Primer Congreso Chileno de Investigación en Educación Superior

Investigación: Relación entre la evaluación/acreditación de programas y de instituciones[1]

(Carlos Romero)[2]

Presentación

La investigación se basó en un estudio comparado de los sistemas universitarios y las políticas de aseguramiento de la calidad de la educación superior en varios países de América Latina, llevado a cabo por equipos técnicos pertenecientes a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) de Argentina y del Ministerio de Educación y Cultura (Uruguay), ambos en su condición de miembros integrantes de la Red Iberoamericana de Acreditación de la Educación Superior (RIACES) y formando parte de una línea de trabajo de dicha red.

El trabajo se desarrolló durante el año 2008 y tuvo como foco el análisis de seis países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Ecuador.

Se basó en los principios de la educación comparada, utilizando para ello el análisis de casos nacionales en donde se desarrollan actividades de evaluación y acreditación de instituciones y programas, conforme los fines y procedimientos que las respectivas legislaciones nacionales establezcan, y a través del trabajo de Agencias de evaluación y acreditación.

La elección de los casos tomó en consideración la posibilidad de contar con información comparable en aspectos fundamentales que den cuenta de la evaluación y la acreditación en estos países, pues en todos:

- se cuenta con agencias de evaluación de la calidad universitaria miembros de RIACES
- con trayectoria suficiente y consolidadas en sus respectivos ámbitos
- con resultados constatables de evaluaciones y acreditaciones realizadas, y
- representando distintas regiones del continente americano.

Al momento de comenzar el estudio la información disponible no se encontraba sistematizada de manera homogénea. Se disponía de variados recursos y vías de información propias de cada uno de los países, que permitían acceder a datos generados sobre la base de la experiencia personal de los investigadores del estudio y al conocimiento sobre los sistemas educativos del continente.

Dentro de las hipótesis de inicio se destacaba la que suponía que, por encima de la similitud de los procedimientos que se realizan, es posible constatar una pluralidad de razones que dan lugar a que los países opten por procedimientos variados para llevar

---

[1] Equipo de la investigación: Coordinadores: Carlos Romero (MEC) Pablo Tovillas (CONEAU); Integrantes del equipo: Nora Rovegno, Estela Lorente, Cristina Vázquez, Pablo Landoni, Eduardo Carozo, Julio Fernández.

[2] Licenciado en Ciencias de la Educación (Universidad de la República- URUGUAY), Magíster en Política Educativa (Universidad Alberto Hurtado, CHILE). Actual Asistente Vicerrector Académico de la Universidad Católica del Uruguay, y Asesor de la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura.

a cabo sus procesos de evaluación y acreditación, dentro de los que se inscriben las tradiciones universitarias nacionales.

Las razones por las cuales se ha confiado en las Agencias la realización de acreditación de programas de forma paralela a la acreditación/evaluación institucional, no surgía a priori sustentada en razones similares ni partiendo de marcos de referencia común.

Los supuestos de la relevancia de los factores contingentes por sobre los deductivo-analíticos a la hora de configurar los sistemas pautaban también las hipótesis iniciales, donde las razones de escala, economía de recursos, dificultades operativas o la política de incorporación gradual de actividades primaban por sobre la visión sistémica de los procedimientos evaluativos a desarrollar.

A medida que las Agencias han acumulado experiencia en las acciones que pautan sus actividades sustantivas, ha cobrado relevancia la reflexión sobre la pertinencia de integrar o considerar separadamente ambos procesos.

Resultaba de interés identificar los aspectos comunes, complementarios y diferenciales de ambos procesos evaluativos, tanto desde el punto de vista conceptual como procedimental y determinar sus prerrequisitos.

El reporte que se realiza en este documento destaca los aspectos medulares de esta investigación, que atendía a responder a las necesidades de reflexión de temas esenciales para RIACES y por ende, con un nivel de detalle mayor en algunos aspectos que no son aquí reseñados.

Objetivos de la investigación

El estudio comprendía tres objetivos, de los cuales sólo los dos primeros están analizados en el informe para este Congreso, al ser aquellos que contienen la reflexión más sustancial a los efectos de un seminario sobre investigación educativa. El tercero contiene propuestas más instrumentales y de interés de análisis a las Agencias de Acreditación.

Los tres objetivos mencionados son:

1. Comparar los sistemas de evaluación y acreditación de países de la región para identificar los fundamentos, objetivos, procedimientos y alcances que orientan la acreditación / evaluación de programas y de instituciones.

2. Elaborar hipótesis de trabajo para la integración y complementación de los procesos de evaluación institucional y de acreditación de carreras de grado[3] y de posgrado, tomando en consideración tanto los criterios como los procedimientos aplicados en las distintas experiencias nacionales.

3. Plantear escenarios alternativos para la articulación entre acreditación / evaluación institucional y evaluación / acreditación de programas.

[3] Se utiliza la denominación “grado” para referir formaciones de nivel de licenciatura o equivalente, las cuales son en otros contextos también identificadas como de “pregrado”.

Metodología aplicada

Se utilizaron para el estudio fuentes primarias y secundarias de información.

En ese sentido se contó entre las fuentes primarias con documentos normativos y con el aporte de algunos informantes calificados. Se identificaron referentes claves en algunas Agencias objeto de estudio para que oficiaran de orientadores sobre la información a relevar, aportaran datos o información relevante y, en ciertos casos, verificaran los contenidos de los documentos de sistematización que los equipos iban realizando.

Como fuentes secundarias se utilizó bibliografía referida a los sistemas de educación superior analizados, tanto en versiones impresas como aquellas otras que se encuentran ubicadas en los sitios web de las Agencias integrantes del estudio o los Ministerios de Educación de los países que intervienen.

A los efectos de agilizar el procesamiento de la información, los seis casos en estudio fueron repartidos de manera equitativa entre CONEAU y el MEC (tres países para cada uno), utilizando en ambos casos una misma estructura de análisis.

