming, Baldrige y otros autores). Sin embargo, en la región, los procesos estructurados de evaluación de la calidad de la educación superior, apenas aparecen a lo largo de la década de los noventa. Estos procesos fueron adquiriendo relevancia y significación bajo la presión de dos fuerzas dinamizadoras: en primer término, el fenómeno de masificación estudiantil, fruto de las luchas de la Segunda Reforma Universitaria de los años anteriores, que acabaron, sólo parcialmente, con el elitismo clásico de las Universidades. En segundo lugar, por la proliferación de instituciones privadas de educación superior que, de una u otra manera, afectó la legitimidad y calidad de la oferta educativa (Pires y Lemaitre, 2008).<sup>2</sup>

Aquí aparece una primera evidencia que nos da luz sobre las motivaciones originales de la evaluación y acreditación de las IES. Son procesos más bien legitimadores de situaciones existentes, antes que verdaderos promotores de un cambio en la calidad de la educación superior. En el caso de las instituciones públicas, éstas ven con preocupación el estancamiento de un prestigio académico, adquirido en las décadas pasadas debido a la incidencia de la masificación sobre los recursos universitarios. Los presupuestos no crecen al ritmo de las demandas que deberían afrontar, no sólo para satisfacer la creciente población estudiantil sino las inversiones necesarias que exige el desarrollo científico y tecnológico.

En Ecuador se crea el sistema nacional de evaluación y acreditación de instituciones universitarias en 1995. Durante el periodo

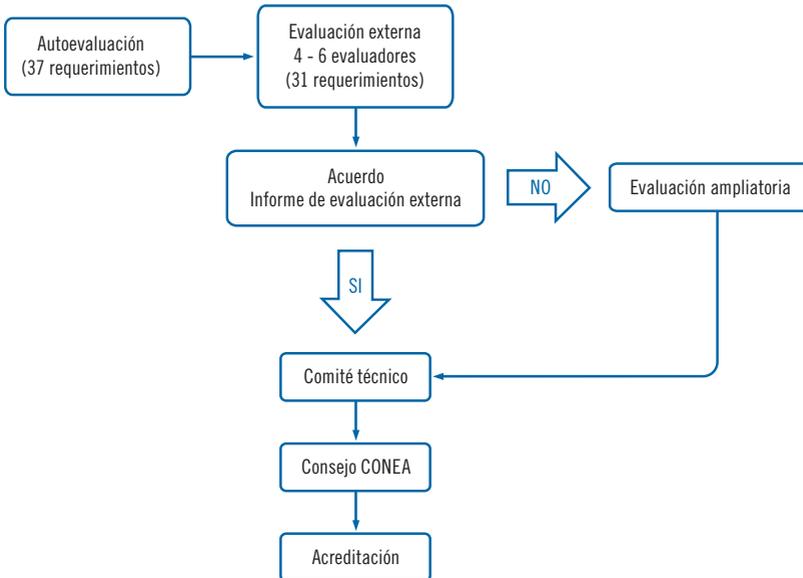
---

<sup>2</sup> Pires, S., Lemaitre, M. J., *Sistemas de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, CRES 2008, Cartagena, junio 2008.

1996–1998 el CONUEP elabora las primeras guías y manuales para la puesta en marcha de procesos de evaluación de las Instituciones de Educación Superior (IES) del país. En 1998, la Constitución establece el sistema de evaluación y acreditación de la educación superior y en el año 2002 se crea el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior – CONEA, de acuerdo con las normas establecidas en la Ley de Educación Superior, promulgada en el año 2000.

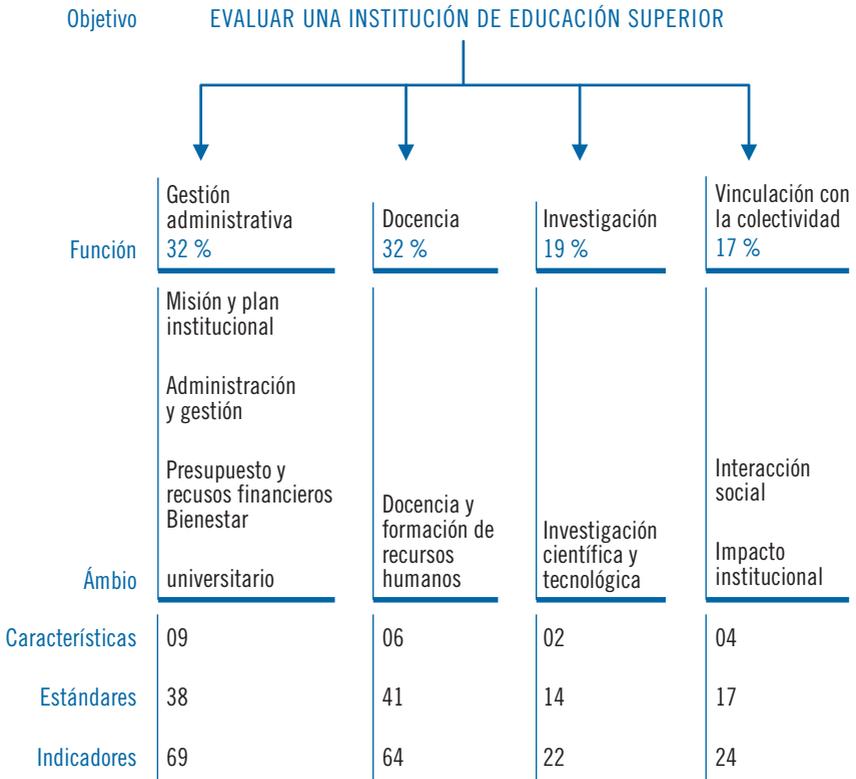
Entre los años 2002 y 2006, el CONEA elaboró una serie de documentos técnicos y reglamentarios para normar y operativizar los procesos de autoevaluación, evaluación externa y acreditación. De acuerdo a la normativa vigente, el proceso de acreditación se inicia con la autoevaluación que realizan las instituciones de educación superior a su desempeño. La segunda fase consiste en la evaluación externa que realiza el CONEA y que, básicamente, consiste en una verificación in-situ de la información, valoración y conclusiones del

GRÁFICO 1: EL PROCESO DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE UNA IES



informe de autoevaluación de la Institución de Educación Superior (IES). La evaluación externa es llevada a cabo por un grupo de evaluadores contratados por el CONEA para este fin. El informe de evaluación externa es sometido a consideración de la institución evaluada y, en caso de existir discrepancias, se procede a una evaluación externa ampliatoria. El informe final de evaluación externa pasa a conocimiento del Comité Técnico del CONEA, cuyas recomendaciones son presentadas al Consejo en pleno del CONEA, para una decisión sobre la acreditación de la IES.

De acuerdo a las guías elaboradas por el CONEA, la evaluación de una institución de educación superior está centrada al análisis



de cuatro funciones: docencia, gestión administrativa, investigación y vinculación con la colectividad. Cada una de estas funciones comprende ámbitos (ver diagrama), para cada uno de los cuales se definen características y estándares. La verificación de 179 indicadores permite evaluar el cumplimiento de los estándares requeridos para la aprobación tanto del examen de autoevaluación, como de evaluación externa.

El modelo de evaluación distingue dos categorías de estándares. En primer lugar, están aquellos estándares que son indispensables y cuya verificación debe resultar en un cumplimiento superior al 75% de acuerdo a la escala definida en la guía. La acreditación de una institución de educación superior exige el cumplimiento de 72 estándares indispensables. Para la segunda categoría de estándares, calificados como necesarios, el modelo exige únicamente el cumplimiento (superior al 75%) de por lo menos 30 estándares de un total de 38. En el caso de cumplimiento de al menos 90% y 70% de los estándares indispensables y necesarios, respectivamente, la IES recibe únicamente una ‘acreditación condicionada’.

**CUADRO 1: CRITERIOS DE ACREDITACIÓN**

Resultado	Estándares indispensables	Estándares necesarios	Plan de mejoras
<b>Acreditación</b>	Cumplimiento satisfactorio del 100% (72 estándares)	Cumplimiento satisfactorio del 80% (30 estándares)	Acciones para alcanzar el 100% de estándares indispensables y necesarios
<b>Acreditación condicionada</b>	Cumplimiento satisfactorio del 90% (65 estándares)	Cumplimiento satisfactorio del 70% (27 estándares)	Acciones para alcanzar el 100% de estándares necesarios
<b>No Acreditación</b>			

El modelo define una escala cuantitativa para la valoración del cumplimiento de estándares e indicadores. Esta escala es traducida en una escala de carácter cualitativo y cuyas equivalencias se resumen en el cuadro a continuación.

CUADRO 2: VALORACIÓN DE LA ESCALA CUALITATIVA		
Evaluación cuantitativa	Evaluación cualitativa	
Rangos	Alfabética	Resultados
76-100	A. <i>Muy Buena</i> El objetivo logrado puede servir como modelo	Fortalezas
51-75	B. <i>Buena</i> Logro significativo, para alcanzar plenamente el objetivo se puede aprovechar el potencial con que se cuenta	Fortalezas
26-50	C. <i>Regular</i> Logros parciales debidos a resultados aislados	Debilidades
0-25	D. <i>Insuficiente</i> Ningún logro significativo	Debilidades

Hasta el momento presente, alrededor del 80% de las instituciones de educación superior del país han iniciado el proceso de evaluación con miras a lograr la acreditación. Cinco instituciones han sido ya acreditadas y trece han completado las etapas de evaluación interna y externa. Su acreditación está sujeta al pronunciamiento final del Consejo en pleno del CONEA.

### CUADRO 3: SITUACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES EN EL PROCESO DE ACREDITACIÓN

Universidades acreditadas .....	5
En proceso de evaluación externa .....	13
En proceso de auto evaluación.....	26
En etapa de diseño del proyecto de auto evaluación .....	11
No han iniciado proceso de auto evaluación.....	9
No cumplen con tiempo legal .....	7
<b>Total .....</b>	<b>71</b>

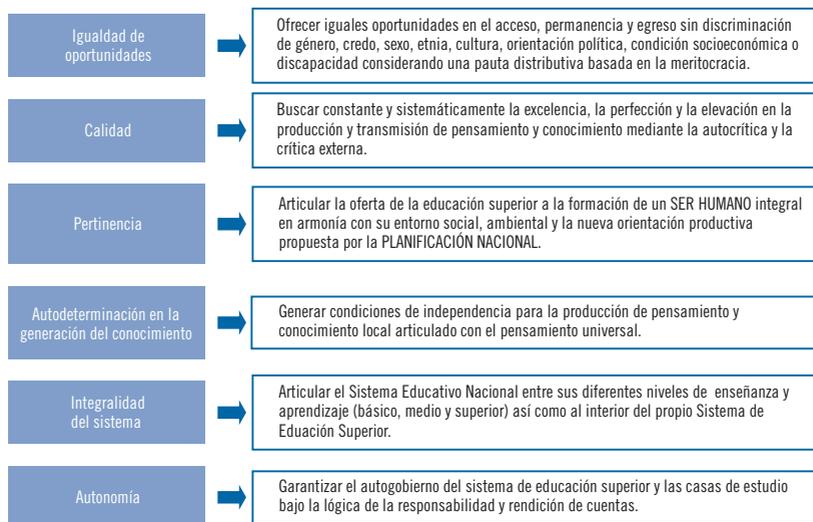
### Mejoramiento del modelo

La experiencia y los resultados de los procesos de evaluación en marcha proporcionan elementos de juicio para revisar e introducir cambios que apunten hacia la consolidación de los procesos con el fin de

aumentar la credibilidad de la acreditación y lograr su posicionamiento y reconocimiento dentro del sistema de educación superior del país. La revisión y replanteamiento del modelo de evaluación debe partir de dos elementos esenciales: en primer lugar, una nueva relación universidad – sociedad derivada de la transformación del Estado y del nuevo modelo de desarrollo contemplado en la nueva Constitución adoptada por el país. El segundo elemento se deriva de la experiencia acumulada por el CONEA y de los resultados de los procesos de evaluación en marcha que exigen la introducción de cambios y ajustes en el modelo de evaluación con el fin de lograra mayor objetividad y coherencia.

La Constitución del Estado adoptada mediante referéndum en septiembre del 2008 plantea una transformación del sistema de educación superior; transformación sustentada en seis ejes fundamentales: igualdad de oportunidades, calidad en la producción y transmisión del conocimiento, pertinencia en el sentido de articular la educación con los grandes objetivos nacionales, autodeterminación en la generación y aplicación del conocimiento, articulación del sistema universitario con los diferentes niveles del sistema educativo y autonomía bajo los principios de responsabilidad social y rendición de cuentas.

### GRÁFICO 3: PRINCIPIOS DE LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR



Bajo estos principios, el concepto de calidad de la educación superior adquiere nuevas connotaciones. La calidad como un criterio objetivo y elitista, sustentado únicamente en indicadores cuantitativos y medibles, requiere ahora una visión global e integradora que parta de actitudes éticas, valores cívicos, equidad social e identidad cultural. Este cambio implica superar aquella visión de calidad como excepción elitista, de excelencia y cumplimiento de estándares mínimos, a una visión de calidad como motor de transformación que produce cambios en el estudiante y los enriquece. Es evidente que el modelo de evaluación de las IES necesariamente debe incorporar criterios e indicadores que de manera explícita permitan vincular la calidad de la educación con la profundización de los valores democráticos y el fortalecimiento de la soberanía y de la identidad nacional. Los lineamientos básicos para una revisión y mejoramiento del modelo de evaluación, actualmente en aplicación, se resumen a continuación.

#### CUADRO 4: PAUTAS PARA MEJORAR EL MODELO DE EVALUACIÓN DEL CONEA

El mejoramiento de los modelos de evaluación y acreditación debe apuntar hacia\*:

- Armonización entre lo nacional e internacional bajo los criterios de pertinencia y soberanía del modelo
- Mayor énfasis en la articulación teórico práctica: formular explícitamente aspectos conceptuales y no limitarse a aspectos ‘técnicos’
- Enfoque integral, participativo y respetuoso de la diversidad
- Cambio de orientación: focalización en los aprendizajes antes que en la enseñanza
- Desarrollo de metodologías combinadas: armonización de propósitos formativos con propósitos más prácticos de control y regulación
- Simplificación, flexibilidad y rigor

\*Erika Sylva: Guía para la evaluación de carreras, borrador de trabajo. CONEA.

El replanteamiento del modelo de evaluación no se limita únicamente a la adecuación del marco conceptual a la nueva realidad que vive el país. La experiencia y los resultados de los ejercicios de autoevaluación y evaluación externa exigen una revisión de los aspectos técnicos formales del modelo. Un énfasis excesivo en aspectos

cuantitativos del cumplimiento de estándares, sumado a la aplicación de un conjunto de indicadores que dejan un amplio margen de interpretación y valoración, ha hecho que se centre la atención los puntajes requeridos en los reglamentos para alcanzar la acreditación. Los resultados de los informes de autoevaluación, con algunas excepciones, antes que ejercicios de reflexión y autocrítica, conducentes al replanteo permanente de acciones y metas, muestran una tendencia a la autocomplacencia institucional que, en la mayoría de casos, es corroborada por las evaluaciones externas. Existe el riesgo de convertir los procesos de evaluación en un mero ejercicio de ‘check-list’ de condiciones y requerimientos, que casi no tiene relación con el establecimiento de criterios de mejoramiento de la enseñanza.

La necesidad de introducir ajustes al modelo de evaluación ha sido reconocida por el Comité Técnico de Evaluación del CONEA. En el mismo sentido, se han pronunciado algunos grupos de evaluación de las IES. Una de las limitaciones del modelo de evaluación existente radica en su insuficiencia a la hora de observar ciertas condiciones elementales que debe cumplir una estructura de evaluación (ver cuadro siguiente). Existe un reconocimiento por parte de los actores involucrados en los procesos de evaluación sobre la falta de operatividad de los estándares e indicadores del modelo. Estos están definidos de una manera demasiado ambigua lo que deja un margen abierto a la interpretación y subjetividad del evaluador. La discrecionalidad en la valoración del cumplimiento de los estándares e indicadores constituye una de las debilidades del modelo.

---

**CUADRO 5: CARACTERÍSTICAS DE UNA ESTRUCTURA DE EVALUACIÓN\***

Operacional	claridad en la definición de los atributos, criterios, subcriterios
No redundante	evitar la doble contabilidad en la evaluación
Completa	que incluya todas las dimensiones relevantes para la evaluación
Descomponible	desagregación de criterios en subcriterios e indicadores
Tamaño mínimo	dimensión que permita el manejo de la complejidad.

---

\* Keeney, R. y Raiffa, H. *Decisions with multiple objectives*. Cambridge University Press

Otro aspecto que requiere atención en el modelo es aquel relacionado con la redundancia de los estándares e indicadores. Un número considerable de indicadores se refieren a un mismo tópico de evaluación (ver cuadro a continuación) situación que distorsiona los pesos asignados a los diferentes criterios y por consiguiente, conduce a la introducción de sesgos en su valoración. Por otra parte, esta repetición de conceptos se traduce en número excesivo de indicadores, cuya dimensión podría ser reducida significativamente sin el riesgo de eliminar aspectos relevantes de la evaluación.

**CUADRO 6: REDUNDANCIA EN LA DEFINICIÓN DE INDICADORES Y ESTÁNDARES DE EVALUACIÓN (EJEMPLO)**

- 20.1. Que el medio externo exprese satisfacción respecto de la trascendencia y coherencia de la Misión declarada por la Institución
- 20.2. Que la comunidad exprese su satisfacción respecto al trabajo que cumple la Institución
- 20.3. Que el medio externo aprecie como relevante la contribución que hace la Institución al desarrollo de la ciencia y la tecnología
- 20.4. Que la comunidad exprese su satisfacción respecto del trabajo que cumple la Institución, a través de la vinculación con la colectividad
- 20.5. Que el medio externo reconozca el aporte recibido de la Institución para su desarrollo socioeconómico y cultural
- 20.6. Que la sociedad reconozca como importante el aporte y contribución que la Institución le está dando en la formación y cultivo de valores éticos
- 21.1. Que la opinión de la comunidad atribuya a la Institución una gran capacidad para continuar cumpliendo con sus propósitos

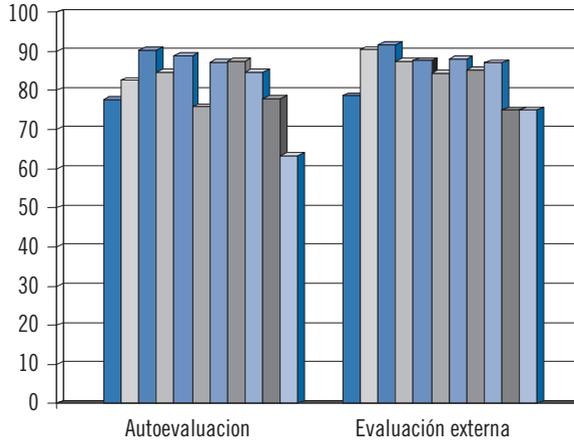
Respecto a la ponderación utilizada en la evaluación, los pesos asignados a los criterios carecen de un sustento conceptual que justifique la importancia asignada a cada uno de los elementos de la estructura de evaluación. Las ponderaciones establecidas no reflejan de manera objetiva el significado de calidad de la educación que se pretende, y más bien, parece que han sido asignadas por consideraciones

aritméticas, antes que por consideraciones de principios y objetivos.

A esta deficiencia se suma la ambigüedad de la escala propuesta para valorar el grado de cumplimiento con respecto a los estándares definidos por el modelo. Varias contradicciones deben señalarse al respecto. En primer lugar, el modelo define dos escalas, una de tipo cardinal, que va de 1 a 100 y otra de tipo ordinal, con cuatro rangos definidos: muy buena, buena, regular, deficiente. Existe una desproporcionada asimetría entre estas dos escalas. Por una parte, se busca un grado de exactitud en la valoración que, de ninguna manera, responde a la naturaleza del problema en cuestión. Por otra, la valoración se sustenta en adjetivos vagos e imprecisos, que dejan espacio para una amplia interpretación. En la práctica, todo el ejercicio de evaluación se juega alrededor de la preocupación por sobrepasar la marca del 75% en todos los estándares ‘indispensables’ y en el 80% de los estándares ‘necesarios’, condición suficiente y necesaria para alcanzar la acreditación de una IES. Por consiguiente, cabe cuestionar el significado y relevancia de una escala ordinal, cuya aplicación se ha convertido en el centro de preocupación de las evaluaciones.

Bajo un enfoque de evaluación de tipo multicriterial, la definición de niveles de compensación entre criterios, subcriterios e indicadores, constituye un elemento crítico, tanto en la estructuración del modelo, como en el proceso de valoración del cumplimiento de los estándares. La introducción de márgenes de compensación, entre los elementos de una estructura de evaluación, responde a la necesidad de alcanzar un equilibrio razonable entre elementos que muchas veces implican un cierto grado de contradicción. El modelo CONEA no establece ningún margen de compensación en el cumplimiento de los estándares. Esta limitación se traduce en una rigidez en la aplicación del modelo que, implícitamente, obliga a niveles de valoración que escasamente reflejan la situación del objeto evaluado. La distinción entre estándares necesarios e indispensables, además de arbitraria, necesariamente conduce a calificaciones de excelencia, como lo demuestran los informes de evaluación interna y externa (ver gráfico a continuación). Según estos, las IES evaluadas se convierten, automáticamente, en referencia de la excelencia académica del sistema de educación superior del país.

GRÁFICO 4: RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN



Las observaciones anteriores llaman a una reflexión sobre la necesidad urgente de replantear los procesos de evaluación y acreditación en marcha. Como se señaló anteriormente, el replanteamiento de los procesos implica, ante todo, adecuar los conceptos y criterios de evaluación a los parámetros y objetivos de transformación de marco social, económico e institucional que ha emprendido el país y dentro del cual el sistema educativo constituye uno de los pilares fundamentales. Por otra parte, el modelo de evaluación presenta serias deficiencias conceptuales y metodológicas, algunas de las cuales han sido señaladas en la presente exposición. La evaluación de instituciones generadoras y transmisoras del conocimiento requiere el máximo de rigor académico, del cual el modelo actualmente aplicado está peligrosamente alejado.

Los procesos de evaluación y acreditación tienden a convertirse en un mero recuento del cumplimiento de requisitos formales, que en nada contribuyen al mejoramiento de la calidad de la enseñanza universitaria. Constituye una tarea urgente del CONEA introducir los correctivos necesarios, con el fin de no desacreditar el proceso de acreditación de las instituciones de educación superior.

# LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. UNA PERSPECTIVA COMPARADA<sup>1</sup>

*Ponencia de Norberto Fernández Lamarra*

*Norberto Fernández Lamarra es especialista, investigador y consultor nacional e internacional en el área de las políticas, la planificación y la gestión de la educación con énfasis en la educación superior. Es Director de Posgrados de la Universidad Nacional de Tres de Febrero de Argentina (UNTREF), experto regional de la UNESCO, miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de la Argentina (CONEAU).*

*Ha sido profesor de posgrado en diversas universidades argentinas y de América Latina. Preside la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación. Es autor de más de 100 publicaciones, estudios, trabajos y artículos sobre educación.*

## INTRODUCCIÓN

La actual situación latinoamericana demanda una conjunción de fuerzas identificadas por los mismos objetivos de unidad, por lo que los países de América Latina se ven en la necesidad de confor-

---

<sup>1</sup> Este trabajo está basado en el Estudio Regional elaborado por el autor para el IESALC/UNESCO, "Educación superior y Calidad en América Latina y Argentina. Los procesos de evaluación y acreditación".

mar alianzas en todos los ámbitos: económico, político, social, cultural y, por supuesto, educativo.

Por eso resulta muy importante referirse a la problemática y perspectivas comunes de la educación superior en la región y establecer comparativamente similitudes y diferenciaciones, con el objeto de tender a construir conjuntamente un Espacio Común de Educación Superior, en el marco de las alianzas regionales y subregionales ya existentes y de otras nuevas que puedan crearse. Esto les permitirá a los países latinoamericanos mejorar las condiciones de competitividad de sus sistemas universitarios a nivel internacional y promover una convergencia de trabajo común -con importantes intercambios académicos- entre los países y universidades de la región identificados por similares propósitos de unidad latinoamericana.

Mientras mayor sea la confluencia de las naciones de América Latina y más fuertes sean sus vínculos, se trabajará mejor y más eficientemente en la construcción de redes académicas y científicas de educación superior, las que con seguridad reportarán importantes beneficios a cada uno de los países y a la región en su conjunto.

En este marco, el análisis de la temática de la calidad de la educación superior y de su pertinencia académica, social y política -tanto en la región en su conjunto como a nivel de cada país- es de interés prioritario. De allí, la significación e importancia de este artículo

## SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

### Caracterización de las políticas educativas

---

Las políticas educativas han tenido un carácter prioritario, en las últimas décadas, en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, a pesar de todas las decisiones, acciones y esfuerzos nacionales, la educación en América Latina muestra fuertes desigualdades en cuanto a varios aspectos. Entre ellos, se encuentran la atención de los diversos grupos de población; la calidad y perti-

nencia de la educación que se ofrece; los niveles de formación de sus docentes; la incorporación de los contenidos provenientes de la «Sociedad del Conocimiento»; la utilización de las nuevas tecnologías de información y comunicación, etc.

