

CALIDAD Y ACREDITACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: REALIDADES Y RETOS PARA AMÉRICA LATINA

Quality and accreditation in Higher Education: Realities and Challenges for Latin America

JUAN CARLOS SILAS CASILLAS*

Resumen. El presente texto aborda el tema de la calidad en la educación superior y su relación con los esquemas nacionales para la acreditación de instituciones y planes-programas educativos. Se presentan datos de las prácticas en otras regiones del mundo, especialmente los países sajones y algunos asiáticos para, posteriormente, elaborar una breve descripción de los mecanismos latinoamericanos para la acreditación de la calidad. Se proponen dos ideas como conclusiones: a) que a pesar de que la retórica está más presente que las buenas prácticas institucionales, los actores involucrados en la provisión de educación superior y en su regulación y acreditación han dado pasos importantes en la mejora cualitativa de la formación terciaria latinoamericana y b) que los mecanismos revisados se centran más en esquemas que aseguren la eficiencia de acuerdo con estándares internacionales, lo que deja de lado la equidad como aspecto fundamental de la función educativa.

Palabras clave: calidad, acreditación, evaluación, Educación Superior, América Latina

Abstract. The text deals with the issue of quality in Higher Education and its relation with the national schemes implemented for the accreditation of programs and institutions. The text provides data, exemplifies practices from Anglo-Saxon and Asian countries, and brings a brief description of Latin-American mechanisms for accreditation. The conclusion goes in two ways: a) despite the growth of rhetoric, the practices focus in finding determining exemplar practices at the institutional level, which has improved the quality of qualitative data in the continent, and b) the analyzed mechanisms focus on efficiency according to international standards, leaving aside key aspects in education like equity or equality.

Keywords: quality, accreditation, evaluation, Higher Education, Latin America

* Profesor e investigador del Departamento de Educación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara). Tiene estudios de Licenciatura en Psicología Educativa, Maestría en Educación y el Doctorado en Educational Policy and Leadership por la Universidad de Kansas, EEUU. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Su investigación está centrada en la gestión en la Educación Superior y el balance público-privado.

NOCIONES INICIALES SOBRE CALIDAD EN LA EDUCACIÓN Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Ante la inevitable polisemia que reviste la discusión y el análisis de los términos de uso común en las discusiones sobre la educación (Montaudon; Silas, 2011a), es necesario tomarse un respiro y tratar de elucidar si realmente entendemos lo mismo acerca de lo que significa cada vocablo y, a partir de ahí, tratar de lograr acuerdos. Este texto no busca proponer una definición operativa única ni señala que exista un sistema (nacional o institucional) mejor que otro; este artículo no tiene certezas que ofrecer sino que, por el contrario, tiene muchas dudas que compartir e inquietudes que sembrar ante el pasmoso crecimiento de afirmaciones acerca de lo que significa la calidad y su acreditación en la Educación Superior (ES). De esta manera, las palabras: calidad, evaluación, acreditación y certificación deben de tomarse muy en serio y ser revisadas minuciosamente.

La primera de ellas, calidad, es el centro de la discusión pues, tras introducirse en la jerga académica latinoamericana desde los años ochenta procedente de la retórica industrial-empresarial, se ha colocado como un referente claro básicamente en todas las construcciones discursivas de lo que debe ser la aspiración de la educación. Nadie puede estar en contra de la calidad, sería una locura que una persona (y más aún, que un académico) pugnara por algo que no tuviese alta calidad para la formación de sus alumnos, la conducción de su investigación o la gestión de su institución. De esta forma y tratando de tensar la cuerda de la argumentación, cabe preguntarse ¿por qué si todos queremos la calidad, no nos ponemos de acuerdo? La respuesta obvia está en que no todos entendemos la palabra de la misma manera y que existen muchas miradas, planos de análisis y ámbitos de referencia.