Ésta procuraba identificar en cada país

- Cuáles eran las funciones de los organismos encargados de la evaluación y/o acreditación, en especial sobre la realización de acciones a nivel institucional y/o de sus carreras de grado o posgrado.
- Cuál es el alcance que la normativa nacional le otorga a ambos tipos de acreditaciones.
- La existencia o inexistencia de articulación entre ambos procesos o la perspectiva de que ésta ocurra.

La sistematización de la información de cada país se realizó sobre un esquema de análisis común, que tomó en cuenta los siguientes aspectos:

- Sistema universitario: una breve descripción de sus características más importantes tomando en cuenta las principales dimensiones tales como tipos de instituciones, sectores involucrados, articulación con otros niveles, financiamiento, etc., así como el tratamiento que se le da a la autonomía universitaria en cada sistema.
- Agencia de evaluación y acreditación: descripción de su estructura y funciones, incluyendo fecha de creación, instrumento legal que le dio origen, sus vínculos con otra/s agencia/s existentes; su composición, misión y funciones.
- Descripción, para cada agencia, de los procedimientos empleados y alcances de los procesos de acreditación de programas y evaluación de instituciones, con las dimensiones básicas abarcadas, cómo se definen, cómo se acuerdan, etcétera.
- Relevamiento de procesos que busquen la articulación de ambos procedimientos.

Con el conjunto de la información relevada el trabajo se orientó hacia la propuesta de hipótesis de trabajo que permitieran analizar diferentes opciones en donde ambos tipos de evaluación/acreditación podrían/deberían o sería imposible combinarse, de acuerdo a las características de los sistemas educativos y a las posibilidades o restricciones de las normativas nacionales.

Al mismo tiempo se procuró ensayar algunos escenarios en donde distintas combinaciones puedan hacerse presentes, con opciones diferentes según se trate de Agencias nacionales únicas, o en coordinación o bajo la supervisión de otras, con universidades autónomas o sujetas a acompañamiento, con vinculación o no con

fuentes de financiamiento, con repercusiones sobre la oferta de nuevas titulaciones o no, etcétera.

En el curso de la indagación se ha encontrado que tres de los países inicialmente seleccionados se encontraban transitando procesos de cambio y redefinición de procedimientos, alcances e incluso de sustitución de las agencias que hasta el presente venían cumpliendo, de uno u otro modo, la tarea de aseguramiento de la calidad de la educación superior. No obstante se entendió que a los fines la investigación resultaba igualmente útil la consideración de las características relevadas, sin incluir los cambios en el análisis por lo reciente de los mismos.

Comparación de los casos

La "evaluación de la calidad", como habitualmente se le llama a esta nueva política presente en el sistema de educación superior, ha devenido un concepto clave en numerosos países para comprender los sistemas universitarios. Se han visto florecer y desarrollarse servicios ministeriales, agencias más o menos independientes, y procedimientos diversos con respecto a la evaluación universitaria.

Durante gran parte del siglo XX, la relación Estado – Universidad se limitaba a un conjunto de controles administrativos laxos, basados en el compromiso estatal de incrementar periódicamente los recursos destinados a las instituciones públicas de educación superior en función del incremento del número de estudiantes.

Las reformas de los años 1990 introducen una modificación trascendental al estimular la creación de los mencionados servicios ministeriales, agencias más o menos independientes y programas dedicados a la conducción de un conjunto de evaluaciones diversas. Una gran parte de los países de América latina no han sido ajenos a la creación de este tipo de instituciones. Estos países han encarado, en primer lugar en la mayoría de los casos, cambios en el plano legal que han sido el punto de partida de numerosas agencias públicas que tienen como misión el desarrollo de prácticas evaluativas.[4]

Hasta el momento, los estudios sobre la temática que nos interesa se han preocupado más por comprender el espíritu general que alentó estas reformas,[5] que por el modo en que estos grandes lineamientos fueron procesados en cada país para cristalizar en un conjunto de prácticas e instituciones. Si reconocemos que toda política pública es el resultado de una disputa dentro de un campo específico y que en ella las tradiciones locales y los recursos de cada actor juegan un papel esencial,[6] es necesario complementar el estudio de las tendencias globalizadoras y estandarizantes con el análisis en profundidad de los casos nacionales.

Un sucinto recorrido por algunos países de la región alcanza para revelar la tendencia a la creación de organismos y programas promovidos por el Estado central, en su mayoría, y la variedad de instituciones que encarnan esta orientación en cada país.

[4] Sobre estas transformaciones, pueden consultarse los estudios incluidos en: Blanquer y Trindade, 2001 y Yarzabal *et al.*, 1999.
[5] Sobre los grandes lineamientos de las reformas puede consultarse Marquis, 1994. Para una perspectiva crítica: Paviglianiti *et al.*, 1996 y Mollis, 1996.
[6] Al respecto, Reynaud, 1999 y Muller y Surel, 1998.

Por el lado de las similitudes, varios autores describen estos dispositivos como "organismos de amortiguación" que buscan ejercer un control liviano e indirecto sobre el sistema universitario.[7]

Aunque los parecidos de familia han sido invocados con frecuencia, una mirada más minuciosa y comparada de las diversas iniciativas nos permitirá comprender la forma en que han cristalizado. Se tratará así de identificar con mayor precisión las funciones que se han delegado a estas agencias/organismos/programas y las semejanzas y diferencias entre ellas en lo que concierne a los procedimientos y prácticas finalmente establecidos.

Una de las consecuencias de las distintas evoluciones en los países de la región es la gran diversidad de dispositivos y prácticas, de principios aplicados, de definiciones de calidad subyacentes, de términos empleados (habilitación, acreditación, aseguramiento, mejoramiento, evaluación, calidad, estándares, etc.) pero sobre todo de los contenidos que le son dados.