*Esta situación plantea una fuerte tensión ya que tanto a nivel mundial como nacional, los procesos económicos y sociales derivados de la globalización y del desarrollo tecnológico tienden a una mayor concentración de la riqueza y de los medios de producción, información y comunicación, por lo que las desigualdades se han agudizado, como ha ocurrido en América Latina en los últimos años (Fernández Lamarra, 2005).*

Estas desigualdades evidencian que reducidos sectores urbanos —pertenecientes a las clases medias y altas de la sociedad— disponen de una oferta educativa equivalente, en gran medida, a la que reciben los estudiantes de los países desarrollados; mientras que a la gran mayoría de la población se le ofrece una educación de baja calidad, desactualizada en cuanto a conocimientos y tecnología, con docentes también muchas veces desactualizados y escuelas con condiciones de infraestructura y de equipamiento muy precarias. En el nivel superior de educación, también se manifiestan estas fuertes desigualdades.

La situación señalada parece haberse agravado en los últimos años, como consecuencia de las crisis económicas y sociales que han registrado muchos países latinoamericanos. Estas crisis han afectado gravemente las condiciones básicas de «educabilidad» de amplios sectores de la población, haciendo todavía más precaria la situación de la educación en la región. La superación de estas crisis en la mayoría de los países no asegura que los ahora mayores recursos económico-financieros se destinen a estos sectores que son los que más lo necesitan y que fueron las principales víctimas. De ahí, la necesidad de asegurar una agenda de prioridades políticas en que la educación para todos, sin discriminaciones sociales, sea una realidad, tanto en el nivel básico, como en el superior.

En América Latina surge, a partir de la década de 1990, el denominado Estado Evaluador como consecuencia de factores de diverso or-

den: el rápido crecimiento del estudiantado de la educación superior, el monto u orientación del gasto público destinado a educación, el incremento del número de instituciones privadas, los reclamos del sector empresarial, las políticas de racionalización que se tratan de imponer a los sistemas educativos y a las universidades, etc. Para atender la demanda creciente, y con el predominio de las concepciones de mercado, se fueron creando diversos tipos de instituciones de educación superior (IES) universitarias y no universitarias —en su mayoría de carácter privado— sin criterios previos en cuanto a niveles de calidad y de pertinencia institucional. Esto generó una fuerte diversificación de la educación superior con una simultánea privatización en materia institucional y con una gran heterogeneidad de los niveles de calidad.

### **Evolución de la educación superior latinoamericana**

---

La educación superior latinoamericana ha registrado fuertes incrementos en la segunda mitad del siglo XX. Así el número de instituciones universitarias pasó de 75 en 1950 a más de 2.000 aproximadamente en la actualidad, en su mayoría privadas<sup>2</sup>. El número de estudiantes pasó de 276.000 en 1950 a alrededor de 16 millones actualmente. Es decir que la matrícula se multiplicó 60 veces entre 1950 y 2005, tal como se observa en los cuadros 1 y 2:

La tasa de incremento anual de la matrícula desde 1990 ha sido del orden del 6%. Esta tasa ha sido mucho mayor para la universidad privada (8%) que para la pública (2,5%). Esto indica que actualmente más del 50% -quizás el 60%- de la matrícula universitaria en América Latina concurre a universidades privadas, a diferencia de lo que ocurría hasta la década del 80, en que la universidad latinoamericana era predominantemente estatal.

Por otra parte, el crecimiento de la matrícula ha llevado a un incremento significativo de la tasa bruta de escolarización terciaria:

---

2 Lamentablemente no existe información disponible certera sobre el número de instituciones existentes actualmente, por falta de criterios comunes sobre qué es una institución universitaria. Esto ocurre en varios países, entre ellos Brasil, lo que, por la gran envergadura cuantitativa del país, modifica sustancialmente el número total actual de instituciones universitarias en América Latina.

del 2% en 1950 al 19% en 2000 (se multiplicó por 10 en 50 años). Sin embargo, esta tasa es muy inferior a la de los países desarrollados: 51,6% en 1997; como se refleja en el cuadro 3.

**CUADRO 1: INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS EN AMÉRICA LATINA**

1950	75
1975	330
1985	450
1995	812 (319 públicas, 493 privadas)
Actualmente: aproximadamente más de 2000	

**CUADRO 2: NÚMERO DE ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA**

1950	267.000
1960	1.640.000
1980	4.930.000
1990	7.350.000
2000	11.500.000
2005	16.000.000
Se multiplicó por más de 60 veces entre 1950 y 2005	

**CUADRO 3: TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN TERCIARIA EN AMÉRICA LATINA**

1950	2,0 %
1970	6,3 %
1980	13,8 %
1990	17,1 %
2000	19,0 %
2003	28,7 % (IESALC)*
Se multiplicó por 10 entre 1950 y 2000	

\*Las tasas brutas de escolarización terciaria de los años 1950 a 2000 toman el grupo de edad 18-24 años; la del año 2003 del IESALC toma el grupo 20-24 años, por lo que es ostensiblemente más alta.

**Tasa en los países desarrollados: 51,6%**

Europa : 50,7%

EE.UU.: 80,7%

Asia y Oceanía : 45,1%

Tal como lo señalado, el crecimiento que han registrado en las últimas décadas los sistemas educativos de la casi totalidad de los países de América Latina –tanto en relación con la educación básica como con la superior– ha sido significativo y ha llevado a incrementos en los presupuestos y a fuertes inversiones en el sector educación. La matrícula de los diversos niveles de enseñanza y el número de establecimientos y de docentes se han multiplicado significativamente, lo que generó fuertes incrementos en las tasas de escolarización. Tal como se manifiesta en el Informe de Uruguay (2003) esta explosión matricular

*generó un escenario para el cual la universidad tradicional no estaba preparada, tanto en lo estrictamente físico —recursos, infraestructura, etc.— como en lo referente a la disponibilidad de recursos humanos y sobre todo de los presupuestos mínimos para absorber con posibilidades de éxito estos desafíos. Las universidades sufrieron un crecimiento que las terminó desbordando...*

### LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: CONCEPCIONES<sup>3</sup>

Los enfoques predominantes, anteriores a los años 90, en materia de planeamiento y desarrollo de la educación, pusieron énfasis en los aspectos cuantitativos y en la vinculación con lo económico y con lo social. El desafío mayor para los sistemas educativos lo constituía el crecimiento, la ampliación de su cobertura, la construcción de escuelas, la formación de docentes, con escasa atención a los aspectos de la calidad.

Las reformas educativas de los años 70 en varios países latinoamericanos (Chile, Costa Rica, Venezuela, Colombia, Perú, Panamá, etc.) incluyeron el tema de la calidad en el marco de transformaciones de los

---

3 Tanto este punto, como los otros de este artículo están basados en los informes nacionales y sub-regionales elaborados para el IESALC/UNESCO por destacados consultores de cada país o sub-región. Todos estos informes están citados en la bibliografía y pueden ser consultados en la página web del IESALC.

sistemas educativos que, en general, no tuvieron éxito y permanencia. De hecho, recién hacia fines de los años 70 y los años 80 –en el marco de las restricciones políticas impuestas por las dictaduras militares o de las renacientes democracias- se produce en América Latina un proceso de reflexión, en el que el tema de la calidad –junto con el de la equidad- se asume como prioritario. Primero, en relación con los niveles primario y medio, vinculado especialmente con los operativos de medición de los rendimientos de los estudiantes. Luego, para el ámbito universitario, a partir de los procesos de evaluación institucional llevados a cabo desde largo tiempo atrás en Estados Unidos y Canadá y, más recientemente, en Europa en el marco de la constitución de la Unión Europea.

Ya en la década del 90 –denominada por algunos especialistas la «década de la calidad»- se organizaron y pusieron en marcha operativos nacionales y regionales de medición y evaluación de la calidad. En general, los resultados han sido muy poco satisfactorios, evidenciando un fuerte déficit en materia de calidad en la educación básica en América Latina, en relación con países europeos y asiáticos, como lo muestran los estudios internacionales sobre el tema.<sup>4</sup>

### **Concepciones sobre la calidad de la educación**

---

La preocupación por la calidad de la educación superior comenzó por tratar de establecer un concepto y una definición de la calidad en general y en abstracto. Durante la década de 1970, autores como Peters y Pirsig trataron inútilmente de definir el concepto de calidad, arribando finalmente a la conclusión de que es una empresa definitoria e imposible de lograr, y que en consecuencia, la calidad universitaria (o cualquier otra) no debía intentar definirse sino describirse en sus componentes o elementos fundamentales. Por tanto, se comienzan a describir y analizar los componentes de la calidad, estableciéndose estándares, criterios y enfoques metodológicos que permitan abordar su evaluación.

---

<sup>4</sup> Para una información completa y documentada sobre la situación educativa de los países de América Latina, consultar: Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe de OREALC/ UNESCO.

El rol central que desempeña la temática de la calidad y su evaluación, tanto a nivel nacional como regional, hace necesario profundizar el debate sobre las distintas concepciones de calidad en la educación superior, definiendo con mayor precisión sus dimensiones, criterios e indicadores, sus enfoques metodológicos y las estrategias para su aseguramiento y mejoramiento permanente. Lleva también a considerar, las experiencias existentes y atender a las distintas concepciones que se han desarrollado en Estados Unidos y en Europa.

Algunas iniciativas como la European Network for Quality Assurance (ENQA) y la Joint Quality Initiative han contribuido a este debate y a homogeneizar concepciones, estándares e indicadores de calidad en el marco de la Unión Europea. En Estados Unidos y en Canadá –con una larga tradición sobre esta temática– las concepciones y sus metodologías se revisan periódicamente, en función de los requerimientos sociales y profesionales. En América Latina aún el debate es incipiente aunque se han hecho algunos avances parciales. Hasta ahora, ha sido complejo alcanzar acuerdos sobre calidad de la educación, sobre eficiencia y sobre productividad.

Una determinada concepción de la calidad está necesariamente condicionada por sus referentes contextuales: políticos, económicos y socioculturales. En este sentido, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) de México, intenta delimitar el concepto a partir de

*entender la calidad de la educación superior como la eficiencia en los procesos, la eficacia en los resultados y la congruencia y relevancia de estos procesos y resultados con las expectativas y demandas sociales; es decir, el impacto y el valor de sus contribuciones con respecto a las necesidades y problemas de la sociedad (Márquez y Marquina, 1998).*

La calidad puede ser entendida como la conjunción e integración de pertinencia, eficiencia y eficacia; un norte para las instituciones; un derecho de los ciudadanos; un proceso continuo e integrado; una relación entre productos – procesos – resultados o un mérito, un pre-

mio a la excelencia, la adecuación a propósitos, como producto económico y como transformación y cambio. A juicio de J.J. Brunner

*las acepciones de ese concepto “multidimensional” varían si nos preocupamos primordialmente de los insumos, los procesos o los resultados de la educación superior. Quiénes ponen el énfasis en los insumos privilegian aspectos como el gasto por alumno, la elección en los procesos de admisión, las calificaciones de los académicos, sus remuneraciones, la relación alumno-profesor, los servicios estudiantiles, las inversiones de capital, los recursos bibliográficos y de equipamiento y, en general, la reputación académica de las instituciones (Brunner, 1994).*

Un aspecto común que surge de la lectura de los distintos informes nacionales es que, si bien existen muchas definiciones de calidad, muy diferentes entre sí, el elemento común que las convoca es *su relatividad*. Tal como afirma (Sw, *no sé lo que es la calidad, pero en cuanto la veo la reconozco*). Es decir, el concepto de calidad debe ser considerado desde su estructura *multidimensional* y desde su *relatividad* en tanto depende de la misión, de los objetivos y de los actores de cada sistema universitario.

Sin embargo, esto no significa que el concepto no pueda ser definido operacionalmente y en el marco de un contexto específico; de hecho las distintas definiciones analizadas en los informes nacionales proponen distintas miradas en torno al concepto de calidad. Por ejemplo en los informes nacionales de Ecuador o de Colombia, se hace explícito el concepto de *que la calidad debe ser contextualizada en función de realidades institucionales y regionales particulares (...) implica el despliegue continuo de políticas, acciones, estrategias y recursos*. O bien, como en el caso de Cuba, donde se propone definir la calidad por *la pertinencia*, es decir, *por su relación con las necesidades de una sociedad sostenible y justa*. En el de República Dominicana se define calidad como *un proceso continuo e integral, cuyo propósito fundamental es el desarrollo y la transformación de las instituciones de educación superior y de las actividades de ciencia y tecnología* o bien, como se señala en el informe del Caribe Anglófono, la calidad se reconoce como

un multifacético término que está relacionado con la excelencia y se comprende como *la conformidad a la especificación de la misión y el logro de las metas dentro de estándares públicamente aceptados sobre la responsabilidad y la integridad de las instituciones.*

Como afirma Díaz Barriga:

*Si se define calidad como la capacidad institucional de mostrar el incremento de una serie de indicadores, a través de los cuales se demanda a las autoridades responsables de instituciones y programas (...) que ofrezcan informaciones, se puede postular una ecuación: mejores indicadores formales igual a mayor calidad de la educación. Es decir que, la idea de calidad que se impulsa en el sistema educativo se refiere más a lo formal que a los procesos sustantivos de los procesos académicos. En este sentido, hasta el momento, no hay una definición de calidad que se refiera a aspectos más cualitativos que se relacionen con la formación, el proceso de aprendizaje y los elementos pedagógicos que se encuentran de manera intrínseca en el trabajo educativo (Díaz Barriga, 2007).*

Es, según este investigador mexicano, un tema que aún está pendiente.

Lo cierto es que, debemos considerar además, que las concepciones de calidad varían según los diferentes actores. Schwartzman realiza un minucioso análisis de las percepciones o visiones de los actores: a) los profesores tradicionales; b) los estudiantes y sus familias; c) los académicos y científicos; d) los nuevos docentes de tercer nivel; e) los agentes externos y f) los gobiernos (Schwartzman, 1989).

Sintetizando las ideas del autor, se señala que las profesiones tradicionales o los profesionales de las carreras tradicionales (medicina, derecho, ingeniería) visualizan la calidad a partir del modelo que ellos «han vivenciado» y que una serie de factores, como la masificación de las universidades, la ampliación del número de estudiantes por carreras y la diversificación de ofertas, ha modificado notablemente.

Para los estudiantes y sus familias el problema de la calidad se vincula con la pérdida de prestigio profesional y de la garantía de un trabajo altamente remunerado. Los estudiantes y los padres per-

ciben la progresiva devaluación de los títulos formales como el resultado de una pérdida de la calidad de las instituciones universitarias. Para los académicos y científicos, la calidad de la educación se asocia con las posibilidades de la investigación y con las condiciones para la realización de actividades científicas, es decir que la calidad se fundaría en la estrecha dependencia entre la docencia y la investigación. Los docentes del tercer nivel (aquellos que se distinguen de los antiguos profesores —profesionales liberales enseñando a tiempo parcial— así como de los profesores investigadores) no se interesan mayormente por los problemas de la calidad, ni se preocupan por acrecentarla. Los agentes externos, en particular las empresas son en general críticos de la calidad de la educación superior, frecuentemente hacen oír sus quejas por el hecho de que, a su juicio, los egresados universitarios no tienen la competencia esperada. Los usuarios de los servicios son igualmente críticos del nivel de los profesionales que los atienden.

En la misma línea, Fernández Lamarra (Fernández Lamarra, 2005). plantea que la idea de calidad

*para los académicos, se refiere a los saberes; para los empleadores a competencias; para los estudiantes a la empleabilidad; para la sociedad a ciudadanos respetables y competentes; para el Estado, según la concepción que asuma, puede variar de aspectos vinculados con el desarrollo social y humano a la eficiencia, a los costos y a los requerimientos de capital humano.*

Como afirma J.J. Brunner,

*son diversos los actores que participan en el campo de fuerzas donde se define la agenda de calidad de la educación superior. Estos actores poseen diferentes expectativas, a veces contradictorias entre sí, lo cual viene a complicar aún más una materia de suyo compleja.*

Más allá de los diversos conceptos de calidad, hay una definición que surgió en el seno de la UNESCO (París, 1998) que parece ser

rectora y sintetiza el espíritu de otras definiciones de calidad mencionadas en los informes nacionales. Esta definición señala que *calidad es la adecuación del ser y quehacer de la educación superior a su deber ser*. En el informe nacional de Venezuela (2003-2005) a partir de esta premisa, se relaciona los distintos aspectos (*ser, quehacer y deber ser*) con los criterios de evaluación que se aplicarán a cada uno de los elementos institucionales que componen la definición de calidad *así la misión, al igual que los planes y proyectos que de ella se deriven, es evaluada en cuanto a su pertinencia (ser); el funcionamiento (quehacer) es evaluado en términos de eficiencia; y los logros y resultados son evaluados en cuanto a su eficacia (saber ser)*.

La definición de calidad de la UNESCO se centra, fundamentalmente, en la institución de educación superior. En tal sentido, cabe considerar —como lo señala Días Sobrinho (1995)—

*que el concepto de calidad es una construcción social, que varía según los intereses de los grupos de dentro y de fuera de la institución educativa, que refleja las características de la sociedad que se desea para hoy y que se proyecta para el futuro. No es un concepto unívoco y fijo sino que debe ser construido a través de consensos y negociaciones entre los actores.*

Por lo tanto, se puede afirmar que el espíritu de las distintas definiciones de calidad coincide en que es una concepción de construcción colectiva y gradual, que integra y articula visiones y demandas diferentes actores, con los valores y propósitos de la institución educativa y de la sociedad.

### **Concepciones sobre la evaluación y la acreditación de la calidad**

Las definiciones de evaluación y acreditación de la educación presentan, al igual que las de calidad, diversidad de enfoques y concepciones.

Para algunos, el énfasis en la concepción de la evaluación se manifiesta en lo valorativo, en la emisión de juicios de valor. Por ejemplo, Jacques L'Écuyer, de Québec, Canadá, considera que se debe

*evaluar para mejorar la calidad, descubriendo fortalezas y debilidades y para tomar las decisiones necesarias. Debe emitirse un juicio de valor sobre la institución y sus programas, fundamentado en bases sólidas con criterios y estándares conocidos y aceptados y teniendo en cuenta la misión y los objetivos institucionales.*

Otros autores, como Perez Juste (1993) y House (1994), definen la

*evaluación como valoración o establecimiento de mérito o valor. Su objeto es la producción de un juicio de valor, o bien Barbier (1993), quien sostiene que la evaluación son los actos y las prácticas variadas dirigidas a la producción de juicios de valor.*

Para otros, el centro es la toma de decisiones, tal el caso de las definiciones de la UNESCO donde la evaluación es entendida como

*el proceso de relevamiento y tratamiento de informaciones pertinentes, válidas y fiables para permitir a los actores interesados tomar las decisiones que se impongan para mejorar las acciones y los resultados.*

Siguiendo esta concepción, el informe nacional de República Dominicana cita la definición de Martínez quien señala

*que el concepto de evaluación se asocia con la búsqueda de la calidad y excelencia de la educación superior, comprendiendo a la evaluación como un medio y no un fin en sí misma, como herramienta para la toma de decisión y considerando el carácter continuo y participativo del proceso.*

Para la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) de Argentina,

*la evaluación debe servir para interpretar, cambiar y mejorar las instituciones y programas. Debe realizarse en forma permanente y participativa. Debe ser un proceso abierto, flexible y establecido en el marco de la misión y los objetivos de la institución. Debe permi-*

*tir: conocer, comprender y explicar cómo funcionan las universidades para poder interpretarlas, mejorarlas y producir innovaciones y cambios; contribuir al mejoramiento de las prácticas institucionales; enriquecer la toma de decisiones; mejorar la comprensión que los actores tienen de la institución; estimular la reflexión sobre el sentido y significado de las tareas que realizan (CONEAU, 1997).*

Hay algunos autores que ponen el acento en la ética, en una evaluación al servicio de valores públicos y de los justos intereses de los actores (Santos Guerra, 1996). Por ejemplo para Dilvo Ristoff, de Brasil,

*evaluar es una forma de restablecer compromisos con la sociedad; de repensar objetivos, modos de actuación y resultados; de estudiar, proponer e implementar cambios en las instituciones y en sus programas; se debe evaluar para poder planificar, para evolucionar (Ristoff, 1995).*

Desde esta perspectiva, el SINAES de Brasil, enfatiza la importancia de la evaluación como *una función de las propias universidades y del Estado para profundizar los compromisos y responsabilidades sociales de las instituciones.*

En relación con el propósito de la evaluación, Mignone afirma que

*consiste en el mejoramiento de la calidad y su garantía para la sociedad, el Estado y los usuarios actuales y potenciales de la educación. A través de la evaluación se deberán tener en cuenta otros aspectos como la máxima eficiencia en la utilización de los recursos humanos, financieros y de infraestructura y equipos disponibles, la adecuación a las demandas de la población y del desarrollo integral y sustentable de la Nación; el desenvolvimiento de la capacidad científica y tecnológica; la equidad, etc. (Mignone, 1995).*

Díaz Barriga desarrolla dos posiciones respecto a la evaluación que apuntan a una dimensión teórica, política y ética, y los desarrollan de manera diferente para intereses académicos y políticos diversos. *Esto es la evaluación como actividad de investigación y como actividad técnica.*

La evaluación como actividad de investigación, premisa formulada por Stufflebeam y Shinkfield (1987) postula que el evaluador al igual que el investigador *se encuentra en libertad de construir su objeto de estudio y conformar el marco conceptual con el cual realizará los análisis del mismo*. Puede comunicar por diversos medios a los interesados (autoridades educativas, comunidad académica, etc) los resultados de su trabajo, para que su conocimiento *permita realizar una reflexión, un análisis, una discusión sobre el informe de evaluación y al mismo tiempo, posibilite tomar algunas decisiones que permitan mejorar el programa educativo*.

En cambio, la perspectiva de la evaluación como una tarea técnica, coloca al evaluador en el lugar de la aplicación de técnicas predefinidas ante demandas muy específicas. *Los resultados obtenidos se deben al cliente (responsable del contrato); el evaluador asume la responsabilidad de mantener confidencialidad sobre los mismos y corresponde al cliente, por ejemplo a la autoridad educativa, conocer el informe general de evaluación, quedando en libertad de darlo a conocer o no a la comunidad*.

La asunción de alguna de estas posiciones en el campo de la evaluación «afectan» el proceso de la evaluación y su impacto. Por un lado, en la

*construcción o no del objeto de estudio de la evaluación y la apropiación de un cuerpo conceptual para la interpretación de resultados. Por el otro, incide en la función de retroalimentación y el papel formativo de la evaluación* (Díaz Barriga, 2007).

Más allá de las distintas concepciones sobre evaluación, todas ellas coinciden en que la calidad y la excelencia son los propósitos fundamentales perseguidos, comprendiendo la calidad de la educación como un factor determinante de la competitividad de un país.

Tyler y Bernasconi (1999), proponen algunas premisas a considerar para encarar un proceso de evaluación. Los autores indican que se requiere:

- Coraje para reconocer *debilidades* de la institución y hacerse cargo de ellas.

- Coraje para identificar *fortalezas*: no todos los departamentos, facultades y profesores son igualmente buenos.
- Encarar la evaluación con el *rigor de la investigación científica*, sin conformarse con respuestas fáciles.
- Asuir a la autoevaluación como *un ejercicio de introspección*, de autoexamen, de la comunidad académica.
- Evitar *actitudes autocomplacientes, autolaudatorias*, reivindicativas o defensivas, dejando de lado la retórica.

La evaluación y la acreditación son mecanismos que ayudan a promover el mejoramiento de las instituciones, para que cuenten con información y mantengan una estrecha vigilancia en el logro de los fines y objetivos propuestos, así como en el grado de pertinencia y trascendencia de éstos para garantizar que efectivamente responden a lo que ofrecen y a lo que la sociedad espera de ellas. Los procesos de evaluación y acreditación, se realizan ante un organismo especializado –en especial la acreditación - y dependen, en última instancia, de un juicio externo a la institución. De este modo, la acreditación garantiza la solvencia académica y administrativa de las instituciones al contar con el reconocimiento público avalado por una instancia externa.

Como señala José-Ginés Mora,

*en el mundo de la educación superior, la palabra acreditación tiene como objetivo prioritario la evaluación de instituciones y/o de los programas educativos (programas de todo tipo impartidos por las universidades) con el fin de garantizar que la calidad de cada título alcance niveles determinados, es decir cumplan con los requisitos mínimos de calidad. Por tanto, la acreditación es una evaluación esencialmente de los resultados, que exige la existencia de criterios y estándares de calidad.* (Ginés-Mora y Fernández Lamarra, 2005).

Para la ANUIES de México la acreditación es un procedimiento, usualmente sustentado en un autoestudio, que tiene como objetivo registrar y confrontar el grado de acercamiento del objeto analizado con un conjunto de criterios, lineamientos y estándares nacionales de calidad convencionalmente definidos y aceptados. Implica el re-

conocimiento público de que una institución o un programa cumplen con determinado conjunto de cualidades o estándares de calidad y, por lo tanto, son confiables (Márquez y Marquina, 1989).

El informe nacional de Chile define la acreditación como un *sistema de supervisión integral de las instituciones de educación superior, que se realiza mediante diversos mecanismos de evaluación periódica de desempeño. Cubre las variables más significativas del desarrollo de cada proyecto institucional: infraestructura, equipamiento, recursos económicos y financieros, recursos para la docencia (bibliotecas, laboratorios, talleres, equipos computacionales), cuerpo académico, estudiantes, servicios, investigación y extensión*. En esta línea, el informe nacional de la República Dominicana define acreditación como *un reconocimiento social e institucional, de carácter temporal, mediante el cual se da fe pública de los méritos y el nivel de calidad de una institución de educación superior, de un programa, de alguna de sus funciones o de sus elementos constitutivos. Implica un proceso de evaluación voluntaria realizado por entidades acreditadoras, que culmina con la certificación de que la institución o programa evaluado cumple con estándares de calidad preestablecidos*.