La referencial Declaración Mundial sobre la Educación Superior del Siglo XXI (UNESCO) estableció que la calidad de la ES debería comprender “todas las funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamientos y servicios a la comunidad y al mundo universitario” (137). La UNESCO parece entender que la calidad de la educación terciaria estará determinada por los insumos que se pongan en juego y por la manera en que éstos interactúen para responder a los procesos señalados, dando como resultado “una educación de calidad”. De esta manera, propone una selección cuidadosa del personal académico y su perfeccionamiento constante, así como la movilidad de los estudiantes. De la misma forma, resalta el uso atinado de las tecnologías de la información y la comunicación como trascendentes en la adquisición de conocimientos teóricos y

prácticos. Por otro lado, establece que será a través de procesos de evaluación que cuenten con la participación activa del personal de enseñanza e investigación, así como de estudiantes y dirigentes, que se puede incrementar la calidad de la ES. Igualmente sugiere que la búsqueda de la calidad se debe centrar en un proceso de “modernización” y de rendición de cuentas (UNESCO). Estas ideas, como se verá más adelante, han influido en la retórica oficial en nuestros países latinoamericanos.

Por otro lado, las aportaciones conceptuales sobre lo que significa calidad en la educación presentan interesantes variaciones. Para Carlos Muñoz Izquierdo, la educación es de calidad cuando: a) se propone satisfacer las necesidades reales de cada uno de los sectores sociales a los que va dirigido (relevancia); b) se distribuyen las oportunidades de participar en la formación de acuerdo con las aspiraciones de todos los sectores que integran la sociedad (equidad); c) se alcanzan los objetivos formalmente propuestos (eficacia), y d) se imparte en una forma adecuada para optimizar el uso de los recursos disponibles (eficiencia). En un tono similar, Magdalena Fresán establece que la calidad educativa depende de lograr la coherencia entre distintos factores como son: a) la del centro educativo y sus programas con las necesidades y las características del entorno; b) la de las actividades planteadas para cumplir sus fines y objetivos, y c) la que se logra entre los recursos invertidos, el esfuerzo desplegado, el tiempo empleado y el logro de los objetivos.

Mauricio Andión, en una especie de punto medio entre las posturas anteriores, opina que la calidad de la ES puede ser vista en tres planos: a) el sistémico; b) el programático (planes y programas de estudio), y c) el institucional. En este último se sugiere encontrar balance entre los siguientes aspectos:

1. La preparación y el compromiso de sus profesores.
2. La disposición y el compromiso de sus estudiantes.
3. Las características de su modelo educativo.
4. La vigencia, pertinencia relevancia de su currículo académico.
5. La naturaleza de sus servicios de apoyo académico.
6. La idoneidad de su infraestructura.
7. La eficacia de su gestión académica.

Sin tratar de simplificar el análisis, los marcos de interpretación sobre calidad en la formación superior parecen centrarse en dos posturas: a) las relativas a los fines de la educación (con la dificultad que encierra tratar de valorarlos) y las relativas a los medios

para el desarrollo de las acciones educativas y, por tanto, a los mecanismos más adecuados para su evaluación. En esta segunda postura se agrupa la mayoría de las perspectivas, ya que se hace referencia a dimensiones tales como la eficiencia en los procesos, la eficacia en los resultados de corto y largo plazo, la relevancia de las tareas emprendidas para cumplir los objetivos propuestos y un elemento adicional que comienza a verse con más claridad con el paso del tiempo: corresponder a las expectativas del mercado laboral y de los grupos de interés relativos a la educación. Valga señalar como corolario que JuttaBürgi y Miski Peralta, quienes realizaron un análisis de las publicaciones chilenas que abordaban el tema de la calidad entre 2000 y 2008, se encontraron que la una parte importante de ellas abordaban el asunto desde una perspectiva economicista que resalta la importancia de la calidad y su acreditación como mecanismos de mercado para el buen funcionamiento del sistema educacional o la buena educación como motor del desarrollo económico. Adicionalmente, otra parte sustancial de los textos revisados se orientó a cómo se hace gestión escolar o a la influencia de elementos escolares en la calidad (tamaño de grupos o relación docente-alumno).