Las políticas de evaluación de la calidad universitaria

En una primera comparación, los seis países que tiene por objeto nuestro análisis las políticas de evaluación y acreditación se dieron en programas o proyectos piloto (Argentina y Chile son dos ejemplos), pero en todos los casos concluyeron en cambios significativos de los marcos legales que encuadran el funcionamiento de los sistemas de educación superior y los dispositivos de evaluación y aseguramiento de la calidad.

No obstante se observan algunas particularidades de estos marcos normativos que han mutado en el curso de la última década.

Para el caso de la Argentina se trata de una Ley de Educación Superior sancionada en el año 1995. Es una ley abarcativa de todo el funcionamiento del sistema de educación superior donde la creación de una agencia de evaluación de la calidad universitaria (CONEAU, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) es sólo un componente aunque se trata del elemento más innovador respecto de marcos normativos anteriores.

Para Brasil observamos también que se crea un sistema que integra un conjunto de instrumentos de evaluación de la calidad universitaria a través de una ley del año 2004. Dicha ley instituye un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES).

En el caso de Chile en 2006 se sanciona una Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior que instaura un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SINAC), ley que exclusivamente aborda la cuestión del aseguramiento de la calidad universitaria.

En el caso de Colombia también se cuenta con un Sistema Nacional de Acreditación y un Consejo Nacional de Acreditación consagrados por una ley de 1992 de carácter global, que regula el funcionamiento de todo el sistema de educación superior.

Costa Rica no ha escapado tampoco a la regulación normativa de estos procesos y en el año 1999 se crea el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES). En este caso la particularidad es que si en los otros casos (Argentina,

[7] Neave, 1991 y Trow, 1998 han desarrollado esta idea de "organismos de amortiguación".

Brasil, Chile, Ecuador y Colombia) se han creado órganos gubernamentales (con participación indirecta en algunos casos del sistema universitario), en Costa Rica se trata de un convenio entre las instituciones de educación superior universitaria estatal que permite la adhesión de instituciones de gestión privada. El convenio de 1999 se consagra por ley en el año 2002.

Para Ecuador los cambios en el marco normativo han ocurrido en octubre de 2008 y la ley (también de carácter abarcativo como en el caso argentino y colombiano) prevé la existencia de 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" (artículo 353º).

Una *segunda comparación* está referida a la existencia de políticas de financiamiento asociadas a los resultados de las evaluaciones.

Para la Argentina el financiamiento lo realiza el Ministerio de Educación a través de programas de financiamiento complementario destinado a las instituciones universitarias nacionales: Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería y Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía. En ambos casos, a solicitud de las respectivas carreras, se busca financiar las mejoras requeridas y comprometidas en los procesos de acreditación.

Otra línea de financiamiento, orientada a la institución en su conjunto, fue la implementación de acuerdos firmados entre una institución universitaria nacional y el Ministerio de Educación para la implementación de mejoras de distintos aspectos sobre la base de recomendaciones surgidas de procesos de evaluación institucional. Se implementaron tres de estos acuerdos y luego se discontinuó la incorporación de nuevas instituciones en este programa.

Por otra parte, se ha asociado los resultados de acreditación de carreras de posgrado al otorgamiento de becas para la formación de investigadores por parte del Consejo Nacional de Investigación Científica y Técnica (CONICET). Dichas becas requieren que el beneficiario curse una carrera de maestría o de doctorado acreditada.

En Chile, los alumnos de las instituciones que cuentan con acreditación pueden acceder a un crédito con aval del estado para el financiamiento de sus estudios y, del mismo modo, los alumnos de programas de posgrado acreditados pueden optar a fondos concursables de becas con financiamiento estatal, particularmente los alumnos de programas de Doctorado.

En el caso de Colombia el Ministerio de Educación dispone periódicamente de fondos concursables para el financiamiento de proyectos de mejoramiento de la educación superior y líneas de crédito con tasas preferenciales para instituciones de gestión pública y privada, aunque este financiamiento no está necesariamente asociado a los resultados de la evaluación y la acreditación.

En Costa Rica no se observa asociación entre resultados y financiamiento, no obstante sí existe un certificado de acreditación que es una forma de vincular la acreditación a un beneficio de carácter simbólico y de reconocimiento público.

En Ecuador el sistema está en plena transformación por lo tanto aún no se pueden observar vínculos entre financiamiento y resultados de las evaluaciones. No obstante, el marco legal señala que los resultados favorables de la evaluación externa darán derecho prioritario a participar de los recursos concursables del Fondo de Desarrollo

Académico Institucional Universitario, a recibir aval estatal en solicitudes de crédito interno y a obtener prioridad en la creación y aprobación de programas de posgrado.

Un *tercer elemento comparativo* está vinculado a cuál es la finalidad de estos procesos (control, creación, garantía, mejoramiento, fomento, etcétera). Y aquí el abanico es amplio y diverso.

En el caso de Argentina, la agencia de evaluación (CONEAU) tiene a su cargo las funciones de evaluación externa de las instituciones universitarias a los fines del mejoramiento en el desarrollo de su proyecto institucional; la acreditación de carreras de posgrado y carreras de grado reguladas por el Estado con fines de *mejoramiento* y *aseguramiento* de la calidad sobre la base de estándares disciplinarios diseñados por la comunidad académica de dicha disciplina y aprobados por el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades, y 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, esto es, tiene una participación activa en la incorporación de instituciones al régimen público de instituciones del sistema universitario.

Para el caso de Brasil, el SINAES comprende cuatro procesos de evaluación: evaluación interna (autoevaluación) de las instituciones y su evaluación externa, la evaluación de carreras de grado y la evaluación del desempeño de los estudiantes de carreras de grado.