Por tanto, tal como plantea Gago Huguet,

*la acreditación es concebida como el resultado de un proceso de evaluación, a través cual se reconocen y certifican de las cualidades de una institución de educación superior, de un programa, de alguna de sus funciones para dar cuenta que cumplen con niveles o estándares de calidad preestablecidos y aceptados por la sociedad. Cabe señalar una distinción entre evaluación institucional y acreditación que aporta el autor (Gago-Huguet, 1996).*

Considerando que la acreditación es concebida como una de las distintas expresiones de la evaluación, se definen como características esenciales:

- su carácter de evaluación externa;
- su enfoque de evaluación basada en criterios y no en normas estadísticas;
- su vinculación a estándares genéricos (internacionales, naciona-

- les, regionales, de especialidad, de grado de experiencia, etc);
- su propósito diferenciador de los distintos niveles de calidad;
  - la necesidad de publicitar sus resultados.

La GUNI (Global University Network for Innovation) en un informe mundial sobre la acreditación para la garantía de la calidad de la educación superior, define a la evaluación como el proceso general de análisis crítico y sistemático orientado a obtener valoraciones o recomendaciones en cuanto a la calidad de una institución o de un programa de educación superior, mediante procedimientos internos o externos. El externo es el proceso por el que una agencia especializada recoge datos, información e indicios sobre una institución o una unidad concreta o una actividad básica de una institución, a fin de elaborar un informe sobre su calidad, a través de fases o expertos externos. La interna –o autoevaluación- recoge datos, información e indicios sobre una institución, una unidad concreta o una actividad básica a fin de elaborar un autoinforme sobre su calidad; es, en esencia, una reflexión institucional colectiva y una oportunidad para la mejora de la calidad. A la acreditación la define como el proceso de revisión externa de la calidad, utilizada en la educación superior para examinar la garantía y la mejora de la calidad en escuelas universitarias, universidades y programas de educación superior y que tiene como resultado una institución o un programa acreditado o no, con un sello, una puntuación o una calificación (GUNI, 2007).

La necesidad de contar con definiciones consensuadas sobre calidad, evaluación y acreditación tiene que ver con el posible desarrollo y fortalecimiento de los mecanismos de aseguramiento de la calidad tanto nacionales y regionales considerando *la calidad como un derecho de todos los ciudadanos, siendo los estados quienes asuman la indelegable responsabilidad de garantizar su cumplimiento.*

## NORMATIVA: EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

La legislación referida a la educación, en particular los sistemas de educación superior y al aseguramiento de la calidad, ha sufrido impor-

tantes cambios durante la década de los '90 en la gran mayoría de los países latinoamericanos, en el marco de los procesos de reforma de los sistemas educativos. Si la década del 90 ha sido una etapa de «explosión de leyes de reforma y organización», de los sistemas educativos en general y de los sistemas de educación superior en particular, la década actual ha de ser, probablemente, aquella en la cual se regulen los sistemas de evaluación y acreditación a nivel nacional y regional.

En todos los países latinoamericanos, específicamente, en las instituciones nacionales, se consagra el respeto por el derecho a la educación y la autonomía universitaria. Durante la década de 1990, se sancionaron leyes marco, denominadas como ley general, ley de reforma, ley orgánica, etc. Estas leyes de carácter global regulan el sistema de educación, incluyendo la educación superior. En algunos casos, se promulgaron leyes específicas para la educación superior en las que se asignan o delegan funciones para el desarrollo de los procesos de aseguramiento de la calidad. Son los casos, por ejemplo, de Argentina, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, México, Venezuela, República Dominicana y Bolivia.

Un caso particular es el del Caribe Anglófono, donde de 17 países analizados, 11 no cuentan con cuerpos nacionales de acreditación pero poseen una base legal (legislación y regulaciones) que permite a los Ministerios de Educación llevar a cabo ciertas funciones de acreditación, de reconocimiento de instituciones o de validación de programas. En estos países se observan métodos de validación informales, realizados a través de acuerdos bilaterales entre instituciones, como es el caso de la Universidad de las Antillas con la Universidad de Londres.

En algunos países como Bolivia, Uruguay, Guatemala, Costa Rica y Chile se promulgaron leyes o normas específicas para regular la oferta de educación superior privada. A partir de estas leyes o normas, se han creado los organismos responsables del aseguramiento de la calidad -como en Uruguay y Chile- o bien se ha delegado las funciones de regulación en las instituciones públicas de educación superior de prestigio en el país, como en el caso de Honduras y Guatemala.

Es interesante observar que México, Costa Rica, Brasil y Venezuela han incorporado estructuras de planificación a los procesos de aseguramiento de la calidad, lo que permite articular distintas

informaciones y estrategias, destinadas a la elaboración de políticas sobre el sistema de educación superior, a partir de la integración de los distintos niveles de ejecución del proceso de evaluación.

En Argentina, Chile, Perú, México, Cuba, Paraguay, Colombia y Costa Rica aparece plasmada en la ley general y en acuerdos regionales una preocupación particular por la regulación de las carreras denominadas «de riesgo social», es decir aquellos «títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado» que, en la mayoría de los países, comprende las carreras de medicina, ingeniería, farmacia y bioquímica, alimentos/agricultura. En otros se han incorporado abogacía o derecho, economía, psicología y docencia/profesorado.

Otra cuestión que surge como una preocupación manifiesta en los informes nacionales es la ausencia de regulaciones en materia de educación virtual. En los informes de Cuba y México este tema es explícito, pero se añade que aún no hay demasiados avances. En el caso del Caribe Anglófono, se ha manifestado una preocupación por los que denominan «proveedores extranjeros» de educación superior, en particular por la inserción regional y la historia de los países que forman parte de esa región. Cabe señalar que en Argentina se ha promulgado una normativa específica que regula el dictado de las carreras que adoptan la modalidad a distancia. Este tema será desarrollado en el capítulo 6.

En la legislación analizada, que orienta los sistemas de educación y de educación superior, es llamativo el hecho de que el alcance de las regulaciones involucre, en mayor medida, a las universidades o a institutos universitarios y en mucho menor medida, al sector no universitario, siendo que en varios países este sector comprende a la mayor parte de las instituciones de educación superior.

## ORGANISMOS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

### Caracterización

Como ya ha sido señalado, durante la década de 1990, se generó, en la mayor parte de los países de América Latina, una preocupación

por la temática de la calidad de la educación superior, relacionada con la situación descrita en el punto 1: un gran crecimiento del número de instituciones de educación superior y de la matrícula, con niveles muy heterogéneos de calidad. A partir de estas preocupaciones, se fueron creando organismos para su evaluación y acreditación.

En este sentido, a modo de reseña, se mencionan los principales organismos de aseguramiento de la calidad en América Latina que fueron creados durante la década del 90: en México, en el año 1989 se creó la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), en el seno de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES); en Chile, en 1990, se creó el Consejo Superior de Educación (CSE) destinado a acreditar las instituciones privadas no autónomas (nuevas universidades privadas); en Colombia, en 1992, se creó el Consejo Nacional de Acreditación (CNA); en Brasil, en 1993, se puso en marcha el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB), por iniciativa de las propias universidades en acuerdo con el Ministerio de Educación; en El Salvador se creó la Comisión Nacional de Acreditación (CdA); en Argentina, en 1995/96, se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y en Costa Rica, en 1999, se creó el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES)

Hacia fines de la década de 1990, y principios de la actual, se generaron nuevos organismos y proyectos de evaluación y acreditación universitaria en otros países como Uruguay, Bolivia y Panamá. Además, en Ecuador, en el año 2002, se creó el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA). En Paraguay, en el año 2003, se creó la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES). En el año 2004, se implementó en Brasil –por ley federal– el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) creándose la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES). Recientemente, en el año 2006, se crearon el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación del Sistema Educativo Nacional (CNAE), en Nicaragua, y el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) en Chile, que reemplazan a los organismos anteriores y en Perú se puso en

vigencia el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE).

Similares procesos se desarrollaron a nivel regional. A modo de reseña, se indican los casos de *Centroamérica* con la puesta en marcha del Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES) y la creación del Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), además de varias redes de facultades en las áreas de ingeniería, medicina y agronomía; en el MERCOSUR, se organizó el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario (MEXA), aprobado en 1998. En el Caribe Anglófono se pueden mencionar los proyectos que se realizan con el apoyo del CARICOM desde 1999 y la constitución de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS). Se debe señalar, también, la implementación en México, en el marco del NAFTA, de procesos de acreditación de carreras con procedimientos y criterios similares a los vigentes en Estados Unidos y Canadá.

Como síntesis, en el siguiente cuadro se presenta información —actualizada hasta el año 2006— acerca de las funciones de la evaluación y/o acreditación de instituciones, programas de grado y posgrado que se desarrollan en cada país analizado.

Como puede observarse, casi la totalidad de los países tienen —con distintas modalidades y alcances— funciones de evaluación y acreditación de instituciones, y en un número significativo de países se desarrollan tareas de evaluación y/o acreditación —según los casos— de programas de grado y posgrado.

## ENFOQUES METODOLÓGICOS

En este punto se describirán y analizarán los enfoques metodológicos vigentes en la región, que plantean distintas maneras de abordar los procedimientos de evaluación y/o acreditación de la calidad.

Tal como señala el informe de Chile, los criterios de evaluación cumplen *la función de establecer una definición explícita acerca de*

**CUADRO 4: FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD, POR PAÍS.**

Países	Evaluación		Acreditación		
	Instituciones	Programas de Grado	Instituciones	Grado	Posgrado
Argentina	X		X	X	X
Brasil	X	X			X
Bolivia	X		X	X	X
Colombia	X		X	X	
Chile			X	X	X
Cuba	X			X	X
Ecuador			X	X	X
México	X	X	X		X
Paraguay			X	X	X
Perú	X		X	X	X
República Dominicana			X	X	
Uruguay *			X	X	
Venezuela	X		X	X	X
Costa Rica	X	X	X	X	X
El Salvador	X		X	X	
Honduras	X		X		
Panamá	X		X		
Guatemala	X		X		
Nicaragua	X		X		
Jamaica			X	X	
Saint Kitts			X	X	
Trinidad y Tobago	X			X	

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes nacionales, actualizado al año 2006.

Nota \*: sólo para instituciones privadas)

*la forma de entender la calidad.* En efecto, la evaluación se hace comparando la situación de una institución, programa o carrera con un conjunto de criterios o parámetros previamente establecidos. Estos criterios suelen ser de distinto tipo: los cuantitativos, definidos externamente en función de su capacidad para comparar entre instituciones (habitualmente denominados indicadores de desempeño) y los de énfasis cualitativo planteados en función de los propósitos declarados de la carrera o institución, etc. Si bien se utilizan ambos criterios, suele colocarse un énfasis mayor en uno u otro según el objetivo de la evaluación.

Una definición conceptual referida a la evaluación y acreditación, que parece orientadora de casi todos los sistemas que se implementan, es la de UNESCO elaborada en la Conferencia Mundial de Educación Superior del año 1998, que dice:

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

En esta definición de la UNESCO se sugiere la creación de instancias nacionales para la evaluación y acreditación de la educación superior. En Latinoamérica, la situación es la siguiente: en más de un 40% de los países estas instancias se están constituyendo o se

han constituido recientemente (casos de Caribe Anglófono, países centroamericanos, Paraguay, Perú, Brasil y Venezuela, entre otros); en un 40% funcionan en forma plena (Costa Rica, Ecuador, Colombia, Argentina, Cuba, México y Chile, entre otros) y en un 20 % se está normando su actuación (Uruguay, Bolivia, Panamá, etc)

La experiencia internacional combina mecanismos de autoevaluación y de evaluación externa en la casi totalidad de sistemas de evaluación. En este sentido la experiencia de Argentina, Chile y otros países, aconseja mantener ambos procedimientos, reconociendo que la autoevaluación es una de las formas más adecuadas para asegurar el compromiso de la propia institución con la identificación de los ajustes necesarios y por tanto, con la promoción y avance constante hacia una mayor calidad. A su vez, la evaluación externa permite complementar los resultados obtenidos, colocarlos en una perspectiva más amplia y validar tanto sus conclusiones como las acciones propuestas a partir de ellas.

En Latinoamérica los procedimientos y dimensiones consideradas para llevar a cabo una evaluación institucional son relativamente similares. De hecho, en casi todos los casos hay una o más guías para la autoevaluación o documentos sobre lineamientos para la evaluación institucional, que coinciden en sus líneas generales, tanto conceptuales como procedimentales. Los procedimientos varían según se trate de evaluación interna o autoevaluación o de evaluación externa, aunque ambos procesos se encuentran íntimamente relacionados.

### Los momentos de la evaluación institucional

1. **Autoevaluación.**- es realizada por la propia institución; aunque en algunos casos se contratan especialistas externos para llevarla a cabo. Las instituciones deben seguir los lineamientos sugeridos; pero se respeta la autonomía institucional. Los tiempos de realización dependen de cada caso; pero, en general, son anuales. Varían en los niveles de participación de la comunidad educativa, aunque es deseable la participación de todos los miembros y estamentos. La autoevaluación debe ser concebida como un análisis del quehacer y el deber ser de

la institución, siendo esto un aspecto clave para instalar la «cultura de la evaluación» dentro de las instituciones. La autoevaluación se puede realizar en forma centralizada: desde la sede del rectorado hacia las facultades o cada facultad /departamento hacia las carreras; o bien desde cada instancia para sí, por ejemplo la autoevaluación de una carrera de posgrado. Hay una clara tendencia a instalar la idea de la autoevaluación como una instancia sistematizada dentro de las instituciones. Como indica el informe nacional de Colombia

*(...), la autoevaluación se concibe como una herramienta que promueve la calidad de las instituciones, en tanto permite identificar sus fortalezas y debilidades, constituyéndose además, en punto de referencia para su transformación.*

2. **Evaluación externa.**- Este tipo de evaluaciones son realizadas por especialistas externos a las instituciones, es decir pares académicos, seleccionados de distintas formas más o menos sistematizadas (banco de datos, registro de pares, etc.) y si bien no hay un número de pares prefijado, se tiende a que sean como mínimo tres. Generalmente, se siguen lineamientos, previamente establecidos, y se realizan visitas a las instituciones o a las sedes de las carreras a evaluar. Suelen incluirse entrevistas con las autoridades universitarias, directores de departamentos o de carreras, investigadores, docentes, alumnos y graduados. Los sistemas de calificación de los aspectos a evaluar pueden ser numéricos y/o conceptuales. En los informes nacionales aparece un problema común: el escaso número de recursos humanos formados en procesos de evaluación y acreditación, y la ausencia de políticas de formación de evaluadores. Es frecuente que, cuando no se cuenta con una masa de pares locales, se convoquen a pares del extranjero.
3. **Evaluación final.**- Generalmente, se traduce en un *informe final de evaluación* que se realiza en las instancias centrales de evaluación (ministerios, secretarías, agencias, etc.), a partir de las informaciones obtenidas y del análisis de la autoevaluación, las evaluaciones externas y las entrevistas realizadas. En la mayoría

de los casos, se contempla un tiempo en que las instituciones pueden objetar o complementar dicho informe. Luego de ese plazo, se elabora el informe que contiene un dictamen final, que puede ser vinculante o no y que, en general, tiene carácter público.

### **Dimensiones comunes consideradas en los procesos de evaluación y acreditación**

Las dimensiones comunes que se analizan en los procesos de evaluación externa/interna y acreditación que surgen de los informes nacionales analizados son:

1. **Filosofía, misión y visión institucional.**- se considera que estas dimensiones deben ser coherentes, eficientes y consistentes con el desarrollo de las actividades de docencia, investigación y extensión.
2. **Plan de desarrollo institucional.**- se evalúa su pertinencia y coherencia; incluye la planificación de objetivos institucionales, el análisis del grado de viabilidad de los proyectos de mejoramiento y la propuesta de objetivos, metas y programas de mediano plazo (entre 5 a 6 años).
3. **Normas internas y reglamentos.**- se considera su coherencia interna, en tanto permiten avanzar responsablemente hacia el logro de las metas propuestas por la institución y/o programas.
4. **Carreras y programas académicos de grado y/o posgrado.**- se analizan las instancias y mecanismos necesarios para diseñar, actualizar y desarrollar programas académicos de calidad, cuya vigencia y pertinencia respondan a las demandas y necesidades del contexto en el que la institución está inserta.
5. **Estructuras de gobierno.**- se evalúan las estructuras necesarias para garantizar la operatividad de las actividades académicas y administrativas y los mecanismos internos apropiados para supervisar la aplicación de las normas.
6. **Actividades de investigación.**- se analiza el desarrollo de políticas y acciones que promuevan el desarrollo y promoción de la investigación en la institución, en relación con el medio social y productivo -tanto nacional como regional-. En algunos casos, se consideran estas actividades como parte de la formación curricu-

- lar, por lo que se evalúan como parte de los planes de estudio.
7. **Actividades de extensión o interacción social.**- se analizan las políticas y acciones para fomentar la participación, el desarrollo local y la vinculación con el medio social en que se inserta la institución. En algunos casos, se consideran estas actividades como parte de la formación curricular, por lo cual se evalúan como parte de los planes de estudio.
  8. **Personal académico.**- es considerada si la planta de académicos es apropiada en cantidad, calidad y tiempo de dedicación, conforme a la naturaleza de cada programa y cada institución. También se evalúan las políticas de formación docente, concursos e incentivos, en cuanto contribuyen a fortalecer la carrera docente.
  9. **Recursos humanos administrativos y servicios técnicos de apoyo (personal no docente).**- se analiza, al igual que con los docentes, si en cantidad y calidad los administrativos y el personal de apoyo son adecuados para la atención de las actividades cotidianas de la institución.
  10. **Servicios de atención estudiantil.**- se observan todas las acciones tendientes a orientar y apoyar el bienestar y la formación integral de los estudiantes. Incluye becas, comedores, servicios de salud, actividades deportivas y culturales, etc.
  11. **Recursos físicos.**- se analizan la infraestructura física (laboratorios, bibliotecas, equipamiento informático, etc.) y los recursos de aprendizaje, en tanto su pertinencia y suficiencia para el desarrollo de las actividades académicas y administrativas, así como para la investigación y la extensión a la comunidad.
  12. **Recursos financieros.**- se considera el desarrollo de normas y acciones precisas sobre gestión, asignación y administración interna de recursos financieros, y sobre el seguimiento, control, estabilidad económica y viabilidad financiera de la institución en función de las actividades que realiza.
  13. **Capacidad institucional de autorregulación.**- se analiza la capacidad de realizar procesos de autoevaluación mediante los cuales se comprueben la capacidad para la autorregulación institucional y para la elaboración de planes de mejora.

14. **Comunicación y transparencia.**- se atiende a las estrategias internas y externas de difusión y comunicación de actividades y propuestas de la institución y/o carrera.
15. **Cantidad de alumnos de grado y/o posgrado y tasa de graduación.**- se considera la relación entre los alumnos y los graduados por cohorte y por nivel (grado-posgrado). En algunos casos se evalúa la relación entre los ingresados y graduados, las tasas de repetición, de retención, de deserción, la demanda potencial, etc.
16. **Convenios de cooperación.**- se considera el desarrollo de acciones de cooperación a nivel nacional e internacional, reflejados a través de convenios de cooperación, de la pertenencia a redes académicas de investigación, el intercambio académico, etc. Además, se tienen en cuenta las acciones concretas que se desprenden de los mismos: intercambios bibliográficos, investigaciones, seminarios, congresos, publicaciones, etc.
17. **Capacidad de innovación e incorporación de nuevas tecnologías.**- se evalúa el desarrollo de estrategias de innovación en las formas de gestión institucional administrativa y del conocimiento y la posibilidad de incorporar a la gestión y a los programas nuevas tecnologías.

### Consideraciones generales sobre procedimientos metodológicos

El análisis de los procedimientos metodológicos, expuestos en los informes nacionales, permite extraer algunas consideraciones generales, que se sintetizan a continuación:

- *Es necesario considerar los contextos particulares, ya sean institucionales, nacionales o regionales, a la hora de realizar una evaluación.* Este tema, que aún se presenta como un desafío en la mayoría de los países, suele ser mencionado como una forma de superar la posible –y no deseable– uniformidad que podría darse a través de los procesos de evaluación y acreditación.
- *La evaluación institucional implica la participación de la comunidad educativa.* En muchos países, se plantea que la participación debe constituirse en un aspecto importante de la autoevaluación, proceso en que el protagonismo lo adquiere la misma comunidad

- educativa. Sin embargo, en la mayor parte de los países aún es necesario fortalecer las instancias de participación hacia el interior de las propias instituciones y –desde ya- hacia la sociedad.
- *Vinculación con la planificación.* Tanto en Costa Rica y Brasil, como en Cuba y en Venezuela, se han planteado vínculos directos entre los resultados de las evaluaciones y las oficinas de planificación ministerial, tratando de generar una articulación directa entre los resultados de las evaluaciones y la elaboración de políticas para el sector.
  - *La escala de clasificación de la acreditación.* En casi todos los casos, se presenta como numérica o con categorías alfabéticas, que representan conceptos de calificación. En el caso de la evaluación, en los informes finales se incluyen propuestas o sugerencias a adoptar –en algunos casos voluntariamente- para la mejora de las instituciones y/o carreras. Hay situaciones en que estas sugerencias se transforman en obligaciones que deben ser «implementadas», pues de esta manera se posibilita la acreditación de una carrera o el financiamiento de una institución por parte del Estado. Este último caso se observa claramente en México y Venezuela. En la Argentina se utiliza en los procesos de acreditación de carreras de grado.
  - El rol del Estado es *protagónico* en las funciones de autorización, supervisión, evaluación y acreditación de las instituciones y programas de educación superior, ya sea de manera directa, a través de sus propias agencias, o bien a través de agencias que son autorizadas de manera oficial.
  - *La cultura de la evaluación.* México, Argentina, Colombia, Brasil y Chile tienen instituciones con una mayor tradición y desarrollo en prácticas de autorregulación, por lo que la denominada «cultura de la evaluación» está socialmente mejor instalada.
  - *Las consecuencias de una evaluación y acreditación negativas.* Las «punciones o castigos» adquieren distintas formas tales como: cierre de programas, de instituciones o bien consecuencias de orden administrativo. En todos los casos, se prevén instancias donde la institución puede apelar o intervenir en procura de modificar tales decisiones.
  - Se manifiesta una tendencia a evaluar con mayor énfasis algunas ca-

rreras o programas llamadas de «riesgo social», como las de medicina, enfermería, agronomía e ingeniería y, en menor medida, derecho, educación- docencia, psicología, etc. Este planteo se constata a nivel regional con los procesos de acreditación del CSUCA y MERCOSUR, además de casos particulares, como la acreditación de las carreras de medicina en Perú, la implementación de exámenes de suficiencia en algunos países del Caribe Anglófono y la acreditación obligatoria de carreras de grado de interés público en Argentina y en Chile.

- *La forma de presentación y transparencia de los resultados de las evaluaciones son variadas.* Chile, Brasil, México, Argentina y Cuba aparecen como los países que más mecanismos de difusión de los resultados de las evaluaciones han desarrollado, ya sea mediante Internet, a través de periódicos masivos o de revistas de difusión en las instituciones de educación superior.
- *Los procesos de evaluación y de acreditación se efectúan predominantemente sobre las universidades,* en particular en las públicas, ya sea a nivel institucional o en carreras de grado y/o posgrado. En todos los países hay una o más normas que regulan la actividad y la autorización de funcionamiento de las universidades privadas. A excepción de Chile y Uruguay, el sector que se halla menos regulado es el de la educación superior no universitaria. Dentro de este sector, las tecnicaturas son las carreras menos reguladas por los mecanismos de aseguramiento de la calidad.
- *No hay uniformidad en los tiempos en que debe realizarse una evaluación institucional o una acreditación de programas* sino que depende del país, la norma que lo regule y la situación en que se inscriba la evaluación. La acreditación de carreras o programas suele otorgarse por períodos de 2, 3 ó 6 años, dependiendo de la normativa de cada país.
- En general, los procesos de acreditación son de alcance nacional. Sin embargo, hay una tendencia iniciada por el CSUCA en la que la que el alcance es regional. Esto ha sido continuado con la creación del Consejo Centroamericano de Acreditación, con los proyectos del CARICOM (Caribe Anglófono) y del MEXA del MERCOSUR, que han implementado procesos de acreditación de titulaciones con dimensión regional.

A modo de caracterización de las tendencias expuestas, se puede afirmar que en la mayor parte de los países hay procedimientos similares y tiempos diferentes pero se comparte que es necesario disponer de un sistema de aseguramiento de la calidad. En este sentido, las políticas y acciones deberían orientar a la revalorización de la misión de las instituciones de educación superior, la afirmación de la autonomía, la diversidad y la promoción de valores democráticos.

*La evaluación debe ser entendida como una política pública para garantizar una expansión de la educación superior con calidad académica y relevancia social (Morosini y Luce 2003)<sup>5</sup>.*

### Formación de profesionales en evaluación y acreditación

En el año 2005, IESALC ha incorporado a su página Web tres casos que contribuyen a la formación de profesionales para la evaluación y acreditación de la educación superior. El primero, realizado en Venezuela se denominó Misión Sucre. En ella se describe una experiencia empírica de política educativa cuya meta es la «universalización de la universidad». El segundo caso, es un curso denominado *Taller Latinoamericano de Formación de Coordinadores de Autoevaluación*, organizado por especialistas de la UDUAL – UNAM (México) donde se reproducen los materiales de lectura que se utilizaron en el curso realizado de manera presencial.