La palabra “evaluación” constituye otro frente importante en la dilucidación del tema de la calidad en la ES. Para ganar claridad acerca de qué significa este concepto, se toma una antigua definición de Antonio Medina, quien expone que se trata de “una actividad compleja, intencional y fundamentada, que pretende valorar la calidad de un proceso o un resultado, con la finalidad de informar del mismo para propiciar futuras decisiones justificadas que contribuyan a su mejora” (52). Con relación a la evaluación educativa, el mismo autor afirma que se trata de “una actividad intencional, sistemática y argumentada, que pretende la estimación y valoración de los procesos y resultados educativos, poniendo de manifiesto su nivel de calidad en atención a unos parámetros de referencia y con la finalidad de incrementar aquella” (52). En todo caso, dejando de lado las ligeras diferencias en las definiciones, lo trascendente es que se trata del uso de parámetros de referencia para conocer el nivel de logro de una intervención educativa y ese conocimiento deberá usarse con la finalidad de incrementar la concordancia entre lo esperado y lo logrado, y con ello un aumento en la calidad. En otras palabras, la evaluación instrumentada es un insumo para la toma de decisiones, lo que significa que no es un fin en sí mismo sino un medio de gran utilidad para el proceso descrito.

Por último, las palabras “acreditación” y “certificación”, a pesar de “sonar parecido” y estar relacionadas con la evaluación y la retórica de la calidad, es menester señalar que no son sinónimas. Estos dos vocablos, que se aplican en los Estados Unidos desde los últimos años del siglo XIX y que llegaron a la ES latinoamericana recientemente, no

deben ser utilizados de manera intercambiable ya que tienen una diferencia fundamental: el foco. Mientras la certificación se centra en el cumplimiento de un producto o servicio respecto a las normas establecidas, la acreditación se refiere a la capacidad técnica de una instancia u organización para lograr que sus actividades correspondan de conformidad con lo esperado. En este sentido, y regresando al ámbito educativo, la certificación se enfoca en los egresados de las instituciones educativas y es realizada por organismos debidamente facultados para ello (regularmente se trata de asociaciones, colegios o barras de profesionales). La certificación profesional es entonces un medio para demostrar quiénes son los profesionistas que efectivamente han alcanzado el nivel de desempeño y conocimientos necesario. De alguna manera, la certificación se convierte en un aval que da el organismo facultado de que la persona sí puede desempeñarse adecuadamente como un profesional.

Por su lado, la acreditación trata el reconocimiento que otorga un organismo acreditador, que puede ser gubernamental o no (aunque lo usual es que no lo sea), autorizado y reconocido, que señala formalmente que un programa educativo de una institución educativa ha mostrado suficiencia en su estructura, organización, funcionamiento, insumos, procesos de enseñanza, servicios, pertinencia social y profesional y resultados educativos; todo ello acorde con los estándares, criterios, indicadores y parámetros acordados como adecuados. Cabe señalar que existen acreditaciones institucionales que, como su nombre lo establece, tratan una escala superior y comprehensiva de las áreas funcionales de la entidad educativa. Éstas pueden confundirse con la membresía a organizaciones ya que, para poder ser miembro de alguna organización académica, las instituciones deben cumplir con requisitos de ingreso y permanencia. Sin embargo, las acreditaciones institucionales son diferentes pues consideran una mayor cantidad de elementos y se centran en generar información que aliente cambios, mientras que las membresías se enfocan en la afinidad que las instituciones puedan tener con los principios, objetivos o aspectos de identidad del organismo al que se desea acceder como miembro.

Tras un breve recorrido por los términos clave, se puede decir que la calidad en la educación es un fenómeno complejo que depende de la confluencia de perspectivas y acciones por parte de los involucrados. Para decirlo de otra forma, la calidad y lo que se entienda de ella es un acuerdo (tácito o explícito) entre personas. Sin embargo, la intersubjetividad implicada no es suficiente en los tiempos actuales de globalización, que requiere de acciones institucionales que objetiven las características de las instituciones e intervenciones educativas. Este imaginario, que llamamos “globalización” (tanto social

como económica), ha impactado la ES de manera tal que los sistemas nacionales en este nivel han tenido una expansión notable en términos de matrícula y número de instituciones, lo que ha traído consigo dos fenómenos complementarios: la diferenciación institucional y la multiplicación de programas académicos. Esto ha trastocado la percepción que se solía tener de las universidades y de otros tipos de instituciones de educación terciaria, lo que ha orillado a la búsqueda de mecanismos eficaces y confiables de control, certificación y aseguramiento de calidad de la ES (Andión; Didriksson; Silas, 2011b).