En Chile la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) tiene a su cargo la *acreditación institucional,* que consiste en el proceso de análisis de los mecanismos existentes al interior de las instituciones autónomas para asegurar su calidad, considerando la existencia y la aplicación de dichos mecanismos. La *acreditación de carreras y programas*, que supone el *proceso de verificación de la calidad* de las carreras o programas ofrecidos por las instituciones autónomas, en función de sus propósitos declarados y de los criterios establecidos por las respectivas comunidades académicas y profesionales, tanto de grado como de posgrado. Serán funciones de la CNA también la autorización y supervisión de agencias de acreditación paralelas como así también la construcción de un sistema de información para la educación superior.

En el caso de Colombia, la Ley de Educación Superior crea el Sistema Nacional de Acreditación para las instituciones de Educación Superior cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones que integran dicho sistema cumplen los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos. Dicho sistema se inscribe en el concepto del fomento de la calidad, como un mecanismo para la búsqueda permanente de más altos niveles de calidad por parte de las instituciones que quieran acogerse a él para el fortalecimiento de su capacidad de autorregulación y para su mejoramiento.

En el caso de Costa Rica la misión del SINAES es fomentar la calidad de la educación superior universitaria costarricense mediante la acreditación oficial de la excelencia académica de las diversas carreras y programas que voluntariamente sometan para ese fin las instituciones de educación superior universitaria tanto públicas como privadas. El artículo 1º de la Ley Nº 8256 asigna al SINAES las funciones de "planificar, organizar, desarrollar, implementar, controlar y dar seguimiento a un proceso de acreditación que garantice continuamente la calidad de las carreras, los planes y programas ofrecidos por las instituciones de educación superior, y salvaguardar la confidencialidad del manejo de los datos de cada institución". Sus objetivos son (artículo 5º de la ley citada) entre otros: "a) Coadyuvar al logro de los principios de excelencia académica y al esfuerzo de las universidades públicas y

privadas por mejorar la calidad de los planes, las carreras y los programas que ofrecen. b) Mostrar la conveniencia que tiene, para las universidades en general, someterse voluntariamente a un proceso de acreditación y propiciar la confianza de la sociedad costarricense en los planes, las carreras y los programas acreditados, así como orientarla con respecto a la calidad de las diversas opciones de educación superior". El proceso de acreditación tiene como prioridad garantizar la calidad de los planes, las carreras y los programas que ofrecen las instituciones, y se caracteriza por ser un "generador de mejoramiento voluntario, participativo, abierto, endógeno, confiable y periódico".

En Ecuador el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior funcionará de forma autónoma e independiente. El sistema, a diciembre de 2008, se encontraba en un proceso de transición y de estabilización, por lo tanto los objetivos del marco legal se consideraban, sin haberse implementado el nuevo dispositivo de acuerdo a las modificaciones realizadas en octubre de 2008. Los objetivos centrales de este sistema, que se operacionalizan con el funcionamiento del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) son el de asegurar la calidad de las instituciones de educación superior y fomentar procesos de mejoramiento de la calidad académica y de gestión y promover la cultura de la evaluación en los organismos y las instituciones del Sistema de Educación Superior. Por otra parte también vigilar que los procesos de evaluación interna y externa se realicen en conformidad con las normas y procedimientos que se establezcan y garantizar que sus resultados sean fruto de una absoluta independencia e imparcialidad. Y por último una función central que es la de otorgar certificados de acreditación institucional, por programas y por carrera, a los centros de educación superior y unidades académicas que hayan cumplido con todos los requisitos exigidos para el efecto. El certificado de acreditación tendrá carácter temporal.

Los alcances de las políticas de mejoramiento de la calidad universitaria

En América Latina, aunque es habitual garantizar la autonomía de las instituciones universitarias, la creación de establecimientos educativos, su capacidad para instalarse y para certificar títulos ha estado regulada, tradicionalmente, por un régimen jurídico de orden público que le otorga legalidad ("autorización", "reconocimiento", "certificación", "habilitación", "título", "credencial", "validez", son algunos de los términos utilizados). Este régimen ha funcionado como un mecanismo nacional de garantía (Stubrin, 2008).

La expansión de la base institucional de los sistemas de educación superior, así como la creciente diversificación de las titulaciones ofrecidas, llevaron a vincular dispositivos de evaluación de la calidad con dichos mecanismos burocráticos. No los suplantan, sino que se complementan. Por tal motivo, lo frecuente en nuestra región es que las agencias de evaluación y acreditación sean, generalmente, organismos públicos y sus funciones suelen ser variadas, es decir evalúan instituciones y también programas o carreras (ibid).

Con respecto a la *creación de nuevas instituciones universitarias* cada uno de los países considerados en este estudio tiene su particular mecanismo legal para efectuarla, dependiendo de los tipos de instituciones existentes en cada sistema, pero no todos los han complementado con procesos de evaluación o acreditación previos.

En Argentina la CONEAU tiene a cargo la evaluación de los proyectos institucionales de nuevas instituciones universitarias privadas y su dictamen favorable habilita al Poder Ejecutivo Nacional a emitir la norma legal que da existencia legal a la nueva

entidad. Un dictamen desfavorable es vinculante para el rechazo de la solicitud de creación. Asimismo, la agencia interviene en la evaluación del proyecto institucional de nuevas instituciones universitarias nacionales para autorizar su puesta en marcha, acto posterior a su creación por parte del Poder Legislativo Nacional. También tiene a cargo esta evaluación para que las instituciones universitarias provinciales obtengan reconocimiento oficial, requisito previo para que los títulos que otorguen adquieran validez nacional.

En el caso de Brasil, media una evaluación institucional obligatoria para el reconocimiento de instituciones universitarias privadas. La Ley de Directrices y Bases de la Educación (Nº 9.394, de 1996) introdujo el principio de que la autorización de las instituciones pasaba a ser temporaria y desde entonces todos los actos de autorización institucional pasaban a tener un período de validez. Este sistema viene siendo utilizado para las instituciones nuevas o para aquellas que se han transformado en Universidades o Centros Universitarios desde 1996.