El último caso es un curso de *Formación en Evaluación y Acreditación en línea*, cuyos objetivos son: brindar herramientas que permitan la gestión de los procesos de evaluación, adecuándolos a las particularidades de cada institución y sistema; generar un análisis sistemático de elementos conceptuales, de casos y experiencias sobre el tema de la calidad y los mecanismos para su aseguramiento en América Latina y el Caribe; además de contribuir al debate y reflexión sobre el tema de la calidad y los mecanismos para su aseguramiento en América Lati-

5 Luce y Morosini, en Mora JG y Fernández Lamarra N (2004) “Educación Superior Convergencia entre América Latina y Europa” Ed. EDUNTREF, Bs. As, Argentina

na y el Caribe. Este Curso elaborado por especialistas de la Universidad Nacional de Tres de Febrero de Argentina —bajo la dirección de Norberto Fernández Lamarra— desarrolla conceptualmente distintos aspectos de los procesos de evaluación y acreditación superior.

En todos los casos, los materiales se encuentran disponibles en la página de IESALC/UNESCO.

## **ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN LOS PROCESOS DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y DE EDUCACIÓN VIRTUAL**

En los últimos años, los procesos de internacionalización de la educación y de educación transnacional se han desarrollado, casi exclusivamente, a través de metodologías y tecnologías de educación virtual, por lo que prácticamente se han ido convirtiendo —aunque no lo sean estrictamente— en sinónimos. La educación virtual es el principal instrumento para proveer de programas educativos transnacionales de carácter internacional, por lo que se agrega una complejidad adicional, a las ya difíciles propuestas para la regulación de la educación virtual y de la educación transnacional, así como también para la evaluación y acreditación de su calidad.

### **Los procesos de evaluación y de acreditación de la calidad para la educación virtual**

.....

#### **a. Antecedentes internacionales**

A pesar del importante desarrollo que la modalidad virtual está asumiendo a nivel internacional y en América Latina, son escasos los progresos con relación al tema de la calidad de la educación superior y su evaluación. En este sentido, es necesario avanzar sobre la evaluación, definiendo los parámetros y los estándares de calidad, de los aspectos educativos y de los tecnológicos.

A nivel internacional, se han desarrollado en diversos países proveedores de servicios educativos virtuales, concepciones y metodologías tanto para la evaluación de los programas y cursos como para

la acreditación de instituciones y carreras. Entre ellos, en Gran Bretaña la Agencia de Aseguramiento de la Educación Superior (QAA) ha aprobado un conjunto de directrices, producidas a solicitud de las instituciones y programas de educación a distancia de ese país. Este conjunto de instituciones ha reconocido que el desarrollo continuo de esta modalidad de educación superior y su aceptación a nivel mundial dependen del aseguramiento riguroso de la calidad, así como que las formas habituales de educación presencial («in-campus») no son necesariamente apropiadas para la educación a distancia. Luego de ser puestas en práctica y adecuadamente evaluadas y revisadas, estas directrices serán incorporadas al Código de Prácticas para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior de la QAA.

Las directrices aprobadas son las siguientes:

- Directriz 1: Diseño del Sistema – el desarrollo de un acercamiento integrado.
- Directriz 2: Establecimiento de estándares académicos y calidad en los procedimientos de diseño, aprobación y revisión de programas.
- Directriz 3: Aseguramiento de la calidad y los estándares en la administración de la entrega de programas.
- Directriz 4: Desarrollo y soporte a estudiantes.
- Directriz 5: Comunicación y representación de estudiantes
- Directriz 6: Asesoría a estudiantes.

Cada directriz o sección contiene preceptos genéricos y guías definitorias. Los preceptos identifican los asuntos claves que una institución puede, razonablemente, demostrar que está orientando efectivamente a través de sus propios sistemas de aseguramiento de la calidad. Las guías definitorias ofrecen sugerencias para dicho aseguramiento y para el control de la calidad; las instituciones las pueden utilizar, elaborar y adaptar de acuerdo a sus propias necesidades, tradiciones, culturas y procesos de toma de decisiones. Las seis directrices están desarrolladas en 23 preceptos y alrededor de 120 puntos planteados en las guías definitorias. Estos puntos revelan aquello que se espera que cada institución establezca, determine, identifique, especifique, proyecte, prepare

y experimente. A su vez, cada una de las directrices se complementan con «preguntas ejemplificadoras», que actúan a manera de orientaciones específicas para las instituciones y para los procesos de evaluación y aseguramiento de la calidad de la educación superior a distancia en Gran Bretaña. Este conjunto de normas, criterios y orientaciones constituyen, sin lugar a dudas, una base muy significativa para asegurar la calidad de la educación a distancia que brindan las instituciones proveedoras, ya sea a alumnos residentes en ese país o en cualquier otro lugar del mundo.

Otro caso que merece atención es el desarrollado en Israel (García de Fanelli, 1999), donde a partir de una enmienda a la Ley de Educación Superior, se autoriza a universidades extranjeras para operar programas específicos, para lo cual se elaboraron una serie de criterios que los programas deben satisfacer. Los más salientes son: los programas extranjeros autorizados deben ser idénticos a aquellos ofrecidos en el país de origen; los graduados en Israel deberían poder continuar estudios en la universidad extranjera en los mismos términos que los graduados del país de origen; la universidad proveedora debe realizar control de la calidad, procedimientos de evaluación, establecer requisitos de admisión y de selección del plantel docente; el tiempo requerido para completar un título académico debe ser similar al que existe en el país de origen; las universidades extranjeras no pueden operar en cooperación con instituciones israelíes reconocidas -a menos que el Consejo de Educación Superior lo autorice- y los programas extranjeros no podrán recibir, excepto en circunstancias especiales, fondos públicos.

Al menos un 30 % del programa debe ser enseñado por instructores de la universidad extranjera y un 20 % del cuerpo docente israelí tendrá a la universidad extranjera como su principal empleador, o tendrá, en su defecto, un contrato con la universidad extranjera por al menos cuatro años. Esta legislación requiere, además, que las sedes locales de las universidades extranjeras se registren en el Consejo de Educación Superior, el cual será responsable de certificar que estas son sedes legítimas de instituciones debidamente acreditadas en sus países de origen.

## b. En América Latina

En América Latina el desarrollo de sistemas de aseguramiento de la calidad para la educación virtual aún es muy incipiente. En febrero de 2003, el IESALC/UNESCO convocó a un taller a un grupo de especialistas de países latinoamericanos y del Caribe en el que, entre otros temas, se consideró el de la evaluación y acreditación en la educación superior virtual. En el taller se acordó impulsar y consolidar esta modalidad educativa promoviendo cambios de los paradigmas de pensamiento y acción que garanticen un mayor y mejor acceso al conocimiento, así como su mayor y mejor cobertura, calidad y pertinencia social, valorizando para ello el potencial que las NTICs tienen para la educación.

Se propuso enfatizar la necesidad de identificar las bases de una pedagogía acorde con el nuevo paradigma de la educación virtual; establecer normas regulatorias, facilitadoras y comprensivas de los recaudos para la acreditación nacional e internacional; asegurar la calidad y equidad educativas mediante una mejor difusión del conocimiento; evaluar la contribución de las NTICs en los procesos académicos con vista a la democratización del conocimiento; promover un incremento de los niveles de conectividad mediante el desarrollo de la infraestructura técnica y un esquema de tarifas comunicacionales especiales para el sector educativo; ampliar las relaciones interinstitucionales y procurar la internacionalización salvaguardando la multiculturalidad y la diversidad; desarrollar modelos de gestión que contemplen el establecimiento de redes de cooperación entre instituciones de educación superior, organismos no gubernamentales, gobiernos, empresas y organismos intergubernamentales.

Los informes de Centroamérica, Argentina, Caribe Anglófono, Cuba y México son los únicos que hacen referencia al tema del aseguramiento de la calidad para la educación virtual.

Cuba presenta una mirada optimista con relación a la introducción de las NTICs en las instituciones de educación superior ya que

*a partir de la estrategia de informatización del sistema, se ha dado mayor impulso a la introducción y desarrollo de estas tecnologías en las instituciones; al acceso a Internet; a la cantidad de compu-*

*tadoras y su efectiva utilización, su conexión en redes, el desarrollo de sitios Web la mayoría de ellos ofrecidos internacionalmente y la elaboración de datos y la virtualización creciente de las asignaturas de los diferentes currículos.(...) El sistema universitario promovió el desarrollo del empleo de la informática y las telecomunicaciones, como factor fundamental para optimizar el proceso de formación —de grado y posgrado— y de gestión universitaria, donde el proceso de virtualización ocupa un importante papel, en el proceso enseñanza aprendizaje, en la educación de posgrado y en la investigación científica (informe nacional de Cuba)*

Cabe señalar que en todos los subsistemas que constituyen el Sistema de Control, Evaluación y Acreditación de Cuba, se asegura el mejoramiento continuo de la calidad del proceso de virtualización, aplicado en las diferentes modalidades de enseñanza, mediante variables, indicadores y criterios de calidad, expresados en las guías de evaluación correspondientes a los subsistemas. Los casos de «universidades virtuales» registrados en Cuba son 34.

En Argentina, la Ley de Educación Superior autorizó la creación de instituciones universitarias que respondan a modelos diferenciados de diseño institucional y de metodología pedagógica, entre ellas las de educación a distancia, previa evaluación de su factibilidad y de la calidad de la oferta académica. Establece, asimismo, que serán creadas o autorizadas según las previsiones vigentes para las restantes instituciones y serán sometidas al mismo régimen de títulos y de evaluación y acreditación. En el año 2004, se sancionó la Resolución Ministerial N° 1717, que brinda las bases para la regulación de la oferta de la educación a distancia, por parte del Ministerio de Educación y la CONEAU. Se establecieron las normas para los trámites de reconocimiento oficial y de validez nacional de títulos de pregrado, grado y posgrado, correspondientes a estudios cursados en las instituciones universitarias mediante la modalidad de educación a distancia y para los procesos de creación y reconocimiento o autorización de instituciones universitarias que proyectan adoptar la modalidad a distancia, ya sea de modo complementario

o exclusivo. Se fijan además, los criterios de calidad y estándares específicos que atienden simultáneamente los aspectos académicos y pedagógicos de los contenidos, el equipamiento tecnológico y las estrategias metodológicas a utilizar para su desarrollo.

La oferta de carreras universitarias a distancia en la Argentina se ha incrementado fuertemente en los últimos años; así, en el año 2.000, el 35% de las instituciones universitarias la ofertaban, en el 2002, lo hacían el 55% y en el 2005, aproximadamente un 70%. Se estima que al año 2005 se ofrecían a distancia, más de 500 carreras de pregrado, grado y posgrado, además de cursos profesionales.

El Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior de Costa Rica, está preparando una guía específica para la acreditación de programas impartidos con la modalidad a distancia. En México —si bien se expresa una preocupación por el tema de las universidades virtuales y se establece como un tema prioritario en la agenda de las reuniones de discusión organizadas por la ANUIES- los avances no son aún significativos.

En el Caribe Anglófono, se manifiesta una doble mirada sobre el tema de la educación a distancia; por un lado, de gran preocupación por la creciente expansión de los «proveedores extranjeros» y, por el otro, como una gran oportunidad para el desarrollo de la región. Sin embargo, aún no hay normativa, ni procesos de regulación de la educación virtual a nivel nacional ni regional.

### **Internacionalización y transnacionalización de la educación superior**

Conjuntamente con los procesos de globalización y el fuerte desarrollo de las NTICs ya señalados, se fortalecieron los procesos de internacionalización de la educación superior. A esto contribuyeron, también, los de integración regional, como los de la Unión Europea y, en América Latina, del NAFTA y del MERCOSUR.

En relación con Europa, es de señalar el significativo proceso de convergencia de la educación superior en el marco del Proceso de Bolonia. Hacia el año 2010 los, hasta ahora, 45 países firmantes de la Declaración

tendrán una estructura de educación superior común —relativamente similar a la ya existente en Estados Unidos y Canadá— y un sistema de créditos transferibles que permitirá una gran movilidad de los estudiantes (European Credits Transfer System). Esto se une a los diversos programas que la Unión Europea viene desarrollando desde hace muchos años en materia de movilidad de estudiantes y de docentes de la educación superior y de intercambio con otras regiones del mundo.

El NAFTA ha posibilitado la integración de México a los sistemas de educación superior de sus socios de América del Norte, Estados Unidos y Canadá. El MERCOSUR está avanzando —con las dificultades propias de estos procesos— hacia la convergencia de sus sistemas educativos, también en el ámbito universitario y hacia programas de intercambio de estudiantes y de docentes.

Los procesos de internacionalización son, sin embargo, mucho más amplios que estos y están conduciendo a un nuevo escenario, como es el de la *transnacionalización* de la educación. Tal como lo señala Hans de Wit,

*se observa un nuevo grupo de términos, dentro del grupo de educación transnacional, como educación sin fronteras, educación que atraviesa las fronteras, educación global, educación en el exterior o, recientemente, el comercio internacional de servicios educativos. En estos términos, no solamente los estudiantes y los profesores se movilizan, sino la propia educación: el producto, el contenido, la universidad misma que se traslada de un país a otro y esto tiene que ver con el proceso de globalización de nuestras sociedades (De Wit, 2005).*

El GATE (Global Alliance for Transnational Education) define a la educación transnacional como (...)

*cualquier actividad de enseñanza o aprendizaje en la cual los estudiantes están en un país diferente (el país huésped) de aquel al cual pertenece la institución proveedora (el país proveedor). Esta situación requiere que las fronteras nacionales sean cruzadas por información educativa y por los profesores y/o los materiales educativos.*

## La Organización Mundial del Comercio y la educación superior

En este marco, surge otro tema que genera una profunda preocupación: considerar a la educación y a los servicios educativos como parte del comercio de servicios regulados por el Acuerdo General para el Comercio de Servicios, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>6</sup>, tendiendo a la «liberalización en el comercio de servicios de enseñanza», como lo proponen en ese ámbito países como Australia, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda. Esto llevaría a considerar a la educación como un servicio transable —la «comoditización» educativa— y obligaría a los países miembros de la OMC a eliminar las reglamentaciones o regulaciones nacionales que afecten el comercio de esos servicios.

Los países que promueven esta liberalización argumentan que los servicios de educación superior están ampliándose y diversificándose mediante el uso de Internet,

*de modo que constituyen una actividad empresarial internacional cada vez más importante, que deberá complementar el sistema de enseñanza pública y contribuir a la difusión en todo el mundo, de la moderna economía del conocimiento (De Wit, 2005).*

Desde el punto de vista de quienes sostienen esta posición, los acuerdos se constituyen en un aspecto positivo, que permiten acelerar la acción de proveedores privados y extranjeros de educación superior, en los países en los que la capacidad local es inadecuada. El punto de vista crítico con respecto a los acuerdos sostiene que la liberalización en la prestación de estos servicios compromete los niveles de calidad y pertinencia, al permitir *que los proveedores privados y extranjeros monopolicen a los mejores estudiantes y a los programas más lucrativos de educación superior*, como afirma Jane Knight, de la Universidad de Toronto. Otros autores, como de Wit, indican que

---

<sup>6</sup> En particular los acuerdos adoptados en 1990 y en 2001 en el GATS (General Agreement on Trade in Services) en el marco de la OMC.

*hay un mayor énfasis en razones y fundamentos económicos para la internacionalización de la educación superior, el comercio y la competencia. En particular, a partir del Tratado General para el Comercio de Servicios de la OMC, se refleja esta nueva tendencia en la internacionalización de la educación superior, para observar la educación como un comercio, más que como un producto de co-operación internacional.*

Considerar la educación superior como un «commodity» comercializable, con las mismas reglas que cualquier producto comercial, es inaceptable, pues es imperativo que el acceso a la educación superior no sea obstaculizado ni determinado por las fuerzas del mercado. Otros argumentos en contra de los acuerdos de la OMC señalan que:

- Los diseños educativos no son neutros y afectan la cultura y la historia de los pueblos, por lo que no deben avasallarse.
- El intercambio de servicios educativos en términos comerciales es un proceso desigual entre mundos diferentes y asimétricos.
- La liberalización del comercio de la educación superior significa la generalización de contenidos y métodos y, por lo tanto, afecta valores y comportamientos de cada una de las naciones.
- Hay fuertes contradicciones en las relaciones y efectos existentes entre el mercado y los valores deseables.

En la terminología propia de la filosofía del mercado, los estudiantes son «consumidores», los profesores son «vendedores» y el mercado global es el gran ordenador social.

El debate sobre el comercio de servicios educativos, y la relación entre el servicio cultural de las universidades y el comercio, es incipiente en Latinoamérica. Es posible que la mirada de aquellos que vienen de los ministerios de economía lo hagan con un carácter comercial y vean la educación como un producto, mientras que en las universidades y en los ministerios de educación se enfoca el papel de la universidad como una entidad cultural al servicio del público. Por lo que se establece un conflicto entre estos dos puntos de vista. Como alerta Axel Didriksson,

*se ha pasado de lo educativo como bien público al sentido de bien comercial y de mercancía (Didriksson, 2006).*

En este sentido, es imperioso adoptar nuevas estrategias de aseguramiento de la calidad, tanto a nivel nacional como regional, ya que, como sostiene de Wit,

*hay peligro cuando no hay regulación, por lo cual ante el comercio de la educación y las regulaciones económicas debe haber regulaciones educativas, sociales y culturales para tratar de obtener un equilibrio.*

Es de esperar que los gobiernos de América Latina —como ya lo han sostenido, entre otros, los de Argentina y Brasil— adopten una actitud común de rechazar este tipo de acuerdos en el ámbito de la OMC.

A nivel mundial, se han ido desarrollando diversas modalidades de regulación de la educación transnacional, ya sea por normas autoimpuestas por los países proveedores o exportadores, por las establecidas por los países «huéspedes» o importadores o por el GATE<sup>7</sup> u otras agencias como la norteamericana ACICS (Accrediting Council for Independent Colleges and Schools). Entre las establecidas por los países exportadores, pueden señalarse los de Estados Unidos, Gran Bretaña y Australia; entre los importadores, las de Israel —ya mencionadas— frente al importante avance de la educación transnacional en su territorio.<sup>8</sup>

## **La educación transnacional en Latinoamérica y el aseguramiento de su calidad**

Con relación al desarrollo de la educación transnacional en América Latina, de un informe realizado por De Wit (2006) y otros, ha surgido el siguiente análisis:

7 El GATE integra a instituciones proveedoras y huéspedes, a agencias y entidades acreditadoras y certificadoras, a empresas y a países importadores; ha establecido un código de prácticas o principios para la educación transnacional y ofrece servicios de certificación con múltiples propósitos.

8 Para información detallada sobre las normativas y prácticas establecidas ver García de Fanelli, Ana M., op.cit.

*América Latina está en su primera etapa de desarrollo, en relación con la educación transnacional. Existe un marcado énfasis en las políticas nacionales en la cooperación internacional, un énfasis mucho mayor a nivel nacional que a nivel institucional o departamental (...) También, en términos de relaciones transnacionales, América Latina se orienta mucho más hacia América del Norte y Europa, muy poco hacia su propia región o Asia, y mucho menos todavía, hacia África. Las relaciones que existen son con Estados Unidos, Canadá y Europa. Cuando se observa la relación entre América Latina y Europa, es mucho mayor con España y Portugal que con otros países del continente europeo. Brasil tiene particularmente muchas relaciones con Francia y con Inglaterra, pero en general, la tendencia es hacia Europa del Sur (en particular España) y Estados Unidos, y muy poco con el resto del mundo.*

En América Latina, recién en los últimos años se está asumiendo la significación de la internacionalización o transnacionalización de la educación superior. En la última década, se han instalado numerosas sedes de universidades de Estados Unidos y Europa; se han multiplicado los programas de educación a distancia –la mayoría de carácter virtual– con programas, materiales y títulos extranjeros, con o sin apoyo local; han aparecido múltiples carreras de grado y de posgrado con doble titulación; se han instalado universidades virtuales en consorcio entre instituciones extranjeras y locales; se han incrementado los programas de intercambio de profesores y estudiantes de grado y de posgrado, con apoyo de la Unión Europea, de Estados Unidos y de Canadá.

Lamentablemente, en la región se ha registrado un efecto no deseado y no controlado de la internacionalización de la educación superior: la instalación de un alto número de instituciones extranjeras, sin acreditación y sin control nacional y con dudosos antecedentes institucionales en lo referido a la calidad de los servicios ofrecidos. La mayor parte de ellas como sedes locales de esas universidades, o por acuerdo de franquicia, utilizando tecnologías virtuales, también de dudosa calidad. (Fernández Lamarra, 2003).

En los informes de Argentina, México y Centroamérica se explicita la preocupación por la educación transnacional y, en algunos ca-

sos particulares, se mencionan distintas iniciativas para regular su avance, frente a la ausencia de normativa manifiesta en casi todos los casos. En el Informe del Caribe Anglófono se señala que la educación transnacional es un desafío y una oportunidad para el crecimiento regional, lo que puede explicarse, dado el desarrollo de la región, los fuertes vínculos con instituciones europeas y la influencia por su proximidad con Norteamérica.

*En los casos de Surinam, Jamaica o Antillas y otros países, la organización de los sistemas de educación superior ha mantenido vestigios del sistema inglés de educación. Además, la proximidad a los Estados Unidos están influenciando en la organización y en la práctica de la educación superior (informe regional Caribe Anglófono).*

### **La convergencia de la educación superior en América Latina**

Los procesos de integración regional en América Latina son una base imprescindible para el desarrollo futuro en un mundo globalizado y estructurado en grandes bloques políticos y económicos. Así como la Unión Europea es un excelente ejemplo de estrategia política, la integración regional de América Latina posibilitará a la región y a sus países enfrentar, con mejores posibilidades, las duras exigencias del mundo globalizado y de la sociedad del conocimiento y de la información. De esta manera, se podrá consolidar el camino hacia la efectiva construcción del Espacio Común Latinoamericano.

### **Los procesos de integración regional y de cooperación internacional**

La formación de bloques regionales registrados en América Latina posibilitará a los países integrantes mejores condiciones de competitividad a nivel internacional. Así funciona el MERCOSUR, constituido originalmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; luego se incluyeron Bolivia y Chile, como asociados, y Venezuela, como miembro pleno, recientemente. México se ha incorporado al NAFTA, junto

con Estados Unidos y Canadá. En Centroamérica –en especial a nivel universitario- los países están trabajando asociadamente. Las islas y los territorios del Caribe Oriental integran la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS). En los países andinos funciona con la Comunidad Andina de Naciones y el Convenio Andrés Bello.

Las instituciones universitarias de América Latina han generado diversas asociaciones de universidades, que contribuyen a fortalecer los procesos de integración regional y de cooperación internacional.

La *Asociación de Universidades del Grupo Montevideo* fue creada en 1991 y está integrada por universidades públicas y autónomas de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay. Entre sus objetivos están los de desarrollar conjuntamente una masa crítica de alto nivel entre sus miembros; promover la investigación científica y tecnológica y la formación continua; mejorar las estructuras de gestión de las universidades que la integran y fomentar la interacción entre las instituciones miembros. En su seno funcionan cinco cátedras UNESCO sobre Cultura de la Paz, Libertad de Expresión, Derechos Humanos, Nuevas Técnicas de Enseñanza e Innovación Pedagógica en la Educación Superior y Microelectrónica. También funcionan diez comités académicos sobre distintos temas científico-tecnológicos.

En Centroamérica, en 1948, se creó el *Consejo Superior Universitario Centroamericano* (CSUCA), organismo precursor de la integración subregional y del funcionamiento de redes inter-universitarias. En estas más de cinco décadas de existencia el CSUCA ha promovido la integración universitaria en la región y contribuyó a su mejoramiento. Sus publicaciones y trabajos han sido de gran importancia tanto en Centroamérica como en el conjunto de América Latina. Actualmente, funciona en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). El CSUCA está integrado por dieciséis universidades públicas de Centroamérica, mientras que Panamá ha creado el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES) que, conjuntamente con el MEXA del MERCOSUR, se constituye en el mecanismo subregional de mayor significación, en materia de aseguramiento y acreditación de la calidad de la educación superior en América Latina. El CSUCA cuenta,

también, con el Consejo Regional de Vida Estudiantil (CONREVE) y con una Red de Sistemas de Información Documental de Universidades Centroamericanas (Red SIID), que garantiza la interconexión telemática de los dieciséis sistemas de información documental de las universidades miembros. Tanto el SICEVAES, como estos dos programas, contribuyen eficazmente a la convergencia y articulación de los sistemas universitarios de Centroamérica y Panamá.

En la década de 1970 se creó, con sede en Santiago de Chile, el *Centro Interuniversitario de Desarrollo* (CINDA), integrado actualmente por veintiocho universidades latinoamericanas y tres europeas (de España y de Italia). Su objetivo es articular esta red de universidades con el desarrollo regional y de cada uno de los países. Ha llevado a cabo numerosos estudios y trabajos de consultoría y asesoramiento, vinculados con el mejoramiento de la gestión y la calidad en la educación superior.

En el año 1997, se creó en Buenos Aires la *Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria*, integrada por universidades de catorce países latinoamericanos. Esta red promueve la integración regional, la cooperación y la excelencia académica y la generación y la difusión del pensamiento en América Latina. Sus principales áreas de trabajo están concentradas en la organización y gestión universitaria, la movilidad y la homologación de estudios, la acreditación institucional y por programas y las nuevas tecnologías para la educación superior.

Con objetivos similares, en 1993 se creó la Asociación de Universidades de América Latina y del Caribe para la Integración. Esta Asociación está integrada por universidades de veinte países latinoamericanos y promueve acciones de intercambio e integración en materia universitaria entre sus miembros, bajo la frase «La comunidad latinoamericana de naciones es el nuevo lema de la integración».

En mayo de 2003 se constituyó la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), integrada por las agencias de evaluación y acreditación de la calidad, los ministerios de educación de diversos países de América Latina y la ANECA de España. Sus objetivos son desarrollar proyectos y acciones de intercambio; conocimiento mutuo y trabajo conjunto en materia de mejora-

miento de la educación superior. La Red está organizada por comisiones de trabajo sobre temas específicos: estudios comparados; gestión y mantenimiento de un portal propio; talleres de formación para evaluadores; glosario de términos de evaluación y acreditación; buenas prácticas en evaluación y acreditación y el estudio comparativo de títulos.