Los tiempos que se viven, ligan automáticamente tres conceptos: la calidad, la evaluación de los procesos que se dan al interior de las instituciones educativas y la rendición de cuentas teniendo como resultado la eficiencia social de las Instituciones de Educación Superior (IES). Este proceso de liga de conceptos, a fin de tener credibilidad, debe ser mediado por organizaciones avaladas para este fin. El usuario de la educación (sea alumno, padre de familia o el mercado laboral) y el financiador (sea privado o público), ante la plétora de instituciones y la cantidad inasible de información, requiere de un mecanismo que les simplifique la toma de decisiones respecto a su relación con las instituciones educativas. En el caso de las IES con financiamiento público, el Estado, que recibe múltiples requerimientos presupuestales y regularmente no puede cubrirlos todos, debe encontrar una medida que le permita canalizar la mayor cantidad posible de recursos públicos hacia las instituciones o iniciativas que “garanticen” un uso más fructífero del presupuesto. En el caso de las IES privadas, el Estado requiere garantías de que éstas cumplirán con sus propósitos y no lucrarán en detrimento de la comunidad. Ambos escenarios añaden complejidad al tema, pues no sólo se trata de asignar recursos o validar la existencia de instituciones sino que, en una realidad de recursos finitos, las instituciones deberán mostrar su valía para asegurar recibir los recursos que permitan su subsistencia y el cumplimiento de su función.

En este contexto, los estados nacionales se han visto requeridos a establecer mecanismos de evaluación que regularmente confluyen en el uso de acreditaciones. Es por ello que la evaluación y la difusión de los resultados de ella, se convierten en elementos clave en el tema de la calidad. Sobre este punto, Javier Murillo y Marcela Román señalan que, de la misma manera que recibir una educación de calidad es un derecho humano, también lo es ser evaluado y recibir información valorativa sobre la educación que se está recibiendo. Por ello, la valoración del desempeño individual e institucional se convierte en elemento clave en la marcha hacia una educación valiosa. En el marco de la acreditación que nos compete, la noción de calidad influirá y será influida

por la manera en que se lleven a cabo las evaluaciones que, a su vez, serán la base para las decisiones de acreditación institucional o de programa. La próxima sección abundará en ello y propondrá un marco explicativo de las razones de su fuerza argumentativa en las recientes décadas.

RELACIONES ENTRE CALIDAD, EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN

El tema de la acreditación de la calidad no es nuevo. En países como Estados Unidos existe una tradición centenaria sobre ello y realmente ya no se discute sobre la pertinencia o valor de contar con acreditaciones de calidad de la ES. Los ejercicios críticos van más dirigidos a las formas de conducir la acreditación y a sus posibles efectos en políticas públicas. Una muestra de ello es la legislación que recibe el nombre de Higher Education Act, que está en reestructuración y se pondrá en efecto a inicios del 2015 con un marcado énfasis en la acreditación de los programas académicos y su vinculación con la empleabilidad de los egresados (CHEA 2014a).

Estados Unidos fue el país pionero en el esfuerzo de acreditar instituciones de ES y sus programas académicos, y cuenta con seis acreditadoras regionales cuya antigüedad remonta el siglo. La New England Association of Schools and Colleges Commission on Institutions of Higher Education (NEASC-CIHE), decana de la acreditación, se estableció en 1885, seguida por la Middle States Association of Colleges and Schools (MSA) con la Middle States Commission on Higher Education, que se fundó en 1887. Las dos últimas instituciones fundadas en el siglo XIX fueron la North Central Association of Colleges and Schools - Higher Learning Commission (NCA-HLC) y la Southern Association of Colleges and Schools (SACS) Commission on Colleges; ambas establecidas en 1895. Ya entrado el siglo XX se creó la Northwest Commission on Colleges and Universities (NWCCU), establecida en 1917. Por último, la Western Association of Schools and Colleges (WASC-ACCJC) que tiene bajo su jurisdicción la Accrediting Commission for Community and Junior Colleges (WASC-ACSCU) y la Accrediting Commission for Senior Colleges and Universities, establecida en 1962. Hay que señalar que estas seis grandes agencias se encargan de acreditar instituciones y que existe casi un centenar de agencias acreditadoras de programas académicos.