En Chile el reconocimiento oficial de nuevas instituciones privadas se obtiene luego de un período de supervisión, denominado licenciamiento, a cargo del Consejo Superior de Educación. Este proceso implica la realización de una autoevaluación y una evaluación externa.

En Colombia las instituciones técnicas profesionales y los institutos universitarios o escuelas tecnológicas pueden solicitar ser reconocidas como universidades por parte del Ministerio de Educación, pero para ello deben tener un dictamen favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), quien dictamina luego de la evaluación de su misión, sus recursos y sus posibilidades sociales a cargo de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad Superior de la Educación Superior (CONACES).

En el caso de Costa Rica, desde 1980 se regula la creación y funcionamiento de los institutos de educación superior parauniversitarios con la intervención del Consejo Superior de Educación, pero este mecanismo no ha sido vinculado con el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES).

En Ecuador para que el Congreso Nacional sancione una ley de creación de una nueva institución se requiere un informe favorable previo de la entidad acreditadora y del organismo nacional de planificación.

Otro aspecto que puede considerarse en la comparación son las diversas disposiciones nacionales respecto a la obligatoriedad de realizar evaluaciones institucionales periódicas por parte de las instituciones universitarias ya existentes y la vinculación de esta evaluación con la continuidad de la autorización para funcionar.

En Argentina, si bien la ley que regula el funcionamiento de la educación superior prevé la obligatoriedad de realizar evaluaciones institucionales cada seis años, la práctica que hizo posible instalar esta forma de evaluación ha hecho que hasta el momento no se pusiera en régimen ni la obligatoriedad ni la periodicidad de la norma jurídica. De hecho, las evaluaciones institucionales con fines de mejoramiento se han realizado a demanda de la institución y no tienen ninguna consecuencia jurídica. Una excepción a esta normalidad es el de las instituciones privadas con autorización provisoria que deben hacer una evaluación externa para solicitar el reconocimiento definitivo.

En Brasil desde 2002 se están implementando procesos de evaluación institucional para efectuar la renovación de la autorización de los centros universitarios que posteriormente serán reconocidos como universidades e instituciones no universitarias de educación superior. Por otra parte, se ha establecido como obligatoria la evaluación institucional en el diseño de su Sistema Nacional de Availaçao da Educaçao Superior (SINAES), de 2004. Este tipo de evaluaciones han comenzado a aplicarse en el año 2007.

En Chile, la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) –antecesora de la actual CNA- realizó acreditaciones institucionales en forma experimental y voluntaria. La actual Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior también determina que la evaluación institucional es voluntaria y tiene una vigencia de siete años.

El SINAES de Colombia prevé, como uno de sus mecanismos de garantía de la calidad, una acreditación institucional que es voluntaria y tiene una vigencia temporal. El proceso de acreditación está a cargo del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y, de ser favorable, es formalizado con la expedición del acto administrativo que emite el Ministerio de Educación. El Estado ha dispuesto estímulos especiales que aplican a las instituciones que cuentan con acreditación institucional o a los programas acreditados, relacionados con ser eximidos del proceso de evaluación previo a la creación u oferta en cualquier parte del país de los programas académicos de pregrado y las especializaciones que crean pertinentes.

Costa Rica no ha implementado un mecanismo de evaluación o acreditación institucional, aunque actualmente está en estudio incorporarlo a través de un nuevo proyecto de ley.

En Ecuador la nueva Constitución establece que en cinco años deben acreditarse todas las instituciones universitarias para permanecer en el Sistema Nacional de Educación Superior.

Otro aspecto que puede considerarse con respecto a las consecuencias legales de los procesos de evaluación y acreditación está vinculado con el reconocimiento y validez de los títulos.

En Argentina deben acreditarse obligatoriamente, y con validez temporal, todos los títulos correspondientes a carreras de posgrado de nivel de especialización, maestría y doctorado. La no acreditación posibilita al Ministerio a disponer la interrupción de la inscripción de nuevos alumnos en la carrera. Desde los últimos años, además, se realiza una evaluación de los proyectos de nuevas carreras de posgrado previa a que el Ministerio otorgue la validez nacional de los títulos correspondientes.

En el caso de carreras de grado, el proceso de acreditación obligatorio y periódico se ha incorporado para los títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, según especifica el artículo 43 de la Ley de Educación Superior de 1995. El Consejo de Universidades establece cuáles son los títulos abarcados por esta definición, así como los estándares de calidad y las competencias específicas para cada uno de ellos. También en este caso, la acreditación sexenal está vinculada con el mantenimiento de la validez del título otorgada por el Ministerio y se realiza una acreditación provisoria de los proyectos de carreras nuevas a los fines de la obtención de dicha validez.

En Brasil, la intervención del organismo de evaluación (INEP) se produce en el momento de otorgar el reconocimiento oficial, el cual habilita al curso o carrera a expedir el diploma correspondiente. Este reconocimiento se produce ya avanzado el desarrollo curricular, cuando la primera cohorte está cerca de completar el cursado. Incluye una evaluación obligatoria del desempeño de los alumnos. Previamente, para la creación y autorización para su apertura interviene el Ministerio de Educación (MEC) a través de su Secretaría de Educación Superior (SESu), quien dictamina si alcanza los patrones de calidad definidos para cada área de formación. En el caso de las carreras de Medicina, Odontología, Psicología y Derecho interviene el INEP y se consulta a los consejos profesionales. El INEP produce informes que eleva al Conselho Nacional de Educaçao (CNE) y éste asesora a la SESu para el reconocimiento de esos títulos.

En el caso de Chile, tanto en el sistema experimental a cargo del CNAP, como en el mecanismo permanente de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), la acreditación de carreras de grado es voluntaria, porque se considera que el aseguramiento de la calidad es una responsabilidad intrínseca de las instituciones de educación superior.