Existen muchas otras asociaciones de universidades, entre instituciones de América Latina y entre éstas y otras europeas. Así se pueden citar, entre otras: OUI, Columbus, UDUAL, CRISCOS, Asociación ORION, etc. Esto muestra, por una parte, la tendencia al asociacionismo de las universidades latinoamericanas pero, a su vez, una cierta tendencia contradictoria a la fragmentación, al igual que lo que ocurre en materia de sistema universitario en muchos países de la región.

### Algunas conclusiones preliminares

El tema de la calidad en el campo de la educación superior virtual, y su evaluación en América Latina, es una de las áreas de muy escasos avances, a pesar de que esta modalidad está asumiendo a nivel internacional un importante desarrollo. Esta modalidad educativa tendrá cada vez más expansión y más significación en las próximas décadas.

Las modalidades virtuales se constituyen, asimismo, en una significativa complementación de la educación presencial, por lo que será necesario reelaborar los modelos educativos vigentes -en una y otra modalidad- de manera de poder integrarlos adecuadamente, aprovechando sus fortalezas para complementarse y para superar sus limitaciones. Siendo un ámbito nuevo y en proceso de experimentación, en la educación virtual se facilitan la puesta en marcha de procesos y experiencias de carácter innovador, que contribuyen al fortalecimiento de la misma y a la renovación de la educación tradicional. Para ello, se deberán diseñar estrategias renovadoras del sistema educativo, a partir de las posibilidades y nuevas perspectivas que ofrecen la educación virtual y las NTICs. Esto debe ser considerado en los procesos de evaluación de la educación, en general, y de la educación superior, en particular.

Sin embargo, hay que evitar «encandilarse» con estas nuevas tecnologías —en especial con todo lo referido a Internet- como señala de Wit,

*se habla mucho de las oportunidades que brinda la educación virtual para internacionalizar la educación, pero en la realidad aún hay muy pocos ejemplos de éxito (De Wit, 2006).*

A fin de lograr una adecuada regulación y evaluación de la educación superior virtual, en especial por sus fuertes efectos sobre la internacionalización de la educación, es necesario analizar a la educación virtual, tanto desde lo institucional como en relación con programas y carreras, en lo conceptual y metodológico. Los países e instituciones proveedores deberán controlar seriamente la calidad de los programas que producen y exportan, y hacerlo en un marco de respeto a las normas vigentes en los países importadores, trabajando en conjunto con las instituciones educativas locales.

En ese sentido, es imprescindible —como ya se señaló— que la OMC no incluya a los servicios educativos entre los regulados por el Acuerdo General para el Comercio de Servicios, para que no se llegue a la liberalización de los mismos. Si eso ocurriese produciría, seguramente, efectos demoledores en los sistemas educativos nacionales, en particular en la educación superior, en los países en desarrollo y muy especialmente en los de América Latina.

El proceso de internacionalización de la educación —al igual que lo referido a la globalización y mundialización de la Sociedad del Conocimiento— deberá tender a una humanidad más justa y más equilibrada. El desafío es que la Sociedad del Conocimiento, las NTICs, la educación virtual y la internacionalización de la educación se conviertan en elementos contributivos para la construcción de un mundo y sociedades nacionales más justas, más humanas y más solidarias, en las que la ciencia, la tecnología y la educación sean los factores decisivos para esa meta. La evaluación de la calidad de la educación virtual deberá tener en cuenta este importante desafío para evitar que los niveles de desigualdad y de diversificación de la calidad en las instituciones y programas de educación superior continúe ampliándose negativamente.

## PRINCIPALES TENDENCIAS, LOGROS Y DESAFÍOS

Durante el desarrollo de este artículo, se han descrito, analizado y comparado las características de los sistemas de aseguramiento de la calidad que se implementan en América Latina y el Caribe. En este último punto, se resumen las principales tendencias, logros y desafíos que presentan los países y la región en materia de evaluación y acreditación de la calidad.

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

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

La participación ha permitido mejorar los vínculos entre las comunidades académicas locales, regionales e internacionales, coadyuvando, a su vez, a una posible convergencia entre sistemas universitarios diferentes. Al respecto, se ha aprovechado y aprendido de las experiencias de otros países de la región y fuera de ella.

Sin embargo, hay una falta de profesionales formados para tareas de evaluación. Como lo señala Díaz Barriga (2007),

*en el esquema de evaluación de pares, basta con haber destacado en un campo de conocimiento, para convertirse en evaluador. (...) No es claro cómo se cumplen las normas para ser reconocido como evaluador. En este contexto, los evaluadores evalúan, aplican de acuerdo a su «criterio», «formación», «sano juicio», una serie de reglas o indicadores para realizar la evaluación, emiten juicios y recomendaciones, pero no son objeto de una evaluación. La experiencia personal es la única base de los criterios para realizar esta actividad, lo que es, uno de los problemas que enfrenta la acreditación y evaluación de programas en nuestro medio. «Todos hemos sido evaluados alguna vez, entonces todos sabemos de evaluación».*

Por ello, es necesario fortalecer la formación específica de profesionales en materia de evaluación y acreditación de la educación, considerando la especificidad de este campo de conocimiento, sus debates epistemológicos y conceptuales y las derivaciones técnicas que de ellos emanan, como expresa el autor.

A su vez, se debe considerar la advertencia que formulan Tyler y Bernasconi, cuando expresan que los evaluadores *deben evitar actitudes autocomplacientes, autolaudatorias, reivindicativas o defensivas, dejando de lado la retórica...* situaciones que se manifiestan especialmente, en las evaluaciones externas. En otros casos, se expresan comportamientos de carácter «corporativo» por parte de los evaluadores, que conllevan a problemas de tipo ético en los procesos de evaluación y acreditación. El tema de la ética es muy relevante, en especial en algunos países en los que algunas de las principales universidades privadas pertenecen -en propiedad- a personajes importantes de la política y del empresariado nacional. Si bien, la mayor parte de las agencias de evaluación y acreditación han sancionado códigos de ética, no hay información disponible de su aplicación. Esta cuestión debería ser considerada con mayor relevancia en un futuro inmediato para que la credibilidad de estos procesos no se resienta.

La legislación específica sobre educación superior y sobre evaluación y acreditación, dictada en la última década, se ha constituido en una base significativa para la reforma y mejoramiento de este nivel en la región. Ha brindado la oportunidad de establecer parámetros comunes de calidad para la integración de los sistemas de educación superior y las posibilidades de generar acciones que tiendan hacia la convergencia en un espacio común regional. Sin embargo, todavía existe una falta de adecuación de los estatutos, reglamentos y prácticas de las instituciones de educación superior en relación con los procesos de aseguramiento de la calidad.

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

Si bien no hay estudios específicos, *parecería que los procesos de evaluación y acreditación han repercutido favorablemente al interior de las instituciones de educación superior*, tendiendo a su mejoramiento y a asumir en forma más responsable y eficiente los procesos de gobierno y de gestión institucional.

Los procesos de acreditación de posgrados han posibilitado una mayor transferencia a un ámbito académico fuertemente competitivo y con una gran expansión. Se ha promovido la organización y el fortalecimiento de los sistemas de información académica, de adecuación y de renovación de recursos y la utilización de soportes tecnológicos para el seguimiento, tanto de estudiantes como de graduados. Sin embargo, aún es necesario promover *nuevos modelos de gestión* de las instituciones de educación superior, que incluyan el aseguramiento de la calidad como componente permanente.

En los procesos de evaluación y acreditación, implementados en la región, predomina una tendencia hacia una «burocratización», con características sólo normativas y de procedimiento, formales señalándose

una excesiva ambigüedad e imprecisiones en las concepciones y definiciones de calidad utilizadas. Esto genera, lo que Luis Porter denomina «universidades de papel»<sup>9</sup>: aquellas instituciones que, en los documentos que se deben elaborar para los procesos de evaluación y acreditación, se presenta una institución que no necesariamente refiere a la institución real y en las que predomina lo burocrático sobre lo académico.

Los procesos de evaluación y acreditación están caracterizados por la diversidad y formalidad. En este sentido, la evaluación se limita a ponderar la existencia o no de indicadores definidos por los especialistas. El mejoramiento de la calidad se convierte en la obtención de indicadores, obtención que puede ser sólo formal.

*La evaluación se convierte en un fin por sí mismo, se evalúa para evaluar, las instituciones y los académicos orientan su acción, orientan sus logros, orientan sus indicadores hacia aquello que es considerado en los diversos instrumentos. Se pierde el sentido pedagógico de la acción misma. La retroalimentación del sistema, así como el acompañamiento de una función formativa, se ha dejado de lado cuando lo único que importa es mejorar indicadores (Díaz Barriga, 2007)*

Otro tema que se debe atender es una redacción más cuidadosa de los informes y resultados; pues, muchas veces, las recomendaciones emitidas por los pares evaluadores no pueden resolverse desde una institución o desde una carrera, ya que algunas de ellas guardan relación con una política nacional de «mejorar los salarios y dedicaciones de los docentes» o con la autonomía institucional de «actualizar el estatuto de la universidad».

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

---

9 Porter, Luis (2003) *Las Universidades de Papel. Ensayos sobre la educación superior en México*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM.

Hay un limitado desarrollo conceptual y metodológico para la evaluación y acreditación de los aspectos de carácter pedagógico: planes de estudio, contenidos curriculares, profesionalización de los docentes, metodología de evaluación y promoción de los estudiantes, etc. En general, la evaluación de estos aspectos se limita a la obtención de datos cuantitativos o relatos de las entrevistas que realizan. Las prácticas de evaluación

*(...) difícilmente pueden convertirse en una actividad reguladora de la vida académica y de la dinámica social, cuando no se puede dar cuenta de los procesos cognitivos que se desarrollan en el ámbito de la educación superior. (Díaz Barriga, 2007)*

En los casos de los procesos de evaluación y acreditación de programas de formación profesional, surge la necesidad de atender la especificidad académica de cada disciplina. Sin embargo, aunque no hay evidencia al respecto, algunos académicos consideran que a través de la evaluación

*se está promoviendo alguna tendencia o un paradigma dentro de un gremio profesional. Esto acontece con enfoques de formación profesional que tienen campos de práctica profesional paralelos (arquitectura monumental y arquitectura popular) o que tienen proyectos de formación que no convergen (psicología experimental vs. psicología social) (Díaz Barriga, 2007).*

Se han estimulado la generación de mecanismos sistemáticos de autoevaluación, porque a partir de los procesos de evaluación y acreditación ha sido posible brindar una mayor transparencia a un mercado fuertemente competitivo y en expansión. Sin embargo, es necesario disponer de trabajos conceptuales y metodológicos que contribuyan a facilitar la capacitación de las comunidades universitarias en lo referido a los procesos de evaluación y acreditación y de cursos, seminarios y talleres —quizás on line— que lo posibiliten. Si es deseable —como lo sostenemos— que estos procesos sean efectivamente participativos se hace necesario difundir ampliamente sus principales contenidos.

La evaluación y acreditación de carácter institucional ha permitido, en algunos países, fijar límites a la creación indiscriminada de universidades y poner en marcha criterios de auto-limitación, en especial con los proyectos de nuevas universidades privadas, pues se ha logrado regular y contener su excesiva expansión. Esto ha sido notorio especialmente en Argentina, Colombia y Chile. Sería conveniente que estas experiencias positivas sean aprovechadas por aquellos países, donde no existen regulaciones claras y firmes para la acreditación de nuevas instituciones universitarias y, por lo tanto, se produjo —y se sigue produciendo— una expansión excesiva y descontrolada en cuanto a la creación de instituciones universitarias, en particular del sector privado.

Sería deseable la creación de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior. Éste sería uno de los temas de convergencia en la región, de manera que se tienda a sistemas universitarios más homogéneos en cuanto a criterios institucionales, de calidad y de pertinencia. En esta agenda uno de los temas centrales debería ser la formulación de criterios comunes sobre los requisitos que debe cumplir una nueva institución universitaria para ser autorizada a funcionar. Las experiencias desarrolladas en varios países de la región puede ser muy útil para el proceso de formulación de criterios comunes y convergentes.

Hay una creciente tendencia a vincular los mecanismos de financiamiento de la educación superior, con procesos de acreditación de instituciones, de programas y de docentes–investigadores. Si bien a través de estos mecanismos se posibilita el acceso de recursos económicos, que no forman parte del presupuesto regular de las instituciones, en particular aquellas subvencionadas por el Estado. Díaz Barriga (2007) critica esta modalidad —en particular en el caso de México— pues se margina a los órganos de gobierno de las universidades, al determinarse desde una autoridad nacional/federal las prioridades o líneas de acción sobre las cuales las instituciones deberán orientarse, para obtener el financiamiento. Además, se induce un proceso de cambio orientado en una determinada dirección, desconociendo las historias, las dinámicas y las condiciones particulares de desarrollo institucional.

Gradualmente, se van constituyendo agencias privadas o mixtas de evaluación, que funcionan con autorización y control estatal, en las cuales se delega la tarea de evaluar instituciones y/o programas; como es el caso de Chile, según la reciente legislación sancionada en ese país. Esta situación se registra, también, en Argentina y en otros países de la región, en especial de Centroamérica. El Estado les provee de los marcos referenciales de evaluación, de pares evaluadores registrados en los bancos de datos y, en muchos casos, subsidios provenientes de fondos públicos. En palabras de Díaz Barriga (2007),

*se trata de una contradicción de fondo, ya que por una parte, se establecen regulaciones que favorecen el funcionamiento de organismos independientes de acuerdo con las reglas del libre mercado y, al mismo tiempo, el Estado se convierte en el garante de la realización de esta actividad, la que se encuentra relativamente protegida y regulada por el mismo Estado.*

Se advierte una notoria ausencia de estrategias políticas y de gestión frente a la escasa participación en los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior no universitaria, lo que hace que una parte importante de la oferta de educación superior esté ausente de estos mecanismos de mejoramiento.

El desarrollo casi simultáneo de los procesos de evaluación y acreditación en la región, ha favorecido la integración subregional a partir de intercambios que han promovido la creación y cooperación de asociaciones de rectores de universidades y de decanos de facultades a nivel nacional y entre países. Si bien los avances significativos realizados en la mayor parte de los países y en las subregiones (MERCOSUR, NAFTA, CARICOM y Centroamérica), en cuanto a evaluación de la calidad en la educación superior deberán consolidarse, perfeccionarse y extenderse al resto de los países y de las regiones, a partir de estos procesos subregionales.

La evaluación no es una panacea para la educación superior, ni tampoco el mecanismo para lograr por sí mismo el mejoramiento de la calidad de la educación. Sin embargo, es necesario promover los

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

## BIBLIOGRAFÍA

### Informes nacionales

#### Argentina

- Fernández Lamarra, Norberto (2003). *Evaluación y acreditación en la educación superior argentina*. Informe nacional para IESALC/ UNESCO: Buenos Aires.

#### Bolivia.

- Daza Rivero, Ramón (2003). *Los procesos de evaluación y acreditación universitaria. La experiencia boliviana*. Informe Nacional para IESALC/UNESCO: La Paz.

#### Caribe anglófono

- Roberts, Vivianne (2003). *Accreditation and evaluation systems in the english – speaking caribbean: current trends and prospects*. Informe regional para IESALC/UNESCO.

#### Centroamérica

- Alarcón, Alba, Francisco y Julio Guillermo Luna (2003). *Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en Centroamérica*. Informe regional para IESALC/UNESCO: Guatemala.

#### Colombia

- Roa Varelo, Alberto (2003). *Acreditación y evaluación de la calidad en la educación superior Colombiana*. Informe Nacional para IESALC/ UNESCO: Bogotá.

### Cuba

- Ministerio de Educación Superior de la República De Cuba. *Estudio sobre los antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y la acreditación en la República de Cuba*. Informe Nacional para IESALC/UNESCO: La Habana.

### Chile

- Lemaitre, María José (2003). *Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y la acreditación de la educación superior en Chile*. Informe Nacional para IESALC/UNESCO. Santiago de Chile.

### Ecuador

- Rojas Pazmiño, Jaime y Alcides Aranda (2003). *Los antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y la acreditación de la Educación Superior en el Ecuador*. Informe nacional para IESALC/UNESCO: Quito.

### México

- Aréchiga Urtuzuástegui, Hugo y Rocío Llarena de Thierry (2003). *Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en México*. Informe nacional para IESALC/UNESCO: México.

### Paraguay

- Giménez de Peña, Haydee (2003). *El proceso de acreditación de carreras universitarias en el Paraguay*. Informe nacional para IESALC/ UNESCO: Asunción.

### Perú

- Nava, Hugo (2003). *Evaluación y Acreditación de la Educación Superior: El caso del Perú*. Informe Nacional del Perú para IESALC/ UNESCO: Lima.

### República dominicana

- Reyna Tejada, Roberto (2003). *Evaluación y acreditación de la educación superior de la República Dominicana*. Informe nacional para IESALC/UNESCO: Santo Domingo.

### Uruguay

- Léméz, Rodolfo (2003). *La acreditación de la educación superior en Uruguay*. Informe nacional para IESALC/UNESCO: Montevideo.

## Venezuela

- Villaruel, César (2005). *Sistema de evaluación y acreditación de las universidades venezolanas. Origen, concepción e instrumentación*. Informe nacional para IESALC/UNESCO: Caracas.

## Bibliografía de referencia

- Comisión Especial de Evaluación, f. SINAES (2003). *Bases para una nueva propuesta de evaluación de educación superior brasileña*. INEP, SESY, ME y Gobierno Federal de Brasil: Brasil.
- Brunner, José Joaquín (2000). *Educación: escenarios del futuro. Nuevas tecnologías y sociedad de la información*. PREAL/ Fundación Chile: Santiago de Chile.
- -----(2000). *Innovación en las políticas y políticas de innovación*. Santiago de Chile: Consejo Superior de Educación.
- -----(1994). «Educación Superior en América Latina: Coordinación, financiamiento y evaluación» en Carlos Marquis (compilador). *Evaluación Universitaria en el MERCOSUR*. M.C.E.: Buenos Aires.
- CONEAU (1997). *Lineamientos para la evaluación institucional*. Argentina.
- De Wit , Hans y otros (eds) (2005). *Educación Superior en América Latina. La dimensión internacional*. Banco Mundial/ MAYOL Ediciones: Bogotá.
- De Wit , Hans (2005). «La Internacionalización de la Educación Superior», en Ginés-Mora José y Norberto Fernández Lamarra (coordinadores). *Educación Superior. Convergencia en América Latina – Europa. Los procesos de evaluación y acreditación de la calidad. Proyecto ALFA, Comisión Europea*. EDUNTREF: Buenos Aires.
- De Wit , Hans (coord) (2006). *Informe sobre Internacionalización de la Educación Superior en América Latina*. Banco Mundial.
- Dias Sobrinho, José (org) (1995). *Avaliação Institucional. Teoría e experiências*. Cortez Editora: São Paulo.
- Días Sobrinho, José (1995). «Avaliação Institucional, instrumento da qualidade educativa» en Balzan, Newton C. y José Días So-

brinho (coords). *Avaliação Institucional. Teoría e experiências*. Cortez Editora: São Paulo.

- Díaz Barriga Ángel (2007). «Los sistemas de evaluación y acreditación de programas en la educación superior», en A. Díaz Barriga y Teresa Pacheco Méndez (comps). *Evaluación y Cambio Institucional*. Editorial Paidós Mexicana: México D. F.
- Didriksson, Axel (2006). «La mercantilización de la educación superior y su réplica en América Latina». *Perfiles Educativos*, Número Especial. CESU-UNAM: México.
- Diduo Aupetit, Sylvie (2005). *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe*. ANUIES/IESALC: México.
- Diduo Aupetit, Sylvie y Javier Mendoza Rojas (coords) (2005). *La comercialización de los servicios educativos. Retos y oportunidades para las instituciones de educación superior*. ANUIES: México.
- Doherty , Geoffrey (1994). *Developing Quality Systems in Education*. Routledge: Londres.
- Escotet , Miguel A. (1996). *Universidad y devenir*. Lugar Editorial: Buenos Aires.
- Fernández Lamarra , Norberto (1999). *Armonización de los requerimientos educativos y migratorios entre países del MERCOSUR. La movilidad de los profesionales universitarios*. OIM: Buenos Aires.
- -----(2003). *La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*. Buenos Aires: Eudeba-IESALC/UNESCO.
- -----(2003). *Los procesos de evaluación y acreditación universitaria en América Latina. La experiencia en el MERCOSUR en Evaluación de la Calidad y Acreditación*. UEALC, ANECA: Madrid.
- -----(2004). «Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina», en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 35. OEI: Madrid.
- -----(2005). «Una nueva agenda para la educación del futuro. La internacionalización de la educación virtual y la eva-

- luación de su calidad», en *Revista Alternativas*, N° 36. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de San Luis.
- ----- (2005). «*Los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad y el desarrollo universitario. Una visión latinoamericana comparada*», en *Los procesos de acreditación en el desarrollo de las Universidades*. CINDA, IESALC/ UNESCO y Universidad de Los Andes de Colombia: Santiago de Chile.
  - -----(2007). *Educación Superior y Calidad en América Latina y Argentina. Los procesos de evaluación y acreditación*. IESALC/UNESCO-EDUNTREF: Buenos Aires.
  - Gago Huguet, Antonio (1996). «*Calidad, acreditación y evaluación institucional*» en Carlos Pallán Figueroa (ed). *Calidad y Cooperación Internacional en La Educación Superior de América Latina y el Caribe*. CRESALC -UNESCO.
  - García de Fanelli, Ana María (1999). *La educación transnacional. La experiencia extranjera y lecciones para el diseño de una política de regulación en la Argentina*. CONEAU: Buenos Aires.
  - García Guadilla, Carmen (1996). *Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina*. CENDES– Nueva Sociedad: Caracas.
  - GATE (1998). «*The Gate Certification Process*» en García de Fanelli, Ana M. (1999). *La educación transnacional: La experiencia extranjera y lecciones para el diseño de una política de regulación en la Argentina*. CONEAU: Buenos Aires.
  - Ginés Mora, José y Noberto Fernández Lamarra (coords) (2005). *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad*. Comisión Europea-EDUNTREF: Buenos Aires.
  - GUNI (2006). «*La Educación Superior en el Mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?*», en GUNI. *Serie GUNI sobre el Compromiso Social de las Universidades 2*. Ediciones Mundi–Prensa: Madrid-Barcelona-México.
  - IESALC/UNESCO (2006). *La metamorfosis de la Educación Superior. Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*. Caracas.

- Krotsch, Pedro (2001). *Educación superior y reformas comparadas*, Ponencia. Editorial Universidad Nacional de Quilmes: Buenos Aires.
- Lemaitre, María José (2004). *Aseguramiento de la calidad en tiempos de cambio: la experiencia de Chile*. CNA: Colombia.
- Léméz, Rodolfo (2005). «*La construcción y aplicación del Mecanismo de Acreditación MERCOSUR: fortalezas y debilidades*», en Ginés-Mora, José y Norberto Fernández Lamarra (coords). *Educación Superior. Convergencia en América Latina – Europa. Los procesos de evaluación y acreditación de la calidad*. Proyecto ALFA. Comisión Europea, EDUNTREF: Buenos Aires.
- Luce, María Beatriz y Morosini, Marília C. (2005). «*La evaluación y la acreditación de la educación superior en Brasil*» en Ginés-Mora, José y Norberto Fernández Lamarra, (coords). *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad*. Comisión Europea EDUNTREF: Buenos Aires.
- Márquez, Ángel y Mónica Marquina (1998). *Evaluación, Acreditación, Reconocimiento de Títulos y Habilitación. Enfoque Comparado. Serie de Informes*. CONEAU: Buenos Aires.
- Marquis, Carlos (comp) (1994). *Evaluación universitaria en el MERCOSUR*. Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias: Buenos Aires.
- Mignone Emilio F. (1995). «La educación superior», en *Revista Criterio*. Año LXVIII. Noviembre.
- Ministerio de Cultura y Educación de Argentina, y MERCOSUR (1999). *Sector Educativo, Dirección de Cooperación e Integración Educativa Internacional*. Buenos Aires.
- OREALC (2001). *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. UNESCO: Santiago de Chile.
- Pérez Lindo, Augusto (1998). *Políticas del conocimiento, educación superior y desarrollo*. Editorial Biblos: Buenos Aires.
- Peters, Bevis (1993). *The emergence of Community, State and National Colleges in the OECD Member Countries, an Institutional*

- Analysis*. Bridgetown Institute of Social and Economic Research.
- Pirsing, R.M. (1976). *Zen and the Art of Motor Cycle Maintenance*. Corgi Books: Londres.
  - Pirsing (1976) en Doherty, G. (1994). *Developing Quality Systems in Education*. Informe Regional Caribe Anglófono. Routledge: Londres.
  - Porter, Luis (2003). *Las Universidades de Papel. Ensayos sobre la educación superior en México*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM.
  - Ristof, Dilvo (1995). «*Avaliação institucional: pensando principios*» en Balzan, Newton C. Y. y José Días Sobrinho (organizadores). *Avaliação Institucional. Teoría e experiências*, Cortez Editora: São Paulo.
  - Rama, Claudio (2006). *La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina*. FCE: Buenos Aires.
  - Schwartzman, Simón (1989). «*La calidad de la Educación Superior en América Latina*». Ponencia en Seminario sobre Calidad, Eficiencia y Equidad de la Educación Superior Colombiana. Bogotá.
  - Tünnermann Bernheim, Carlos (2006). *La evaluación y acreditación de la calidad en Centroamérica*, Nicaragua: Mimeo.
  - -----(2006). *La importancia de la acreditación regional de la educación superior*. Mimeo: Nicaragua.
  - Tyler, Lewis A. y Andrés Bernasconi (1999). *Evaluación de la Educación Superior en América Latina: tres órdenes de magnitud*. Harvard University: EEUU.
  - UNESCO (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*. París.
  - Zarur Miranda, Xiomara (2005). *La Asociación Colombiana de Universidades frente a los desafíos de la Universidad Colombiana en el Siglo XXI*. ASCUN: Bogotá.

# RONDA DE PREGUNTAS PARA LOS EXPOSITORES SOBRE LOS CASOS DE AMÉRICA LATINA Y ECUADOR

1. ¿Qué respuesta va a dar el CONEA sobre el nuevo enfoque que compartimos? —Hay que recordar que ha sido un esfuerzo de muchos años y que ha partido de las instituciones educativas.

*Juan Morales:* El debate está abierto. Estamos empezando una etapa que nos involucra a todos. El Consejo de Evaluación tiene un representante, pero todos podemos interactuar con ese Consejo. Los universitarios hemos participado siempre en lo que nos concierne. El Consejo debe interactuar con la comunidad universitaria, la que, a su vez, debe interactuar con la sociedad en general. En este momento tienen cabida muchas cosas.

2. Al hacer referencia al manifiesto de Córdoba, ¿cuál ve que sea la tendencia en la relación Universidad-Estado?

*Norberto Fernández Lamarra:* La reforma universitaria del siglo XXI exige pensar con grandeza y hacia el futuro, como lo hicieron los jóvenes de Córdoba en 1917. Eso nos hace pensar en una nueva reforma universitaria para este siglo, cambiando los proyectos políticos gubernamentales, sociales y, por tanto, en la universidad.

3. Felicito la iniciativa del CONEA para abordar una nueva epistemología, hay que difundir la teoría holística-configuracional, teoría de decisión sobre criterios múltiples, para no caer en formas escondidas de positivismo y la lógica difusa. La evaluación que se está haciendo en el CONEA es importante, y debemos dar un salto en la evaluación en Ecuador, ya que la diversidad universitaria es una realidad, y ello debe considerarse seriamente.

*Juan Morales:* Es imposible medir todo en números. Lo emocional y perceptivo forman parte de nuestro ser y tienen que ser considerados en una medición que no tenga que ver con un número o una cuantificación.

4. ¿Qué va a pasar con las 13 universidades que se encuentran en proceso de evaluación externa, mientras se mejora el modelo de evaluación del CONEA y los procesos para adaptarlo a la nueva Constitución?

*Juan Morales:* Me parece importante redefinir el CONEA. Esta institución tiene que avanzar, porque es la representación de la universidad ecuatoriana: hay que incorporar nuevos elementos en este contexto. No debemos quedarnos en un paradigma o en un modelo, pero quien contribuye a la ruptura de ese paradigma es el foráneo, en conjunto con el que está adentro, para superar lo que tenemos.

5. Se ve la calidad de la profesionalización de los investigadores. De su ponencia se deduce que el modelo matemático sería aplicable, pero quiero saber si hay ejemplos al respecto en América Latina.

*Norberto Fernández Lamarra:* En relación con la formación del modelo evaluador, éste difiere en términos de ser un modelo abierto de evaluadores y un modelo de formación de evaluadores. Hay que plantear el tema de la formación de los evaluadores. Al respecto, hace 3 o 4 años se preparó un curso virtual que está disponible, este curso no tiene certificación, pero varios países quieren una certificación y se está trabajando en ello con IESAL.

*Arturo Villavicencio:* La profesionalización de evaluadores no dependerá de la matemática. El problema de evaluación no se resuelve matemáticamente. La matemática es una herramienta que nos ayuda a formalizar algunos conceptos. En el problema actual que estamos enfrentando, se trata de mejorar el marco evaluatorio, pero hay que adecuarlo a la nueva realidad del país, lo que es un asunto fundamental para la evaluación. Hay que definir estrategias e indicadores que dejen poco espacio para la subjetividad. La definición de eso pasa por otras disciplinas. Hoy en día, hay preocupación por la parte operativa del proceso de evaluación.

6. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del modelo chileno de acreditación.

*Norberto Fernández Lamarra:* No puedo hablar de ventajas y desventajas del modelo chileno, ya que cuenta con una agencia acre-

ditadora privada, que a su vez acredita a las universidades, lo cual es una situación diferente al resto de países en América Latina. Este modelo se basa en una lista de verificación. El mismo modelo se está usando en Bolivia, pero adaptado a su realidad.

7. Quiero saber si se va a cumplir con la moratoria de 5 años en los procesos de autoevaluación. ¿Va a hacerse diferencias en cuanto a años de existencia de una universidad, para ser justos en los criterios? ¿Qué va a suceder con las universidades que iniciaron el proceso con los modelos que actualmente están vigentes?

*Arturo Villavicencio:* Hay que aclarar que el CONEA tiene un consejo, que es el que toma las decisiones. Yo hablo a título personal, pero es la propuesta que yo haré al consejo. Muchas universidades esperan una respuesta o una decisión para continuar sus actividades. Debemos redefinir el modelo, lo que no significa que el trabajo realizado se pierda. Por el contrario, continuaremos trabajando sobre esa base. Si se incluyen nuevos criterios, habrá que pedir mayor información a las universidades. Si se agregan elementos en la evaluación, ya se tiene la información de base, que en algunos casos es suficiente y, en otros, debemos pedir información adicional. Sobre ello, debe pronunciarse el Consejo del CONEA. No se puede cambiar las reglas de juego a la mitad del proceso y hacerlo solamente para unas universidades; en ese sentido la evaluación deberá ser equitativa, no se puede diferenciar a las universidades por diversos motivos. El modelo y la metodología de evaluación son los mismos para todas las universidades.

8. ¿Cuál es la vinculación entre un proceso de acreditación y un proceso de mejoramiento de la universidad, ¿cómo se relacionan?

*Juan Morales:* Hablamos de la necesidad de considerar las potencialidades y capacidades a desarrollar en los estudiantes. ¿Debe ello estar ligado a la evaluación académica? Naturalmente. En el ámbito universitario debe mirarse también el compromiso ético, por ejemplo, y debemos desarrollar herramientas para medir el respeto, el compromiso ciudadano y la responsabilidad social. Hay que manejar adecuadamente la relación enseñanza-aprendizaje para poder

innovar y cuando hablamos de aseguramiento de la calidad, consideramos el nivel nacional pero también el internacional.

*Norberto Fernández Lamarra:* En relación con el mejoramiento e innovación universitaria y la acreditación, son procesos que se hacen para mejorar la universidad, hay que dar espacio a la participación de todos quienes integran la universidad en estos procesos. Lo que realmente hacemos es planificar para mejorar el proceso en las universidades y escuelas. Evaluamos para mejorar las instituciones universitarias. La evaluación es un medio, la universidad es el fin que tenemos. Lo fundamental es mejorar el sistema universitario, para que responda a la pertinencia académica y social.

9. ¿Qué pasa con el mandato 14 de la Constitución, si se va a parar el proceso de evaluación?

*Arturo Villavicencio:* El mandato 14 es un reto para el CONEA y tenemos que dar una respuesta. Mi sugerencia es que debemos desarrollar un modelo de evaluación tecnificado y solicitar a las universidades cumplir con ese mandato. Creo que el CONEA puede vencer ese reto elaborando un modelo más simplificado, flexible, que nos permita evaluar todas las universidades del país.

# SISTEMATIZACIÓN DEL TRABAJO REALIZADO POR LAS 9 MESAS DE DISCUSIÓN

---

*Las mesas de discusión trabajaron diferentes temáticas relacionadas con la acreditación y la evaluación de la educación superior. A continuación se presentan las propuestas presentadas en la plenaria.*



## Mesa No 1:

# ORGANISMOS PARA LA EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR

*Moderadora: Ana María Larrea*

### **Posibles atribuciones y responsabilidades del organismo de acreditación y aseguramiento de la calidad:** .....

- Garantizar la calidad de la educación superior, aplicando metodologías claras y flexibles de evaluación y acreditación, con procedimientos transparentes.
- Diseñar participativamente políticas de acreditación y evaluación.
- Capacitar, asesorar y dar seguimiento a las instituciones del Sistema de Educación Superior del país, sobre el proceso de evaluación interna.
- Implementar procesos de evaluación progresiva, iniciando por las carreras y programas, complementando con la evaluación a las instituciones, así como las evaluaciones a realizarse en los ámbitos científico-tecnológico, humanístico, pedagógico, de investigación y de vinculación de la institución con la colectividad, entre otros.
- Promover la innovación continua de las instituciones del Sistema de Educación Superior.
- Apoyar planes de mejoramiento.

## **Propuesta del perfil de las personas que conforman el organismo de acreditación y evaluación:**

Los miembros de este organismo deberían cumplir con los siguientes requisitos:

- Mínimo cinco años de experiencia docente en Educación Superior o investigación
- Conocimiento y/o experiencia en evaluación/acreditación
- Título mínimo de 4to. Nivel (maestría o doctorado)
- Dedicación exclusiva: No podrá ejercer actividades de docencia o ser autoridad de una institución de educación superior durante el ejercicio de sus funciones.
- Deberá, preferiblemente haber ocupado un puesto directivo en entidades de educación superior.
- El Consejo de evaluación y acreditación podría estar conformado por un equipo multidisciplinario.

## **Propuesta de los requisitos y de los procesos de selección de los miembros del organismo de acreditación y evaluación**

- Concurso público de méritos y oposición, organizado por el Consejo Nacional Electoral.
- Convocatoria pública y abierta
- Seleccionados por un jurado o tribunal de alto nivel, conformado por:
  - Dos representantes de las universidades públicas,
  - Un representante de las universidades privadas,
  - Un representante de los institutos,
  - Un delegado de SENPLADES
- Los miembros del Jurado/Tribunal deberían tener el mismo perfil que el requerido para ser miembro del organismo de acreditación y evaluación.

### **Atribuciones y responsabilidades que deberían cumplir los integrantes y rendición de cuentas del organismo.**

La rendición de cuentas deberían darse por parte de:

- Actores del Sistema de Educación Superior
- SENPLADES y SENACYT
- Función Legislativa
- Función de transparencia y control social: Consejo de Participación

### **Propuestas para la acreditación, aseguramiento de la calidad y autonomía universitaria:**

- Se debería garantizar la autonomía en la enseñanza, con responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación (Art. 355 Constitución).
- La autonomía es un principio y condición de las instituciones de educación superior del Ecuador.
- La evaluación y acreditación deberían estar basadas en criterios cualitativos y cuantitativos.
- La evaluación y acreditación deberían estar relacionadas con los objetivos, misión, normativa, estructura, visión de cada institución de educación superior y con indicadores y estándares objetivos y comunes.
- Se debería distinguir en la evaluación y acreditación lo fundamental de lo secundario. Lo fundamental tiene que ver con lo académico, investigación y su vinculación.
- Capacitar adecuadamente a los evaluadores sobre su rol y el ámbito de su competencia, acorde con la Constitución.
- Definir claramente el objetivo de la evaluación, su método y procesos que se implementen en el Sistema.
- Asegurar independencia de la evaluación y la acreditación.

## **Acreditación aseguramiento de la calidad e independencia del organismo**

Se propone que el organismo cumpla con lo siguiente:

- Condición ética y moral de sus miembros.
- Cumplir a cabalidad su rol y asumirlo con responsabilidad.
- Cumplir con procesos de selección y cualificación de las personas que lo conforman.

Como sucede en debates que cuentan con participantes que exceden las expectativas, y temas que desencadenan cuestionamientos profundos, la mesa avanzó en otras propuestas, que no estaban dentro de su temario de discusión:

### **Recomendaciones generales para la ley de Educación Superior, en lo referente a acreditación y evaluación**

- Se debe procurar la garantía de la independencia del organismo de evaluación y acreditación.
- La ley debería especificar el nombre del organismo de evaluación y acreditación.
- Se debería desarrollar en la ley el carácter público y técnico del organismo.
- La estructura organizativa del organismo debería establecer con claridad los dos tipos de evaluaciones a realizarse, con dos tipos de estándares distintos para: a) universidades y escuelas politécnicas; y b) institutos, técnicos, tecnológicos, pedagógicos, conservatorios de música y artes.

### **Recomendaciones generales sobre el Sistema de Educación Superior que se desea para el Ecuador**

El Sistema de Educación Superior debería estar fundamentado en tres pilares:

- Formación científica-tecnológica humanística.
- Investigación e innovación.
- Vinculación con la colectividad.

Entre los aspectos que debería desarrollar y considerar el Sistema de Educación Superior están:

- Consideración del ser humano como el centro del Sistema de Educación Superior.
- Reconocimiento y valoración de los saberes ancestrales.
- Formación de ciudadanos/as, como misión.
- Articulación con el sistema educativo inicial, básico y medio.
- Buscar un desarrollo secuencial, solidario, incluyente y universal.
- Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y a los planes territoriales (cantonales, provinciales y regionales).
- Generación, registro, procesamiento y divulgación de información, con el fin de lograr una comunicación permanente con la sociedad.

### Personas que participaron en la mesa.

Los nombres que constan en esta lista son de aquellas personas que se registraron en esta mesa, presentamos las disculpas correspondientes si algún participante no consta en ella.

- |                        |                          |
|------------------------|--------------------------|
| ▪ Hernando Merchán     | CONESUP                  |
| ▪ Juan Antonio Mena    | UTE                      |
| ▪ Mariana Sánchez      | SENACYT                  |
| ▪ Gioconda Villacreses | ISPED RITA LECUMBERRI    |
| ▪ Gabriel Galarza      | U. de Bolívar            |
| ▪ Washington Rodas     | FENATUPE                 |
| ▪ Manuel Sáenz         | SENACYT                  |
| ▪ Edgar Loyola I.      | U. Politécnica Salesiana |
| ▪ Saúl Lara            | U. Indoamerica           |
| ▪ Marcos Bonilla       | CONESUP                  |
| ▪ Hernán Jaramillo     | U. de Esmeraldas         |
| ▪ William Hermel B.    | ISPED “Camilo Gallegos”  |

## Mesa No 2:

# FINANCIAMIENTO PARA LA ACREDITACIÓN Y EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

*Moderador: Augusto Espinosa*

### **Definición**

---

El financiamiento del nuevo organismo de aseguramiento de la calidad de la educación superior demanda establecer mecanismos de asignación directa de recursos, que garanticen el cumplimiento de sus funciones de manera técnica e independiente.

Los recursos que se asignen permitirán el cumplimiento de las tareas encomendadas al organismo por la Constitución y las que se deriven de la nueva Ley de Educación Superior.

### **Modelos de financiamiento de este tipo de organismos, análisis comparativo y aplicabilidad al caso ecuatoriano**

---

El financiamiento de este organismo tendría dos fuentes básicas: fiscal y de las instituciones de educación superior, usuarias de su servicio de evaluación y acreditación.

- a. **Recursos Fiscales.** El costo operativo de la institución se financiaría con recursos fiscales, siguiendo las prácticas de la administración pública y su monto debería corresponder a un estudio técnico que determine lo requerido en función del eficaz cumplimiento de la tarea que le fue asignada. (Una de las primeras responsabilidades del CONEA es definir sus costos operativos y establecer el financiamiento que se requiere).

**b. Recursos Provenientes de las Instituciones de Educación Superior.**

Cada proceso se convierte en una suerte de proyecto específico, cuyo costo debería ser cubierto por la propia institución de educación superior, objeto de evaluación y acreditación. Es importante lograr el reconocimiento social de la acreditación de la calidad de manera que estos rubros se constituyan en un agregador de valor para la gestión de las Instituciones de Educación Superior.

En el caso de las instituciones públicas, el presupuesto de cada una de ellas debería especificar el rubro que se destinará al proceso de acreditación de la calidad, así como un proyecto de inversión específico, para dar cumplimiento al plan de mejoras, el cual deberá ser declarado como prioritario por SENPLADES, en virtud de su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo. (Esto implica que, en gran parte, el financiamiento de la educación superior debería estar ligado a los conceptos de calidad).

Es necesario aclarar que los costos en los que incurre la institución de educación superior no le garantiza la acreditación.

### **Marco Legal del financiamiento**

El financiamiento del organismo de aseguramiento de la calidad, los mecanismos y los criterios correspondientes deberían constar en la nueva Ley de Educación Superior.

### **Rendición de Cuentas de los fondos presupuestados, recibidos y gestionados del organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad**

Este organismo debería rendir cuentas de los recursos manejados conforme al Derecho Público Ecuatoriano y los procedimientos que se establecen en él; es decir, estar sujeto a los entes que la Constitución establece como la Quinta Función del Estado, que corresponden a la de Transparencia y Control Social.

La rendición de cuentas podría no estar limitada al uso de los recursos, sino a los resultados de la gestión, por lo que el Consejo

de Participación Ciudadana y Control Social, siguiendo el mandato constitucional, debería establecer los mecanismos más adecuados para que esto se produzca.

Para tal efecto, hay algunos elementos que se podrían considerar, como por ejemplo:

- Hacer públicos los resultados de los procesos de evaluación y acreditación.
- Valorar la capacitación de evaluadores internos y externos y el mejoramiento de instrumentos de evaluación y acreditación.
- Proponer que periódicamente, y en forma aleatoria, organismos extranjeros de acreditación y evaluación revisen procesos implementados en el país. (“Meta-evaluación” y creación de un organismo regional de evaluación)
- En este caso, la mesa también avanzó en otras propuestas, que no estaban dentro de su temario de discusión:
- Es pertinente que en la nueva Ley de Educación Superior se establezca una definición clara de lo que se entiende por programas académicos.
- Hay que evitar la posibilidad de que el evaluador externo tenga una relación que implique el pago de cualquier especie por parte de la institución que es evaluada.
- En el proceso de evaluación y acreditación debería considerarse el consultar a los sectores que incorporan profesionales a su gestión.
- Es necesario conocer cómo se va a cumplir el cronograma impuesto en el Mandato 14 y en la Constitución.

### **Personas que participaron en la mesa.**

Los nombres que constan en esta lista son de aquellas personas que se registraron en esta mesa, presentamos las disculpas correspondientes si algún participante no consta en ella.

- Ana María Uribe V.                      UPSE
- Javier Paredes S.                        UNINAV
- Alberto Tassara                         UDLA

- Nelson Calderón IST-D.R.
- Carlos Moncayo Albán PUCE
- Fanny Grijalva CONESUP
- Nayeth Solórzano ESPOL
- Carlos Solano SENACYT
- Magali López M. IECE
- María Pía Vera FLACSO – PUCE
- David Sancho A. U. Estatal Amazónica
- Washington Medina ESPOL

## Mesa No 3:

# POLÍTICAS DE EVALUACIÓN INTERNA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

*Moderadora: Analía Minteguiaga*

### **Definición de la autoevaluación**

---

La autoevaluación, o evaluación interna, es un proceso realizado por los propios actores de las Instituciones de Educación Superior, a través del cual se emiten juicios de valor sobre los diferentes aspectos del quehacer académico y administrativo de las mismas como visión, misión, principios, fines, políticas, plan estratégico, currículo, infraestructura, docencia, investigación, gestión y vinculación con la comunidad.

La autoevaluación debería responder al conjunto de indicadores, parámetros y estándares comunes de carácter nacional, establecidos por el organismo público técnico de aseguramiento de la calidad, como también a aquellos que las propias instituciones de educación superior consideren relevantes para evaluar su desempeño.

La autoevaluación requiere que los actores participen en la construcción de los datos que le permitan, a través de evidencias verificables, el cumplimiento de los indicadores, parámetros y estándares establecidos, según el tipo de institución que se trate: universidad o escuela politécnica, instituto superior técnico y tecnológico, instituto pedagógico o conservatorio.

### **Finalidad y objetivos de la autoevaluación**

---

La finalidad central de la autoevaluación es mejorar el desempeño de las instituciones de educación superior, a fin de que contribuyan al desarrollo del país.

Los objetivos de la autoevaluación son:

- Diagnosticar la situación actual de la institución, identificando, entre otros aspectos, las debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades.
- Planificar e implementar mecanismos de mejoramiento de la calidad de la educación sobre la base de ese diagnóstico.

### **Articulación de la autoevaluación con los procesos de evaluación externa, acreditación y posible categorización (jerarquización) de las Instituciones de Educación Superior, carreras, programas (técnicos, tecnológicos, pregrado y postgrado)**

La autoevaluación se articula con la evaluación externa o evaluación por pares; y con la acreditación, ya que constituye un insumo indispensable para ambas. Es decir, bajo el gran paraguas del aseguramiento de la calidad tiene lugar este aspecto o momento del proceso de evaluación.

En el caso de la categorización, entendida no como ranking, sino como el establecimiento de una clasificación u orden de las instituciones de educación superior, los programas, las carreras o postgrados, se deben articular directamente con la acreditación, ya que sólo lo acreditado podrá ser objeto de tal clasificación. La categorización se constituye en una instancia evaluativa diferente y posterior a las ya mencionadas. (La categorización debería ser un aspecto diferente a la acreditación).

### **Aspectos generales a evaluar e importancia de cada uno (docencia, formación, investigación, gestión, financiamiento, extensión universitaria, pertinencia, etc.)**

Los aspectos generales a considerarse en la evaluación interna deberían ser, entre otros:

- **La docencia**, que debería incluir: la oferta académica, el diseño curricular, el perfil del docente, el desempeño del docente, el perfil del estudiante que ingresa y del egresado, la formación y

capacitación del docente, la inserción de los graduados en el ámbito laboral, la deserción estudiantil, etc.

- **La investigación**, que incluiría entre otros elementos: publicaciones, investigadores, aportes científicos, presupuesto dedicado a investigación y convenios para realizar investigaciones.
- **La vinculación con la comunidad**, que incluiría: servicios a la comunidad, pasantías, convenios interinstitucionales y aportes artísticos y culturales de los instituciones de educación superior a la comunidad y aportes de la comunidad a las instituciones de educación superior.
- **La gestión**, que incluiría: la estructura orgánica funcional de la institución, la planificación estratégica institucional, los estatutos, el desempeño de las autoridades, directivos y organismos colegiados, el bienestar estudiantil, el financiamiento, la infraestructura, el patrimonio, etc.
- **Pertinencia**, que incluirá: la vinculación del proyecto de la institución y su oferta académica con las necesidades de desarrollo del país y las necesidades de desarrollo regional y local, con las necesidades del mercado laboral local y regional, entre otros.

Los pesos relativos de cada uno de tales aspectos de la autoevaluación deberán tener en cuenta los tipos de institución: universidades, institutos o conservatorios.

Asimismo, teniendo en cuenta que la misión fundamental de las universidades y escuelas politécnicas es generar conocimiento y pensamiento, se debería tender a un equilibrio entre la docencia y la investigación. En cuanto a la gestión y la vinculación con la comunidad, como herramientas de apoyo, deberían tener un peso relevante pero no comparable con las primeras.

### **Instancia de la autoevaluación en el organismo público de acreditación y aseguramiento de la calidad e instancia a nivel de las IES (perfil, requisitos, selección, duración en los cargos, funciones, incompatibilidades)**

.....

Con el fin de darle institucionalidad al proceso de autoevaluación, se podría avanzar en la conformación de una Unidad de Eva-

luación Interna, dentro del organismo público técnico de aseguramiento de la calidad, que debería trabajar de manera necesariamente articulada con las Comisiones de Evaluación Interna y Seguimiento, que actuarían al nivel de cada institución de educación superior.

La Unidad de Evaluación Interna debería estar integrada por especialistas en diversas disciplinas académicas, con experiencia en procesos de evaluación y acreditación de Instituciones de Educación Superior o programas y que certifique, al menos, grado académico de maestría (para evitar que se confundan con especialistas y diplomados).

La selección de sus integrantes debería ser por concursos públicos de merecimientos y oposición. En sus cargos se propone una duración limitada de cinco años, lo cual permitiría la renovación de sus integrantes y actuaría como mecanismo de garantía de independencia del especialista (ya que sus integrantes tendrían menos incentivos para generar intereses en el campo a evaluar). El cargo podría renovarse, en el caso de buena evaluación de desempeño del especialista, y bajo un nuevo concurso de mérito y oposición.

Sus funciones serían las de garantizar la calidad de los procesos del organismo de acreditación y aseguramiento de la calidad, proponer políticas de evaluación interna y articularse con las instituciones de educación superior, a través del asesoramiento, la capacitación y la facilitación o guía de los procesos e instrumentos.

La incompatibilidad más evidente sería el desempeño de una labor paralela en una institución de educación superior, porque no se puede ser juez y parte.

Se puede pensar en un código de ética para estos funcionarios. A su vez, en función de tal código, la posibilidad de la firma de un acta de compromiso donde se asume la independencia de los juicios, respecto a las instituciones de educación superior o su objeto de evaluación. Se trata de un trabajo que involucra una carga pública y, por ende, una responsabilidad del mismo tipo.

La independencia se garantiza con mecanismos que hagan que la imparcialidad se concrete en todo el proceso de evaluación.

## **Modelo de autoevaluación (estándares e instrumentos a contemplarse)**

---

El modelo de autoevaluación debería ser integral, sistémico, dinámico, participativo, generador de mejoras institucionales y orientador en el cumplimiento del mandato constitucional. Los modelos metodológicos deberían ser tanto cualitativos, como cuantitativos y las técnicas deberían incluir instrumentos tales como encuestas, entrevistas, información documental, estadísticas, grupos focales, talleres, estudios de caso, etc.

## **Mecanismos de apropiación de la autoevaluación y sus resultados y rendición de cuentas**

---

Para que la autoevaluación pueda ser asumida por las instituciones de educación superior, la construcción de consensos debe ser permanente. Por ello, es indispensable integrar, desde el inicio del proceso de autoevaluación, a toda la comunidad de las instituciones de educación superior y hacerles partícipes de los resultados. Igualmente, los mismos elementos deberán considerarse para el diseño del plan de mejoras. Ellos son los que deberán encontrar las potencialidades y deficiencias de su accionar para el mejoramiento continuo.