En Colombia es obligatoria la evaluación previa de los programas de pregrado y de especialización en Educación así como la obtención del registro calificado en las áreas de Salud e Ingeniería, que tiene validez por un período de siete años. Este registro calificado busca garantizar las condiciones mínimas de calidad para los programas técnicos y tecnológicos, por lo que si un programa no logra obtener el registro calificado, debe cerrar admisiones inmediatamente y garantizar la calidad a quienes lo están cursando en ese momento, a través de un plan de mejoramiento que presente la institución de manera inmediata al Ministerio de Educación, el cual estará acompañado por una institución que tenga el mismo programa o uno similar con acreditación de alta calidad. Es voluntaria la acreditación de alta calidad para los programas de Educación en funcionamiento.

En Costa Rica la acreditación oficial de carreras o programas en sus diferentes niveles es voluntaria. Los programas acreditados obtienen una certificación del Ministerio de Educación, con una validez de cuatro años y con revisiones anuales de los planes de mejoramiento. La finalidad es la información pública. La condición de acreditada puede perderse si se modifica el currículo, de ser así debe solicitarse nuevamente la acreditación.

En Ecuador la nueva Constitución también establece la obligatoriedad de la acreditación de todas las carreras de grado y de posgrado para mantener su condición en el Sistema Nacional de Educación Superior.

Con respecto a la vinculación de los procesos de evaluación o acreditación institucional con la acreditación de carreras o programas no existe un vínculo legal necesario entre ambos procesos, salvo en el momento inicial de creación, dado que sólo una institución legalmente reconocida puede expedir títulos válidos.

La interrelación más habitual es el intento, más o menos sistematizado, de utilizar los resultados de evaluaciones previas (informes o resoluciones) cuando se propone encarar una nueva evaluación.

Hipótesis de articulación

Los casos analizados en este estudio comparten entre sí un conjunto de características que los asemejan y otro grupo de aspectos que permiten hablar de diferencias importantes. Es así como podrían señalarse entre las similitudes más destacadas:

a. El objetivo común de asegurar o garantizar la calidad de los procedimientos y resultados de las ofertas universitarias. Se verifica que tanto en los componentes que analizan a la institución como un todo, como en aquellos que se orientan a las carreras de grado o posgrado, el propósito central está orientado a dotarse de evidencias que puedan dar cuenta a la sociedad de la pertinencia y adecuación de los servicios educativos que son ofrecidos.

b. Los procedimientos se basan en estrategias de aproximación a la realidad que comparten cuatro principios básicos:
   1) que la calidad no puede ser impuesta desde fuera de las instituciones sino que surge de su propio trabajo;
   2) la relevancia que tiene el resto de la comunidad académica con la cual se comparte una misma misión genérica, representada en el juicio de los pares;
   3) la garantía de objetividad e imparcialidad que se refleja en la mirada externa de un órgano especializado que valora los juicios emitidos por las otras dos instancias;
   4) el pronunciamiento con fuerza jurídica emitido por estas instancias (Agencias, Comisiones o similares) que consagran las opiniones y juicios en una norma que impone consecuencias.

c. La adopción de instrumentos acordes con los procedimientos recién indicados, a saber:
   1) la reflexión en profundidad que realiza la propia institución sobre su situación y prácticas de garantía de calidad, que se consigna en un informe de autoevaluación;
   2) la visita de pares evaluadores para constatar in situ la concordancia de ese análisis con la realidad;
   3) la ponderación de los antecedentes y juicio de los pares, realizado por la Comisión o Agencia, y
   4) los Dictámenes o pronunciamientos similares que realizan la Comisiones o Agencias, que da fuerza de norma a las acciones anteriores.

Por encima de estas similitudes, se encuentran a su vez sensibles diferencias entre lo que efectivamente se hace en los países analizados, fruto de otra suma de componentes que tienen también su razón de ser.

Así pueden señalarse, entre otros:

a. Los itinerarios diferentes que los sistemas educativos han seguido en cada uno de los países, donde es posible encontrar universidades centenarias junto a otras de reciente aparición.

b. Las tradiciones universitarias arraigadas, donde hay universidades con plena autonomía junto a otras que son tuteladas o van consiguiendo su autonomía a medida que demuestran la calidad de sus procedimientos, la diversa asistencia económica del Estado a las diversas instituciones, etcétera.

c. El diferente peso que los Estados han tenido en su promoción o control.

d. Los distintos efectos jurídicos o administrativos que se obtienen como resultado de los procesos de acreditación/evaluación institucional o de carrera.

e. El rol de la administración jurisdiccional (instituciones nacionales, federales, estaduales, etc.) sobre los sistemas universitarios.

Desde una perspectiva histórica puede señalarse que los sistemas de aseguramiento de la calidad han surgido como necesidad de regularizar situaciones conflictivas en los países, ya sea porque fueran deficitarios en su ordenamiento o carentes de normativas articuladas sobre la educación superior, o aún por el crecimiento desmedido de la oferta sin garantías de calidad.

Las respuestas que se dieron los países a través de sus respectivas legislaciones fueron –miradas desde una perspectiva de comparación internacional– similares en sus objetivos finales pero diferentes en sus modalidades, acorde con los marcos legales e institucionales sobre los que debería descansar el sistema a crearse.

El resultado fue que la evaluación de las instituciones (incluyendo las que se dan en el marco de las autorizaciones para funcionar) quedó en la órbita de instituciones públicas, estatales (Ministerios, Consejos o Agencias) que no siempre eran las mismas que las que deberían realizar la evaluación y acreditación de las carreras.

En algunos casos éstas han sido impulsadas por colectivos especializados, como puede ser los colegios profesionales o el acuerdo entre grupos de universidades, interesados en preservar la esencia de su formación específica y las seguridades de niveles de desempeño adecuado en el ejercicio profesional.