La autoevaluación es una posibilidad, una ventana de oportunidades para mejorar el quehacer de las instituciones de educación superior y de sus integrantes.

La autoevaluación, no es un hecho aislado, algo que se hace de repente, sino una acción sistemática, como un mecanismo de sana vigilancia del quehacer integral de las instituciones de educación superior. Las rectificaciones no empiezan una vez conocidos los resultados sino desde el inicio de la autoevaluación.

El informe de autoevaluación debe ser el punto de partida para realizar los planes de mejora, que deberán incluir un cronograma de cumplimiento, con compromisos y responsables estrictamente esta-

blecidos. Se trata de una responsabilidad frente a la institución, frente a la comunidad educativa y al Sistema de Educación Superior.

El informe de autoevaluación debe ser público y difundido. Si la educación es pública, la rendición de cuentas también debe serlo.

### Personas que participaron en la mesa.

Los nombres que constan en esta lista son de aquellas personas que se registraron en esta mesa, presentamos las disculpas correspondientes si algún participante no consta en ella.

- Lyla A.de Andino U. San Gregorio de Portoviejo
- María Eugenia Freire IECE
- Julieta Jaramillo Instituto Juan B Vázquez
- Lida Ulloa M Instituto Juan B Vázquez
- José Julio Cevallos UTE
- Andrés Villarroel CONESUP
- Belkys Jama IAEN
- Juan Nicole Garcés SENPLADES REG.3
- Eduardo Fabara CONEA
- Nelly Manjanez UTE. Q
- Román Soria V. UTE. Q
- Elman López F. EPN
- Jesús Veintimilla U. U. Og Mandino
- Miryam Vizquete CONESUP
- María Elena Freire IECE

# COMENTARIOS DE LOS PARTICIPANTES SOBRE EL TRABAJO PRESENTADO POR LAS MESAS DE DISCUSIÓN 1, 2 Y 3:

**Comentario 1 (Erika Silva, CONEA):** Un punto importante en la discusión sobre la legitimidad de los sistemas de aseguramiento de la calidad es que se desarrollen con independencia de los grupos sociales de presión. En la conformación del CONEA hay que pensar en esa independencia y, de alguna forma, llamar a concurso es una de esas maneras. Si las universidades eligen quienes las evalúan, puede no darse la independencia que se requiere, pueden darse compromisos políticos o de intereses. El organismo de la calidad debe tener autoridad moral y ética, que permita hacer juicios objetivos y que genere confianza en la gente, porque va a ser el juez de la calidad de la educación superior en el Ecuador. En cuanto a la estructura de poder, se crea un organismo alejado del quehacer técnico cotidiano, por lo que podría ser que lo político vaya por un lado y lo técnico por el otro. ¿Cómo hacer para que lo político y lo técnico marchen en una misma dirección? Necesitamos un organismo que trabaje el aspecto técnico y, a su vez, mantenga el lineamiento político.

**Comentario 2 (Gustavo Aguayo, Universidad Politécnica de Chimborazo):** El financiamiento de los procesos de evaluación y acreditación de las Instituciones de Educación Superior, debería darse con recursos fiscales y de las propias fuentes de las Instituciones de Educación Superior. Hay poca asignación de recursos para la educación superior y sería difícil que las instituciones de educación superior, de su presupuesto, asignen un monto para que este organismo funcione. El presupuesto debería ser solamente estatal. Cuando se dice que hay que evitar que el evaluador cobre su salario de parte de las instituciones evaluadas, esto se daría de forma indirecta.

**Comentario 3 (Analía Minteguiaga, Coordinadora seminario):** ¿Por qué se sigue pensando en representantes de las universidades? El organismo de aseguramiento de la calidad no debe tenerlos, el CONESUP sí debe-

ría incluirlos. Si pensamos en imparcialidad de las herramientas de la calidad, el financiamiento debería ser interno (de las propias IES) para la autoevaluación y para la evaluación externa debería provenir del Estado.

**Comentario 6 (Hernán Jaramillo, Universidad de Esmeraldas):** Me preocupa que el organismo sólo se preocupe de la evaluación y acreditación y no del aseguramiento de la calidad. Los planes de mejora no se pueden implementar, en algunos casos, por falta de presupuesto.

**Comentario 7 (Carlos Moncayo, PUCE):** En la autoevaluación no se hace referencia a lo que existe ya y que se está practicando. Hay que aclarar que se confronta la realidad de las universidades con estándares americanos, sobre todo, y todavía tenemos problemas en ese sentido. Los estándares nos permiten saber lo que somos y hacia dónde caminamos. Los indicadores no deben confundirse con estándares, que son la referencia de la calidad. El modelo existente no hace esa diferenciación. Hay un problema en cuanto al nivel de calidad que tienen las auto-evaluaciones ya realizadas y la necesidad de carreras que deben ser autoevaluadas, porque prácticamente en los informes no aparecen debilidades ni deficiencias en las instituciones de educación superior, por lo cual vemos que no hay transparencia y se pone en duda lo que es el Plan de Mejoras. Es imposible una acreditación sin condiciones y un seguimiento del Plan de Mejoras.

**Comentario 9 (Gonzalo Andrade, PUCE):** En la estructura del organismo de evaluación y acreditación, se debe integrar una visión andragógica, que cubre el tratamiento de complejidad que tiene la educación de adulto, desde la eficiencia y efectividad de la currículo en las instituciones de educación superior, considerando el sujeto que aprende y la pedagogía.

### **Respuesta de Ana María Larrea, moderadora de la mesa de discusión 1:**

¿Cómo asegurar la independencia en la conformación de este organismo? Se fijó que una de las formas era el concurso, que es abierto. Para el concurso se nombra un tribunal de calificación de las personas y es ahí donde aparecen estas representaciones: dos representantes de universidades públicas, uno de universidades privadas, uno de

institutos y uno de SENPLADES. No se considera la participación de expertos internacionales considerando, sobre todo, el tema de la soberanía nacional. Se pensó en una representación de la sociedad civil organizada; pero es muy complicado elegir a ese representante. Esta es la composición del jurado que califica a los evaluadores; esta es una primera propuesta que hay que seguir trabajando.

### **Respuesta de Augusto Espinosa, moderador de la mesa de discusión 2:**

En el caso de instituciones públicas, el propio Estado debería hacer una transferencia para el aseguramiento de la calidad, no pasaría lo mismo con las universidades privadas. El plan de mejoras debe ser revisado por SENPLADES, para declararlo un proyecto de inversión prioritario, pero se torna en obligatorio de ser presupuestado por parte del Estado. El proceso de evaluación y acreditación debería ser pagado, ya que es relevante para las instituciones de educación superior impulsar la calidad del sistema.

### **Respuesta de Elman López, reemplazo en la plenaria de la moderación de la mesa de discusión 3:**

Se dijo que la mayor parte de criterios se desprende de nuestra experiencia de autoevaluación de las universidades. Lo más valioso que está siendo aprovechando por la universidad ecuatoriana es la experiencia en autoevaluación y acreditación. Compartir esas experiencias en el país sería enriquecedor, porque hay problemas que no se comparten ni dentro de las universidades (¿en qué nivel se involucra a los docentes y a los estudiantes?). Si es un proceso de mejoramiento de la calidad de la educación, ello debería ser obligatorio.

### **Respuesta de Julio Oleas, SENPLADES**

Parecería que el organismo público de acreditación de las instituciones de educación superior eventualmente estaría mal situa-

do (Art. 355 de la Constitución), porque es un organismo de control social y debería estar en el Capítulo V de la Constitución, que menciona esta función de transparencia y control social. Lo importante es lograr un grado de independencia en el nombramiento de las autoridades de control.

## Mesa No 4:

# POLÍTICAS DE EVALUACIÓN EXTERNA Y ACREDITACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

*Moderador: José Antonio Figueroa*

### **Definición, objetivos y finalidad de la evaluación externa y la acreditación de las instituciones de educación superior** .....

- a. **Evaluación externa.**- es el proceso que permite conocer potencialidades, fortalezas y debilidades de una institución, hecho por un equipo técnico de personas, externas a la institución que se evalúa.
- b. **La acreditación externa.**- es el reconocimiento a una institución que cumple con la misión, visión y objetivos y que responde a las necesidades sociales, bajo estándares de calidad.
- c. **La finalidad de la evaluación externa.**- es lograr una educación de calidad que mejore las condiciones de vida y propicie el bien común.

### **Articulación de la evaluación externa con los procesos de evaluación interna, acreditación y posible categorización de las instituciones de educación superior** .....

Evaluación interna y externa deberían estar interrelacionadas para garantizar la consecución de sus objetivos. Los procesos de formación y capacitación pueden ser los mismos para los evaluadores internos y externos. Se deberían dar procesos continuos de evaluación, seguimiento y autoevaluación, hasta llegar a la evaluación externa.

## **Mecanismos de garantía del carácter externo de la evaluación y la acreditación de las Instituciones de Educación Superior**

Iniciar con la profesionalización de personas para sean capaces de hacer evaluaciones objetivas y que cuenten con habilidades aplicables a distintos contextos. Para ser parte del equipo de evaluadores externos, y realizar acreditaciones objetivas, las personas deberían participar en procesos de selección, que partan de una convocatoria universal y se maneje su postulación de manera anónima. Se podrían establecer convenios interinstitucionales entre el CONEA y las Instituciones de Educación Superior, para la profesionalización y la capacitación de los evaluadores.

### **Aspectos-dimensiones a evaluar externamente y considerar en la acreditación e importancia de cada uno de ellos (docencia, investigación, gestión, financiamiento, extensión universitaria, etc.)**

Sería oportuno considerar los ámbitos que las instituciones de educación superior desarrollan, tales como:

- a. **Gestión.**- esta debería estar supeditada a la misión central de las Universidades.
- b. **Docencia.**- actualización de su formación, investigación, vinculación a redes nacionales e internacionales, productos de investigación, publicaciones (desarrollar una estrategia para que las personas lean los resultados de las investigaciones realizadas en las Instituciones de Educación Superior).
- c. **Investigación.**- pertinencia, capacidad de difusión, utilidad de resultados, socialización y articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.
- d. **Vinculación con la colectividad.**- relaciones con sociedades locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales. entre otros.

## **Instancias de la evaluación externa en el organismo público de acreditación y aseguramiento de la calidad (perfil, requisitos, selección, duración en los cargos, funciones, incompatibilidades, etc.)**

El CONEA, como organismo técnico de evaluación externa, debe estar conformado por profesionales que cumplan con los requisitos establecidos en las convocatorias de méritos y oposición. La permanencia de ellos debería estar condicionada a los resultados obtenidos en la evaluación.

El CONEA debería ser un organismo acreditado a nivel regional e internacional (evaluación de los evaluadores). Los equipos de colaboración deberían conformarse por profesionalización y por meritocracia.

## **Instrumentos para evaluar y acreditar a las instituciones de educación superior**

Mejorar la guía de autoevaluación, características, ámbitos, estándares e indicadores y la guía de evaluación externa, contemplando nuevos instrumentos que permitan disponer de mayor información para obtener objetividad. Se debería establecer, como requisito, la elaboración de un informe final de la autoevaluación.

## **Mecanismos de apropiación de la evaluación externa y sus resultados (plazos para procesos de auto-reforma)**

Reestructura institucional debidamente planificada y con apoyo del Estado. Los plazos establecidos por el CONEA deberían determinarse en función de las debilidades detectadas en cada una de las Instituciones de Educación Superior.

## **Rendición de cuentas de los resultados de la evaluación externa y del proceso de acreditación de las Instituciones de Educación Superior**

Publicar y socializar los resultados de las acreditaciones, a fin de promover la cooperación interinstitucional (lograr que las distin-

tas instituciones puedan garantizar acuerdos o la rotación de gente, para cumplir con la premisa de igualdad).

Se deberían realizar auditorias de la gestión de forma permanentes, internas y externas.

### **Personas que participaron en la mesa**

---

Los nombres que constan en esta lista son de aquellas personas que se registraron en esta mesa, presentamos las disculpas correspondientes si algún participante no consta en ella.

- Mary Morocho Q                      UTPL
- Jaime Rivas Herrera                IECE
- Augusto Calvopiña                 CONESUP
- Fausto Moscoso                      CONESUP
- Daniela Villacís Conrado         FEPE
- Héctor González Same            UTSAM
- Marcos Oviedo Rodríguez      UTB
- Rubén Navia                         ESPE
- Guillermo Flores Zapata         Espíritu Santo - UEES

## Mesa No 5:

# **POLÍTICAS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE CARRERAS Y PROGRAMAS**

**(TÉCNICAS, TECNOLÓGICAS, DE PREGRADO Y POSTGRADO)**

*Moderador: Julio Oleas*

### **Definición, objetivos y finalidad de la evaluación y acreditación de las carreras y programas**

---

Definiciones:

- Evaluación de carreras y programas.- es la acción que sirve para determinar el grado de cumplimiento de misión, visión, objetivos y perfiles de las carreras y programas.
- Acreditación de carreras y programas.- es la certificación del cumplimiento de los estándares propuestos por el organismo regulador de la calidad de carreras y programas.

### **Finalidad de la evaluación y acreditación**

---

Mejoramiento permanente para garantizar la calidad de las carreras o programas

### **Objetivos de la evaluación y acreditación**

---

Facilitar la rendición social de cuentas.

### **Articulación de la acreditación de carreras y programas con los procesos de evaluación interna, externa y posible categorización de las carreras y programas (técnicos, tecnológicos, pregrado y postgrado)**

---

- La articulación pertinente debería darse en la continuidad que se da entre los procesos de: evaluación interna, evaluación externa y acreditación.
- Para llegar a una posible categorización es prioritaria la conceptualización de las categorías.

### **Mecanismos de garantía de la «independencia» de la evaluación y la acreditación de las carreras y programas**

---

- La entidad de evaluación debería realizar evaluaciones de las evaluaciones internas (autoevaluación del evaluador).
- Los equipos de evaluación externa deberían tener por lo menos un evaluador extranjero.

### **Aspectos-dimensiones a considerar en la evaluación y la acreditación de las carreras y programas e importancia de cada uno de ellos (docencia, investigación, gestión, financiamiento, extensión universitaria, etc.)**

---

- Los aspectos-dimensiones a considerar son:
  - Docencia
  - Investigación
  - Gestión
  - Pertinencia
  - La adecuación del perfil a la demanda social.
- En lugar del aspecto financiero se debería considerar la sustentabilidad de la carrera, porque el financiamiento se refiere a la viabilidad de mercado de la carrera.
- El aspecto de extensión universitaria debería ser considerado como evaluable a nivel institucional, y no a nivel de carrera o programa.

### **Responsables de la evaluación y la acreditación de carreras y programas en el organismo público de acreditación y aseguramiento de la calidad (requisitos, selección, duración en los cargos, funciones, incompatibilidades, etc.)**

Se debería constituir una suerte de comité técnico de evaluación de carreras y programas, cuyos miembros cumplirían los siguientes requisitos:

- Experiencia académica
- Tiempo completo y dedicación exclusiva al comité técnico
- Capacitación específica
- De libre remoción
- Cumplir con las funciones establecidas por el comité técnico del CONEA

### **Instrumentos a utilizarse en los procesos de evaluación y acreditación de carreras y programas**

Los instrumentos deberían ser desarrollados por los responsables de la evaluación y aprobados por el organismo público técnico, de acreditación y aseguramiento de la calidad.

### **Mecanismos de apropiación de los resultados obtenidos en los procesos de evaluación y acreditación de las carreras y programas (plazos para procesos de auto-reforma)**

Se debería trabajar en la definición de mecanismos de mejoramiento continuo de la calidad.

### **Rendición de cuentas de los resultados de los procesos de evaluación y acreditación de las carreras y programas**

- El organismo de acreditación debería rendir cuentas a la sociedad sobre los procesos realizados.

- Un evaluador internacional debería auditar los procesos realizados.

### Vinculación con el financiamiento público.

- El financiamiento público debería garantizar el proceso de mejoramiento continuo.
- El organismo público técnico de acreditación, y aseguramiento de la calidad, debería recibir financiamiento adecuado para el pleno cumplimiento de sus funciones, lo que sería contrario a la idea de que las entidades a ser evaluadas tengan que pagar por ello.

### Personas que participaron en la mesa.

Los nombres que constan en esta lista son de aquellas personas que se registraron en esta mesa, presentamos las disculpas correspondientes si algún participante no consta en ella.

- |                      |   |
|----------------------|---|
| ▪ Nelson Subía       | SENACYT                                       |
| ▪ Khira Martínez     | IECE  |
| ▪ Rosmary López      | CONEA   |
| ▪ Miguel Guamán      | UTMACH  |
| ▪ Reinaldo Valarezo  | CONESUP                                       |
| ▪ Briceyda Campuzano | Instituto Superior Pedagógico “23 de Octubre” |
| ▪ Vinicio Bustos L.  | Universidad Cristiana Latinoamericana         |
| ▪ Gonzalo Mendieta   | Universidad San Francisco de Quito            |

## Mesa No 6:

# ASPECTOS QUE SON PARTE DE LA PRODUCTIVIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, QUE USUALMENTE NO SE LOS TOMA EN CUENTA EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN, PERO QUE DEBERÍAN SER INCORPORADOS

*Moderador: Milton Luna*

### Definición y justificación

---

La Constitución nos plantea un nuevo concepto de IES en el país, en el que la investigación esté orgánicamente incorporada a su estructura. La Constitución también determina que la educación superior debe asumir en forma responsable y dinámica los retos en la producción de ciencia y tecnología, guardando coherencia y pertinencia con: los principios de la educación superior planteados en la Carta Magna y los principios filosóficos y de desarrollo institucional.

Así también, es necesario considerar la importancia de asumir el reto de una formación integral, para el cambio y la transformación social.

La investigación debería ser entendida como producción del conocimiento, incorporada al proceso enseñanza-aprendizaje y al desarrollo humano sostenible, por lo tanto integrada a las funciones sustantivas de la educación superior.

### Indicadores y Estándares:

---

- **Estándar 1:** La investigación debería estar incorporada orgánicamente a la estructura organizacional de las instituciones de educación superior.

**Indicadores:** planificación, políticas, normativa, metodología, evaluación y líneas de investigación prioritarias.

- **Estándar 2:** Debería desarrollarse en los diferentes niveles de formación, marcando crecientes grados de complejidad.

**Indicadores:** evidencia de los resultados de las investigaciones, correspondencia entre los resultados de las investigaciones con los objetivos planteados, investigación formativa, fundamental y aplicada.

- **Estándar 3:** Debería contribuir a la generación de cambios en la formación profesional, en la ciencia, en la institución y en la sociedad.

**Indicadores:** Niveles de impacto

### **Mecanismos de Medición y Evaluación:**

---

- Opinión
- Análisis documental
- Observación
- Verificación

### **Instrumentos:**

---

- Guía de análisis de documento
- Guía de observación
- Guía de entrevista
- Guía de verificación de resultados
- Cuestionario – encuesta

### **Vinculación con el Financiamiento Público**

---

Para asegurar el financiamiento público de las investigaciones, se debería considerar:

- El cumplimiento del 1% que establece la Constitución, sujeto a la acreditación.
- La articulación de la acción investigativa de las instituciones de

educación superior con los demás actores: Estado, sector productivo, gobiernos seccionales, sociedad.

- Las alianzas estratégicas con organismos nacionales e internacionales para el desarrollo de investigación.

---

La mesa hizo una lectura y análisis de los fundamentos constitucionales sobre evaluación y acreditación de la educación superior. Y estableció una discusión y relación entre los fundamentos constitucionales y el tema planteado para el grupo, de lo cual se destacan algunos temas:

1. Las IES deberían integrar orgánicamente a la investigación dentro de su estructura.
2. Se debería determinar la secuencia de la investigación relacionada con los niveles de desarrollo académico de los estudiantes (pregrado, postgrado, etc.).
3. Importancia de recuperar el concepto de soberanía y el conocimiento de las estrategias y metas del Plan Nacional de Desarrollo, para canalizar la reconversión de las IES y la investigación para ese propósito.
4. Relevancia de la investigación fundamental y aplicada.
5. La investigación debería ser un aspecto transversal en la IES y la sociedad.
6. La investigación debería apuntar al desarrollo de la ciudadanía y a la resolución de los problemas de la comunidad.
7. La universidad debería investigar sobre temas fundamentales, ligados con el desarrollo de la cultura, la pluriculturalidad y plurinacionalidad.
8. La investigación debería tomar en cuenta los criterios de coherencia y pertinencia para el desarrollo de su actividad.
9. La evaluación debería ser integral y considerar los aspectos cognitivos, afectivos y de destrezas de los docentes y estudiantes.
10. Integrar en la evaluación instrumentos cualitativos.
11. Debería existir una relación de la investigación en las IES con el conocimiento de la técnica de la investigación y de la ética. Por ejemplo, el manejo pertinente y el respeto de los derechos de autor.

**Personas que participaron en la mesa.**

Los nombres que constan en esta lista son de aquellas personas que se registraron en esta mesa, presentamos las disculpas correspondientes si algún participante no consta en ella.

- Alfredo Govea M. U. Católica de Guayaquil
- Gialfar Barquet U. Católica de Guayaquil
- Luis Molina ITA “Simón Rodríguez”
- Gustavo Freire C. IECE
- Omar S. Sánchez U. Técnica de Cotopaxi
- Milton Luna Contrato Social por la Educación
- Erika Silva CONEA
- Jenny Sánchez U. de Cuenca
- Betzabé Maldonado CONESUP
- Xavier Mosquera U. Tecnológica Empresarial de Guayaquil
- Norma Checa R. Universidad Turística

# COMENTARIOS DE LOS PARTICIPANTES DE LA PLENARIA SOBRE EL TRABAJO PRESENTADO POR LAS MESAS DE DISCUSIÓN 4, 5 y 6

**Comentario 1 (Rectora del Instituto Técnico de Azogues):** Se ha abordado sólo el tema de la educación universitaria, pero no de los institutos de educación superior, que atienden a ciudadanos que no pueden acceder a la Universidad. Si todo se centra en las universidades este sería un análisis excluyente. Los institutos del país somos quienes más problemas tenemos: en recursos para apoyar los procesos de evaluación, por ejemplo, no tendríamos opción a participar. Este organismo de aseguramiento de la calidad de la educación debe también considerar a los institutos.

**Comentario 2 (Analía Minteguiaga, Coordinadora seminario):** Mi comentario es que al definir la autoevaluación no se pensó sólo en universidades, pero esa idea sí se transmite en otras mesas. Los institutos dan otro tipo de oferta educativa. Los conservatorios, son parte del sistema de educación superior, así como los institutos pedagógicos. Hay que pensar en todos los componentes: docencia, investigación, pertinencia, pero los pesos relativos no son los mismos y debemos incorporar a todos los estamentos que están ligados a la educación superior. Mi inquietud es conocer ¿por qué debe ser de libre remoción un cargo de representación?

**Comentario 3 (Mariana Sánchez, SENACYT):** En cuanto a la investigación, hay varios aspectos donde se ha tomado en cuenta el desarrollo de la misma; sin embargo, uno de los factores más importantes por los que el país no tiene investigación, es el análisis de la documentación. ¿Cómo producimos indicadores si no tomamos

en cuenta la experiencia? Debemos conocer lo que tenemos hecho, para evitar que se repitan los proyectos de investigación y las tesis. Debe haber una validación del financiamiento público. La falta de procesamiento de la información es un factor que hace que el Ecuador desperdicie recursos en lo que respecta a la realización de proyectos. La profesión que hace este trabajo se llama Bibliotecología y Ciencias de la Información. Quisiera que se añada en el ámbito de la investigación de la información, que no son sólo los datos los que se requieren, sino también a la recuperación de un documento en forma ágil, precisa y concisa. Hay que reconocer la importancia de la investigación.

**Comentario 4 (María Vela, PUCE)** : La mesa No. 2, trabajó el aspecto de financiamiento de los procesos. El tratamiento de este aspecto merece algo de tiempo, porque no sólo es de interés del Estado el mejoramiento de la calidad de la educación y no sólo es él el responsable, también deben considerarse a las instituciones de educación superior y la sociedad en general, porque son ellas las beneficiadas. Por lo que hay que considerar la colaboración para el financiamiento de la evaluación. Los costos financiados por cada institución dependerán del plan de evaluación de la misma, considerando sus características específicas. El fondo real de eso es que no se dé dinero para la acreditación, sino que se colabore con la institución para financiar y producir los elementos operativos que se requieren. ¿Los organismos privados pueden tener acceso a fondos públicos para planes de mejoramiento, ya que brindan servicios a la comunidad?

**Comentario 5 (María Virginia Herdoíza, CONESUP)**: El financiamiento de la evaluación interna debe ser considerado como inversión dentro de las instituciones de educación superior.

**Respuesta de José Antonio Figueroa,  
moderador de la mesa de discusión 4:**

.....

Hay que considerar el aspecto de cómo generar igualdad en el acceso a fondos públicos. Hay que buscar una igualdad de acceso como una directriz, pero en sentido ascendente.

**Respuesta de Julio Oleas, moderador de la mesa de discusión 5:**  
.....

En lo referente a la investigación, ésta tiene que ser considerada en la creación de la Ley de Educación Superior, que tiene importancia para el desarrollo. SENACYT podría plantear temáticas sobre las que el país debería investigar conforme a sus necesidades, lo que contribuiría al “buen vivir”. Necesitamos precisar lo que es pertinencia, es decir, en las necesidades del país para su desarrollo.