En la mayoría de los países este impulso corporativo ha sido confiado al trabajo de las Agencias o Comisiones, quienes han integrado este objetivo junto con la preservación de los niveles de calidad de la educación superior desde una perspectiva más amplia que la de una sola profesión.

La actual normativa chilena ha vuelto, en cierta manera, a dar lugar a que la acreditación de las titulaciones pueda ser realizada por esos colectivos, con la asignación de esas responsabilidades a Agencias particulares por titulación. De todas maneras esta nueva forma de gestionar la acreditación se propone desde una mirada integrada, dado que los criterios generales que regulan la actividad de estas nuevas agencias son propuestos desde la Comisión Nacional de Acreditación, y por lo tanto se busca articularlas como sistema.

¿De dónde surge el interés de articular en conjunto la evaluación / acreditación institucional con la de las carreras? La evidencia indica que esta iniciativa ha surgido de la reflexión que las propias Agencias han hecho sobre sus prácticas.

Sustentadas sobre más de una década de trabajo, han puesto el centro del análisis en una reflexión sobre los principios de calidad impulsados por los diferentes actores vinculados a estos temas, y la necesidad de considerar la garantía de calidad como un continuo, que valore los mismos patrones a lo largo de todas las etapas en que la institución y sus carreras son objeto de evaluación.

Al mismo tiempo está la necesidad de racionalizar esfuerzos y recursos de toda índole, dado que la duplicación de procedimientos de evaluación duplica también los

esfuerzos y no se potencian mutuamente, aspecto que tiende a ser más complejo al incrementarse las instituciones que integran los sistemas universitarios.

Por otra parte son las propias instituciones las interesadas en focalizar sus esfuerzos, pues están expuestas a una suma de evaluaciones externas para fines similares que les solicitan información ya requerida para otros procesos de evaluación / acreditación. En particular, la acreditación de carreras supone para la institución que deba reiterar informaciones ya suministradas con anterioridad.

Si bien se parte de la necesidad de superar dificultades encontradas en la práctica, no son menos los intentos por procurar propuestas adecuadas para homogeneizar situaciones que tengan validez o, al menos, aplicabilidad en distintos países.

La disparidad de propósitos y obligaciones que se persiguen en cada uno de los procedimientos, y las variaciones registradas entre todos los países, hacen que las respuestas homogéneas deban analizarse con precaución.

Se suma a ello la falta de evidencias en los casos analizados que permitan sostener que la vinculación en ambos tipos de evaluaciones obtenga los resultados que se espera que las mismas alcancen.

Teniendo en cuenta todos estos antecedentes se entiende que es posible establecer algunas hipótesis para que en los sistemas de evaluación de la calidad de la educación superior pueda avanzarse hacia la vinculación entre los procesos de evaluación / acreditación institucional y de las carreras.

1) *Los procesos de acreditación institucional y de carreras pueden darse en sistemas en los que todas las instituciones se encuentren integradas armónicamente, y tengan entre ellas las mismas condiciones y posibilidades.*

En los diferentes países existen distintos tipos de instituciones y si bien se integran en categorías que las involucran, guardan entre sí diferencias que dificultan acciones globalizantes. Así por ejemplo, hay instituciones nacionales y otras que no lo son, diferentes formas de gestión administrativa, donde en este último tipo se destaca el corte público/privado, aunque las formas son diferentes según los países (privadas totalmente privadas; privadas con financiamiento público; públicas dependientes de gobiernos nacionales o de otros niveles de administración –federal, provincial, etc.).

La aplicación de distintos requisitos según la categoría institucional de que se trate, hace difícil la utilización de procedimientos homogéneos, especialmente en los casos en que la obligatoriedad de la acreditación institucional es requisito para algunas instituciones (generalmente, las privadas) y no para la totalidad del sistema.

2) *Los procesos de acreditación institucional y de carreras pueden darse en sistemas en los que los objetivos de evaluación / acreditación sean coincidentes, como los resultados o efectos sobre las instituciones.*

Los sistemas de evaluación de la calidad universitaria asignan resultados distintos a los diferentes procesos que realizan, en algunos de los casos son obligatorios (como por ejemplo las acreditaciones institucionales o algunas titulaciones que son de interés social o para las cuales se exige la obligatoriedad de su evaluación), en tanto que en otras son las instituciones las que pueden adherir si así lo desean. Lo mismo sucede sobre otros posibles resultados, como los económicos (posibilidad de obtención de créditos fiscales o financiamiento adicional) o para la obtención de la autonomía en instituciones privadas, que forman parte de algunos de los sistemas analizados.

La armonización de estos criterios, o los que se decidan aplicar, debería ser uno de los aspectos a atender en los casos en que se busque integrarlos en un sistema articulado.

3) *El grado de complejidad de los sistemas universitarios y la madurez o experiencia acumulada por las Agencias son determinantes para plantear el problema de la conveniencia de los procesos integrados de evaluación / acreditación.*

En la mayoría de los casos los procesos de acreditación de instituciones y de carreras comenzaron siendo independientes, y aun en el caso de Ecuador la definición conjunta no experimenta resultados que sirvan para demostrar la operatividad integrada. Sí se encuentra articulada en Colombia, aunque la cobertura de la acreditación institucional es relativamente baja.

Es la experiencia que acumulan todos los actores vinculados a estos procesos la que ha ido impulsando la necesidad de revisar los objetivos para los que fueron diseñados, que como es natural responden a las necesidades que se experimentaban cuando fueron definidos.

Las nuevas exigencias imponen la necesidad de que se propongan cambios o ajustes en las normas y leyes que rigen estos procedimientos, ajustando así todos los procedimientos y sus consecuencias.

Al mismo tiempo, la necesidad de estos ajustes normativos pueden constituirse en uno de los escollos más importantes de superar, por lo engorroso que suelen ser en los países todos los procesos que llevan a modificar las leyes nacionales; en otras palabras, no todas las iniciativas fundadas en bases de conveniencia técnica o procedimental son atendibles desde el punto de vista político.

4) *La evaluación / acreditación institucional y de carreras en un contexto de existencia de una multiplicidad de agencias requiere de una fuerte coordinación.*

En casi todos los casos analizados son varias las instituciones que se encuentran involucradas en los procesos de evaluación, autorización y acreditación de instituciones y carreras. Desde la perspectiva en la que estas instituciones fueron creadas, como contralor o contrapeso unas de otras, o simplemente como actividades complementarias para fines diversos, su existencia por separado resulta lógica y necesaria.

Pero desde una perspectiva de integración de procedimientos, es difícil superar las visiones compartimentadas sobre el mismo objeto de estudio, con intereses no siempre coincidentes y con organismos que tienen su trayectoria dentro de los sistemas educativos nacionales.

Desde una perspectiva sistémica, resumir funciones diversas desarrolladas por más de una institución, supone la eliminación de alguna de ellas o bien la modificación de su estructura y cometidos.

5) *La integración de procedimientos de evaluación institucional junto con los de acreditación de carreras supone un cambio en el foco de la evaluación actual, y por ende una redefinición en los criterios de análisis manteniendo los criterios sustantivos.*

La conjunción de los actuales dos procesos independientes en uno que los integre, no puede ser la mera yuxtaposición de lo vigente sino la constitución de un nuevo procedimiento. El desafío que se plantea está en cómo hacer para que en una visión global de la institución no se pierdan los aspectos fundamentales que deben ser relevados en las carreras.

El equilibrio entre estos aspectos también debería tener en cuenta aquellos casos de profesiones que por su naturaleza e interés social, conviene que continúen teniendo un análisis más en profundidad o centrados en los aspectos curriculares y disciplinares que el de otras titulaciones.

GLOSARIO

Argentina
CIN Consejo Interuniversitario Nacional
CONEAU Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
CPRES Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior
CRUP Consejo de Rectores de Universidades Privadas
LES Ley de Educación Superior
PROMAGRO Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía
PROMEI Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería
SPU Secretaría de Políticas Universitarias

Brasil
CAPES Coordenacao de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nivel Superior
CNE Conselho Nacional de Educaçao
CONAES Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior
CTAA Comisión Técnica de Acompañamiento de la Evaluación
INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB Ley de Directrices y Bases de la Educación
PAIDEIA Proceso de Availaçao Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovaçao de Area
SESu Secretaria de Educaçao Superior
SINAES Sistema Nacional de Availaçao da Educaçao Superior

Chile
CNA Comisión Nacional de Acreditación
CNAP Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado
SINAC Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad

Colombia
CESU Consejo Nacional de Educación Superior
CNA Consejo Nacional de Acreditación
CONACES Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
ICFES Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
SACES Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
SNIES Sistema Nacional de Información de la Educación Superior

Costa Rica
CNA Consejo Nacional de Acreditación
CONARE Consejo Nacional de Rectores
CONESUP Consejo Nacional de Educación Superior Universitaria Privada
OPES Oficina de Planificación de la Educación Superior
SINAES Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior

Ecuador
CONEA Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación
CONESUP Consejo Nacional de Educación Superior

Referencias bibliográficas

Blanquer, J. M. y Trinidade, H. (2001) *Les défis de l'éducation en Amérique latine,* París, IHEAL Editions.

Informe *Educación Superior en Iberoamérica*, CINDA, 2007.

Informe *La Educación Superior Universitaria en Costa Rica*, 2004, CONARE [www.conare.ac.cr].

Informe *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*, segunda edición, 2006 [www.oei.es].

Levy, Daniel C. (2006) "Costa Rica: Public Continuity, Private Gains" en *International Higher Education* Nº 43.

Lineamientos para la Acreditación Institucional (CNA) [www.cna.gov.co].

Marquis, C. (comp.) (1994) *Evaluación Universitaria en el Mercosur*, Buenos Aires, Secretaría de Políticas Universitarias.

Mollis, Marcela (1996) "El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada", *Pensamiento universitario*, N° 4/5.

Muller, P. y Surel, Y. (1998) *L'analyse des politiques publiques*, París, Montchrestien.

Neave, G. y Van Vught, F. A. (1991) *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*, Barcelona, Gedisa.

Paviglianiti, N.; Nosiglia, M. C. y Marquina, M. (1996) *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad,* Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Miño y Dávila editores.

Pérez Rasetti, Carlos (s/f) "Evaluación institucional de las unidades académicas. Problemas metodológicos. Soluciones", CONEAU, [http://www.coneau.gov.ar/ archivos/1247.pdf].

Revelo Revelo, José (2002) Sistemas y *Organismos de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en Iberoamérica* [www.cna.gov.co].

Reynaud J. D. (1999) *Le conflit, la négociation et la règle,* Paris, éditions Octares.

Roa Varelo, Alberto (2003) *Acreditación y evaluación de la calidad en la educación superior colombiana*, IESALC-UNESCO [www.cedus/cl].

Rojas Cristancho, José Miguel (2005) *Estructura y titulaciones de Educación Superior en Colombia* [www.oei.es].

SINAES (2008) *Informe de autoevaluación para optar por la acreditación ante el Consejo Centroamericano de Acreditación San José*, Costa Rica, SINAES.

Stubrin, Adolfo (2007) "Generalizar la acreditación a todas las titulaciones de grado: ¿una solución adecuada?", en *Encuentro Nacional: La universidad como objeto de investigación*, UNICEN.

Stubrin, Adolfo (2008) “Importancia de la noción de calidad en educación superior y de su evaluación para la cooperación e integración internacional”, en *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, Documentos Base – CRES.

Trow, M. (1998) “Confianza, mercados y rendición de cuentas en la educación superior”, *Pensamiento universitario,* N° 7.

Yarzábal, L.; Vila A. y Ruiz, R. (1999) *Evaluar para transformar,* Caracas, Ediciones IESALC-UNESCO.