**Respuesta de Milton Luna, moderador de la mesa de discusión 6:**  
.....

Se cree que la investigación científica debería atravesar todos los niveles educativos, y ese es un reto para las instituciones de educación superior. Por ejemplo, hay que generar políticas en torno al uso de las TICs. Este es un ejercicio que estamos realizando y es bueno que se recuperen estas ideas desde SENPLADES. La investigación tiene una dimensión importante en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

## Mesa No 7:

# POLÍTICAS DE CATEGORIZACIÓN DE CARRERAS Y PROGRAMAS

*Moderadora: Patricia de la Torre*

## ASPECTOS CONCEPTUALES

### **Definición de la categorización de carreras y programas de la educación superior, objetivos y finalidades.**

---

Se define a la categorización como el nivel de reconocimiento que alcanzan las personas, carreras y programas en las instituciones, según el nivel de desempeño y la función social que cumplen. La categorización genera una escala cuali-cuantitativa, que da cuenta de la calidad del quehacer académico de las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior, como un dispositivo de emulación de la calidad académica en el contexto de la sociedad nacional, regional y mundial.

Los objetivos generales de la categorización son:

- Diseñar un sistema de categorización que facilite la toma de decisiones, con relación a la pertinencia de las carreras y programas que ofertan las instituciones de educación superior, que cuenten con rigor científico, en base a las exigencias de la sociedad y la Carta Magna del Ecuador.
- Establecer una política gubernamental, generada por el sistema de planificación del Estado, para que las instituciones de educación superior cuenten con un mecanismo idóneo, que permita la categorización de los programas y carreras que se ofertan a la población estudiantil y a la sociedad en su conjunto, con base a las necesidades y prioridades del país.

Los objetivos específicos de la categorización son:

- Levantar un catastro (no un inventario) actualizado de las carreras y programas con los que cuentan las instituciones del Sistema de Educación Superior del país.
- Desarrollar los criterios de categorización de las carreras y programas que ofertan las instituciones del Sistema de Educación Superior.
- Aplicar el sistema de categorización de las carreras y programas en las instituciones de educación superior.
- Evaluar el sistema de categorización establecido.
- Publicar oficialmente los resultados del sistema de categorización de las carreras y programas.

Finalidades de la categorización:

La categorización es, sin duda, un instrumento que toma validez por los siguientes motivos:

- Permite normalizar con base legal la calidad de las carreras y programas de las instituciones de educación superior, con parámetros Web-métricos, bibliométricos y no bibliométricos, para que exista el posicionamiento a nivel nacional e internacional por el mérito y la relevancia de los estudiantes, profesores y las instituciones.
- Contar con una categorización de carreras y programas de nivel superior induce a estimular el mejoramiento de la calidad de las carreras y programas de las instituciones de educación superior, para insertarse en el mundo globalizado y competitivo, lo cual permitiría establecer nexos, vínculos, accesos y reconocimientos en el concierto académico científico de las universidades dentro y fuera del país.

### **Articulación de la categorización de programas y carreras con los procesos de evaluación interna, externa y acreditación:**

La articulación debería darse con las siguientes consideraciones:

- La relación entre la necesidad formativa y la exigencia del trabajo profesional y académico.
- La eficiencia y calidad en la competitividad, en los actores del desarrollo nacional, sectorial, regional, empresarial y personal.

- El grado y nivel de actualización por medio de la educación continua y la evaluación de los profesores en todas las áreas de desarrollo: andragógico, gestión académica, investigación científica.
- La integralidad y complementariedad de los contenidos y asignaturas en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

### **Mecanismos que garantizan la *independencia* de la categorización de las carreras y los programas:**

- Disponer de una Política de Categorización con su respectiva metodología.
- La independencia también se construye cuando los criterios de categorización están libres de relaciones clientelares, inestabilidades institucionales y apego a criterios técnicos y con rigor científico.

### **Vinculación con el financiamiento público de acuerdo a las categorías de las carreras y programas:**

Se debería canalizar un valor agregado (“plus”) de financiamiento público a las instituciones de educación superior que ponen en vigencia la categorización. Si se evidencia desarrollo científico y aportes al conocimiento, entonces, se garantizan los dos siguientes aspectos:

- El impacto en el desarrollo profesional de los graduados de nivel superior.
- Desarrollo del talento de los profesores y estudiantes.

En este sentido, la categorización significaría un incentivo, un premio para las Instituciones de educación superior.

## **ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ORGANIZATIVOS**

### **Responsables de la categorización:**

- En la elaboración de una política de categorización: CONEA, CONESUP, SENACYT, SENPLADES.

- En la ejecución de la política, el CONEA, como organismo rector en materia del aseguramiento de la calidad.
- En la parte operativa, los responsables son las Instituciones de Educación Superior.

### **Mecanismos de apropiación de la categorización de las carreras y programas:**

La mesa concibe que los mecanismos más idóneos sean los siguientes:

- Institucionalizar la categorización en las instituciones de educación superior.
- El compromiso institucional para asumir la categorización, que significa:
- Conocer y analizar la calidad y eficiencia de los elementos de carreras y programas.
- Comprobar los niveles de logro de los objetivos propuestos de carreras y programas.
- Comprobar la respuesta académica de las carreras y programas, en relación a la demanda nacional.
- Establecer el rigor y producción científica en las carreras y programas.

Para esto se requiere determinar niveles de cumplimiento y logros con criterios de eficiencia, eficacia, calidad y necesidad, fundamentados en información que considere como indispensable:

- Fundamentación filosófica, pedagógica, social, económica y política de la carrera.
- Justificación de la carrera y programa de acuerdo a las necesidades del país.
- Definir un perfil profesional.
- Definir el perfil ocupacional.
- Definir los objetivos generales y específicos de la carrera y/o programa.
- Definir el plan de estudios.
- Definir una organización administrativa-académica.
- Recursos financieros presupuesto de la carrera y/o programa.

## Rendición de cuentas de los resultados de la categorización de los programas y las carreras:

- El organismo rector del aseguramiento de la calidad de la educación debería sistematizar la información y difundir la categorización de las carreras y programas de las instituciones de educación superior.
- El Organismo que planifica, dirige y coordina el sistema académico superior, debería informar sobre los resultados de categorización de los programas y carreras.
- Las instituciones de educación superior informarán a la sociedad sobre el desarrollo de sus carreras y programas, a fin de garantizar su calidad, sujeta al permanente mejoramiento.
- La sociedad se mantendrá informada de la calidad de la oferta de carreras y programas de las instituciones de educación superior, mediante la publicación oficial y periódica de los resultados del sistema de categorización.
- Todo el sistema debería rendir cuentas de carreras y programas que apunten a formar perfiles profesionales, que necesiten el desarrollo integral del país.

### ASPECTOS TÉCNICO-METODOLÓGICOS (TOMANDO EN CUENTA LOS PESOS RELATIVOS)

Se deben considerar en la categorización de: docencia, investigación, gestión académica, financiamiento, extensión universitaria:

#### Aspectos técnicos

El procedimiento metodológico para considerar los aspectos técnicos señalados se realizará de manera que se logre responder a preguntas como:

- ¿Para qué categorizar las carreras y programas?
- ¿Cómo categorizar? Se lo hará a través de la planificación.
- ¿Con qué? Se usarán técnicas e instrumentos adecuados diseñados para el efecto.
- ¿Quiénes categorizan? Se lo hará con la participación de informantes internos y externos.

CUADRO 1: ASPECTOS TÉCNICOS			
DOCENCIA	INVESTIGACIÓN	GESTIÓN	EXTENSIÓN
Porcentaje de docentes con grado doctoral	Número de proyectos de investigación	Dotación de infraestructura	Políticas de vinculación con el medio externo
Porcentaje de valoración de los docentes por los estudiantes	Obtención de recursos de investigación	Dotación de recursos bibliográficos	Número de asesorías y consultorías brindadas al medio externo
Diversidad de los estudiantes	Número de publicaciones en revistas científicas calificadas	Mecanismos de reconocimiento de la participación de estudiantes y docentes	Satisfacción de los requerimientos del entorno, a través de la formación profesional
Producción académica	Índice de impacto de las publicaciones	Mecanismos de asignación de recursos presupuestarios	Participación en el entorno socio-productivo, a través de actividades de vinculación social
Rendimiento de los estudiantes	Número de patentes por docente	Mecanismos de planificación de la carrera	Número de convenios de intercambio académico, técnico y científico
Calificaciones de los estudiantes de nuevo ingreso	Número de premios y distinciones a través de la investigación	Apertura de la carrera a su entorno	
Índices de admisión	Porcentaje de docentes con participación activa en investigación		
Índices de inscripción	Número de investigadores a tiempo completo		
Índices de permanencia			
Índice de graduación			
Tiempo promedio para la graduación			
Índice de inserción laboral después de la graduación			

### b) Instrumentos de categorización a ser considerados:

- Evaluación
- Estándares e indicadores de calidad
- Información interna y externa

- Bases de datos de las carreras y programas
- Cuestionarios
- Procesamiento
- Informe
- Análisis estadísticos
- Manuales
- Encuestas
- Entrevistas
- Pertinencia, impacto, adecuación, oportunidad, eficiencia, eficacia y rendimiento
- Autoevaluación
- Modalidad de estudios
- Niveles de estudios
- Áreas de estudios
- Sistemas de estudios
- Jornadas de estudios

### **Personas que participaron en la mesa.**

---

Los nombres que constan en esta lista son de aquellas personas que se registraron en esta mesa, presentamos las disculpas correspondientes si algún participante no consta en ella.

- |                          |                                   |
|--------------------------|-----------------------------------|
| ▪ Orlando Lazcano        | FENAUPE                           |
| ▪ Héctor López Bastidas  | IECE                              |
| ▪ Víctor Recalde         | CONESUP                           |
| ▪ Marcelo Albuja         | CONEUP                            |
| ▪ Ángel Ortega Gutiérrez | Conservatorio S. Bustamante Celi  |
| ▪ Yolanda Díaz H.        | ESPOCH                            |
| ▪ Jimena Orellana        | CONEA                             |
| ▪ Jorge Bolaños          | U. Politécnica Estatal del Carchi |
| ▪ Jaime Lascante         | CONESUP                           |
| ▪ Francisco Dávalos      | SENPLADES                         |

## Mesa No 8:

# POLÍTICAS DE INCENTIVOS, LIGADAS A LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD

*Moderador: Salomón Doumet*

### **Definición de políticas de incentivos, objetivos y finalidades, ligados a la evaluación y la acreditación de la calidad.**

---

Según lo existente, las políticas de incentivos son entendidas como:

- La participación prioritaria en fondos concursables, provenientes de un fondo de desarrollo académico institucional universitario.
- El aval estatal para solicitudes de crédito interno y externo.
- La valoración de proyectos como prioritarios, para crear y aprobar programas de postgrado.

Se debería suspender la entrega de fondos a una institución de educación superior cuando una o más carreras no cumplan con los estándares académicos, a pesar de las recomendaciones realizadas en los procesos de evaluación y acreditación.

Además se debería trabajar por:

- Políticas de financiamiento asociadas a la calidad de los procesos determinados a través de la evaluación y acreditación.
- Participación de las instituciones de educación superior en los procesos de asesoría y consultoría de investigación, asociados a los procesos de acreditación.
- Asignación de fondos para becas y créditos asociados a la acreditación.

- Sistema de actualización y capacitación del docente en cada institución de educación superior.
- Incentivos económicos en capacitación, investigación, jubilación y cesantía para el sector docente.
- Reconocimientos honoríficos a docentes, personalidades e instituciones de educación superior, destacados en procesos de aseguramiento de calidad educativa.
- Estabilidad y promoción docente.
- Asociar los proyectos de investigación financiados por la SENACYT a la evaluación y acreditación.
- Asociar los proyectos de capacitación docente a nivel de postgrado, financiados por la SENACYT, a los procesos de evaluación y acreditación.

### **Mecanismos de articulación entre los procesos de evaluación y acreditación y las políticas de incentivos**

---

- Elaborar el marco normativo que articule los procesos de evaluación y acreditación con la política de incentivos.
- Considerar los resultados de la evaluación y la acreditación, como punto de partida para la aplicación de la política de incentivos.
- Mejorar los incentivos para el sector docente.
- Fortalecer los procesos de capacitación y formación.

### **Institucionalidad para la implementación de políticas de incentivos y su vinculación con los procesos de evaluación y acreditación**

---

- Institucionalizar los procesos de aseguramiento de la calidad, como política de las instituciones de educación superior.
- Fortalecer la participación democrática de los actores sociales involucrados.
- Elaborar el marco legal que señale, claramente, las responsabilidades de cada institución.

## Bases legales para la implementación de políticas de incentivos basadas en los procesos de evaluación y acreditación

- Constitución Política del Estado.
- Nueva Ley de Educación Superior
- Reglamentos.

## Financiamiento de las políticas de incentivos

- Presupuesto general de las instituciones de educación superior.
- Incremento del presupuesto a la SENACYT, para financiar proyectos de investigación, capacitación y formación.
- Autogestión, a través de convenios con empresas del sector productivo.
- Prestación de servicios a empresas públicas y privadas.
- Realizar estudios coordinados, entre el organismo responsable de planificación del sistema de educación superior y los organismos estatales.
- Líneas de crédito preferenciales para fortalecimiento de las instituciones de educación superior.

## Potencialidades y limitaciones para la implementación de políticas de incentivos, relacionadas con los procesos de evaluación y acreditación

### a. Potencialidades:

- Talento humano de las instituciones de educación superior.
- Capacidad de gestión de las instituciones de educación superior.
- Infraestructura de las instituciones de educación superior.
- Posicionamiento y prestigio de las instituciones de educación superior.
- Coherencia gubernamental.

### b. Limitaciones:

- Excesiva dependencia financiera de las instituciones de educación superior públicas, del presupuesto general del Estado.

- Escasa cultura de evaluación y aseguramiento de la calidad.
- Desconocimiento de experiencias positivas de evaluación y acreditación entre las instituciones de educación superior.
- Falta de normativa interna.

### **Mecanismos para propiciar la aceptación de las políticas de incentivo en la comunidad educativa**

---

- Impulsar la participación de los actores académicos.
- Promover y difundir las políticas de incentivos entre las instituciones de educación superior.
- Fortalecer los procesos de socialización y difusión en la comunidad universitaria y en la sociedad, para generar confianza ciudadana.
- Respetar la autonomía universitaria (en el marco de su carácter responsable).

### **Aspectos o áreas donde se deberían implementar las políticas de incentivos**

---

- Ciencia y tecnología
- Investigación e innovación
- Educación
- Cultura
- Valoración de conocimientos y saberes ancestrales
- Docencia
- Gestión interna y vinculación externa

### **Formas de evaluación y monitoreo de las políticas de incentivos.**

---

- Evaluación interna.
- Evaluación de procesos.
- Evaluación de resultados.
- Seguimiento sistémico e integral de la evaluación y acreditación, a través de la entidad evaluadora, en relación con las estructuras

internas de evaluación de las instituciones de educación superior, promoviendo la retroalimentación del sistema.

### Personas que participaron en la mesa

Los nombres que constan en esta lista son de aquellas personas que se registraron en esta mesa, presentamos las disculpas correspondientes si algún participante no consta en ella.

- Gustavo Aguayo B. FENAPUPE (ESPOCH)
- Gonzalo Andrade M. U. Regional Autónoma de los Andes
- Ramiro Zambrano S. CONESUP
- Carlota Hermoza CONESUP
- Miguel Bautista SENACYT
- Alfredo Bastidas CONEA
- Salomón Doumot CONEA
- Darío Moreira CONESUP
- Rocío Rosero J. CONEA
- Fanny Arroyo CONEA
- Roberto Escandón N. ULEAM
- Stijn Janssen VVOB
- Ximena Cevallos IECE
- Olga Estrella M. Instituto Tecnológico “Ciudad de Valencia”
- Laura Aragundy Vera Ministerio de Educación
- René Villacís UTSAM
- Marcos Cevallos Universidad Metropolitana
- Daniel Correa Universidad Central del Ecuador
- Ricardo Márquez Universidad Agraria del Ecuador
- Arnaldo Medina Universidad Técnica de Ambato

## Mesa No 9:

# PROCESOS DE AUTO-REFORMA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

*Moderador: Carlos Díaz*

### **Definición, objetivo y finalidad de los procesos de auto-reforma ligados a la evaluación y acreditación**

---

Definición de auto-reforma.- es el proceso de repensar el quehacer de la IES, de manera sistémica, para construir procesos de cambio dentro de sus funciones y competencias, desarrollando acciones participativas de gestión institucional, que promuevan la calidad, para responder con pertinencia a las necesidades de la sociedad.

**Objetivo:** Lograr cambios efectivos en los procesos y resultados académicos de investigación, innovación, transferencia de tecnología y vinculación de las instituciones de educación superior con la sociedad.

**Finalidad:** Contribuir con pertinencia al desarrollo de un nuevo marco institucional, para formar el nuevo hombre y mujer, capaces de aportar al desarrollo de la ciencia y ser el motor de cambio en la sociedad.

### **Plazos para la auto-reforma en evaluación y acreditación**

---

Cinco años, que es lo que establece el límite legal, aunque la exigencia actual es de corto plazo.

## **Responsables de la auto-reforma, vinculados a la evaluación y acreditación**

---

- Autoridades y directivos
- Comités, departamentos
- Facultades, docentes investigadores (comunidad de las IES)
- Co-participantes: estudiantes, trabajadores, administrativos y actores sociales con los que se vincula

## **Bases legales para los procesos de auto-reforma**

---

- Las consideradas a partir de la Constitución
- La Ley Orgánica de Educación Superior y Reglamento. La nueva Ley de Educación Superior y su reglamento
- Estatutos de las instituciones de educación superior
- Las normas y procesos institucionales

## **Estrategias para incidir a partir de los procesos de auto-reforma en el mejoramiento de las instituciones de educación superior, sus carreras y programas, según los principios que establece la constitución, como son:**

---

- Una estrategia normativa es elaborar una nueva Ley Orgánica de la Educación Superior, con la participación de todos los actores del sistema.
- Mejoramiento de la cultura y educación, mediante una autoevaluación.
- Fortalecimiento de la cultura de la evaluación con la participación de los actores.
- Equilibrio entre la evaluación cuantitativa y la cualitativa en función de las competencias.
- Crear mecanismos de participación para llegar a consensos, como parte del proceso colectivo.
- Establecer parámetros, para elaborar una estructura curricular básica, respetando la realidad particular de cada institución.

- Potenciar el trabajo docente, mediante la adopción de mecanismos, para la mejora del proceso de enseñanza y aprendizaje.
- Reglamento de régimen académico institucional, en concordancia con el del sistema.
- Uniformar la creación de carreras y la denominación de los títulos.
- Establecer un sistema integral y armónico dentro de su propia estructura, integrado a los diferentes niveles: básico y medio.
- Describir lo que entendemos por calidad en términos generales del sistema y desde el punto de vista institucional, contextualizando este concepto en la educación superior.
- Estructurar un buen marco teórico, que incluya a la calidad, pertinencia y eficacia, unificando criterios.

### **Mecanismos para motivar y vincular a la comunidad educativa en los procesos de auto-reforma**

.....

- Nadie se motiva, si no está informado y si nadie le invita a participar.
- Participación de los actores sociales, consultas a los involucrados, exposición de competencias en florecimiento y en decadencia. (planificación y evaluación permanente).
- Impulsar una cultura de incentivos al logro y al desempeño de los actores de las instituciones de educación superior.
- Potenciar y reconocer los servicios de consultoría y la capacidad de autogestión y emprendimiento para innovación tecnológica, generando conocimiento, a través de redes de investigación en las IES.

### **Formas de autoevaluación y monitoreo de los procesos de auto-reforma, vinculados a la acreditación y evaluación**

.....

- Guía del proceso.
- Seguimiento e indicadores.
- Monitoreo que facilite el proceso de auto-evaluación, y que éstos se orienten hacia el mejoramiento.

- Incorporación de las TICS en el proceso de seguimiento.
- Creación de bases de datos, que faciliten el monitoreo.
- Compartir experiencias y resultados, con la finalidad de fortalecer la autoevaluación.

*«El cambio empieza por casa»*

La mesa avanzó en otras recomendaciones, que no estaban dentro de su temario de decisión. Entre los temas tratados tenemos:

Existe la necesidad de reevaluar todos los aspectos establecidos anteriormente. Estos son comisión de evaluación interna y externa, planificación estratégica-redefinición de indicadores-, proyecto de auto evaluación-fundamentación teórica, difusión de las áreas del conocimiento sugeridas por la UNESCO-, evaluación de los docentes, ejecución de la autoevaluación, cultura de evaluación-propósito inicial, observaciones internas y resultados de la autoevaluación. A partir de esta reevaluación, es importante fijar nuevos mecanismos para la coordinación de las instancias responsables, favoreciendo el seguimiento del proceso y de los resultados de la práctica, en los diferentes campos.

Además es importante la rendición de cuentas y la implementación de nuevas acciones, en los siguientes aspectos:

- Académica – Docente
- Investigación
- Innovación
- Vinculación
- Gestión administrativa

### **Personas que participaron en la mesa**

Los nombres que constan en esta lista son de aquellas personas que se registraron en esta mesa, presentamos las disculpas correspondientes si algún participante no consta en ella.

- Rómulo Minchala M. U. Estatal de Milagro
- Galo Atarihuana C. ESPE
- María Virginia H. CONESUP
- Sara Muñoz A. Instituto Superior Tecnológico Vida Nueva
- Lorena Carreño M. Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí
- María Cecibel López Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica
- Alcides Aranda CONEA
- Jenny Quinchimbla American Junior College
- Luis Páez IECE
- Guadalupe Suárez IECE
- Fabián Terán CONESUP
- Reinaldo Ochoa M. U. Nacional de Chimborazo
- Noemí Gálvez U. Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas «A – W»
- Noemy Oleas U. Iberoamericana del Ecuador
- Edmundo Batallas U. de los Hemisferios

# COMENTARIOS DE LOS PARTICIPANTES DE LA PLENARIA, SOBRE EL TRABAJO PRESENTADO POR LAS MESAS DE DISCUSIÓN 7, 8 Y 9

**Comentario 1 (Héctor López, IECE Y FENAPUPE):** se señala que hay que repensar los conceptos de la educación superior y hay que incorporar a ellos la identidad ecuatoriana, contando con quienes están dentro del territorio nacional (migrantes estudiantiles). Se ha pedido que se incorpore a los procesos de homologación, reconocimiento y acreditación, los títulos de las personas obtenidos en el exterior, ya que muchos de ellos no pueden homologarlos, a pesar de que son títulos reconocidos internacionalmente. La educación superior debe ser un proceso de integración del conocimiento. También hay que considerar la reinserción laboral de esas personas que han estudiando en el exterior.

**Comentario 2 (Sr. Aranda, CONEA):** Hay cosas nuevas que se han planteado aquí, como son el tema de la categorización, los incentivos y la homologación de títulos. Hay dos aspectos que se deben enfrentar con mayor seriedad: la anterior Constitución Política del Estado (art. 79) crea el Sistema de Educación Superior, esto no existe en la Constitución actual, ni como Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Esperamos que esto se rescata en la Ley.

También la anterior Constitución hablaba de la autonomía del ente acreditador, mientras que hoy aparece una figura que puede ser equiparable, que es la de independencia, asunto que debió ser tratado en la Mesa No. 1. En cuanto a la composición del Consejo de Evaluación y Acreditación, no se ha mencionado este tema; parece que por

falta de tiempo. Se habló de lo público, que no necesariamente es lo estatal y ello incluye a miembros de la sociedad civil.

**Comentario 3 (Norma Checa, Universidad de Especialidades Turísticas):** Se sugiere que, cuando el CONEA realice evaluaciones de carreras y programas, se considere la posibilidad de incluir a universidades que se caracterizan por ofrecer especialidades a sus estudiantes.

**Comentario 4 (Washington Rodas, FENAPUPE):** estos trabajos y propuestas deben ser divulgados en todos los sectores del Sistema de Educación Superior, para lograr un compromiso entre ellos y hacia la sociedad. Hay que entender que la educación es una propiedad de todos los ecuatorianos, tal como lo dice el Presidente de la República.

#### **Respuesta de Carlos Díaz, moderador de la mesa de discusión 9:**

La SENACYT está tratando de incorporar un programa con la SENAMI, con la opción de crear redes de educación. Existe el proyecto Prometeo, que busca incorporar a profesores e investigadores ecuatorianos residentes en el extranjero, que quieran venir a trabajar en Ecuador en esos temas. Sobre el reconocimiento de títulos, éste debería ser un problema específico a ser tratado en otro espacio. ¿Por qué se deben pagar ciertas tasas en Ecuador si ya se han pagado en otros países los costos relacionados con la educación superior?

#### **Respuesta de Patricia de la Torre, moderadora de la mesa de discusión 7:**

Se podría entender que los cambios institucionales son lentos, pero dicho cambio depende de los mapas mentales: cultura organizacional de las instituciones de educación superior, que trabajan alrededor de hábitos, creencias y costumbres ya establecidos, y que no queremos cambiar. Cuando se nos quita ese piso, sentimos inestabilidad y nos afincamos en lo que hemos aprendido a hacer durante muchos años. Estamos viviendo cambios; estamos pisando una

realidad diferente. El principio de realidad se impone y deberíamos poner orden a lo interno, en el Estado. Deberíamos plantear una reforma estatal seria que nos conduzca a alcanzar los deseos sobre la investigación y la calidad, entre otras cosas. La nueva realidad a la que nos abocamos es que el Estado emerge nuevamente, como un actor fuerte para regular una serie de factores. Si no entendemos eso, no entendemos la dicotomía entre lo público y lo privado. No basta asignar presupuesto, y hay que reflexionar con claridad, y sin miedo, sobre diversos temas, para poder construir cosas buenas y nuevas.