El énfasis en el “aseguramiento de la calidad” en los EE.UU. es tan grande que existen organizaciones como el Council for Higher Education Accreditation (CHEA) que agrupa más de 3,000 IES y 60 agencias acreditadoras, cuya finalidad es ser la voz para la acreditación y temas de calidad ante el gobierno de ese país. A nivel nacional, existen

más de 37 mil instituciones postsecundarias acreditadas (no todas universitarias) (US Department of Education, 2014). Existen incluso cuestionamientos acerca de la conveniencia de establecer acreditaciones válidas internacionalmente (CHEA, 2014b).

En Europa, a raíz de la declaración de Bolonia de 1999, se tomó con mucho mayor énfasis el tema, se abrevó de la experiencia de las agencias nacionales existentes en Dinamarca, Francia, Holanda y el Reino Unido y se creó en 2000 la European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) que, tras casi década y media de funcionamiento, ha logrado la aprobación de criterios mínimos a ser seguidos por las agencias nacionales de acreditación de la calidad de las naciones miembro de la Unión Europea y por tanto del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y la European Higher Education Area (EHEA). Esta asociación agrupa a 40 agencias de 23 países de la EHEA y 49 afiliados de 28 países fuera de Europa, entre los que se destacan, a nivel americano, dos agencias estadounidenses que acreditan programas de negocios y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (CEAACES) de Ecuador. La gran movilidad que tienen los estudiantes y académicos de las universidades europeas y la necesidad de que existiese mayor “portabilidad” de los títulos, fueron los grandes motores de esta iniciativa. Con el paso del tiempo, la famosa complejidad de la ES europea ha dado paso a una cierta homologación o, al menos, a una mayor traducibilidad de saberes y titulaciones.

En otras partes del mundo, como Asia, Oceanía y África, los desarrollos han sido constantes y dispares (Kristoffersen y Woodhouse). Más adelante se señalarán algunos ejemplos. Por ahora, sólo se comenta que existen agencias nacionales acreditadoras como miembros o afiliados de la INQAAHE en países como China, Corea del Sur, Japón, Filipinas, Tailandia, Fiji, Singapur, Vietnam, Kazajstán, India, Bután, Sri Lanka, Mongolia, o Azerbaiyán en Asia. Australia, Samoa, Tonga, Nueva Zelanda, Indonesia y Timor Oriental en Oceanía. Los Emiratos Árabes Unidos, Palestina, Jordania, Israel, Arabia Saudita y Kuwait en el Oriente Medio y Etiopía, Pakistán, Lesoto, Namibia, Ghana, Botsuana y Marruecos en África.

Simultáneamente, existen asociaciones establecidas por afinidad regional o cultural. Dos ejemplos notables son la Red Árabe para el Aseguramiento de la Calidad en la ES, establecida en 2009 y que actualmente cuenta con una membresía de 13 organismos nacionales, y la Asociación de Agencia de Aseguramiento de Calidad del Mundo Islámico, creada en el 2011 con 16 agencias nacionales.

La existencia de tantos organismos acreditadores de la calidad en la ES pone de relieve la trascendencia que este tema tiene en el momento actual y, en más de una

forma, pone nerviosos a algunos académicos que ven el peligro de la homologación de los sistemas nacionales y la exclusión de las instituciones que no pueden o quieren acceder a los mecanismos evaluativos que conlleva la acreditación (Comas; Silas 2013; Vargas).

PAÍSES SAJONES Y ASIÁTICOS COMO REFERENTE DE LA CALIDAD Y SU ACREDITACIÓN

En estos momentos ya no es novedad leer que los países de habla inglesa son seguramente las naciones que han invertido más tiempo y recursos en la construcción de sus sistemas de aseguramiento de calidad. Estados Unidos, cuyos esquemas han sido altamente influyentes en América Latina, y el Reino Unido, que ha inspirado una gran cantidad de esquemas de aseguramiento de la calidad en sus antiguas colonias en África y Asia, entre las que se destaca el ejemplo de Malasia, han creado interesantes mecanismos de acreditación de la calidad. Estos cambios no han sido espontáneos ni originados en discusiones académicas; se deben al crecimiento en el número de instituciones proveedoras de ES con fines de lucro que sus legislaciones permiten (Fielden). La respuesta de los organismos reguladores de la ES al crecimiento y la diversificación de instituciones (especialmente con fines de lucro) se centró en crear más reglas aplicables a todo tipo de IES, lo que trajo consigo que las agencias acreditadoras ganaron un papel mucho más preponderante. En Malasia, Irlanda e Inglaterra se fusionaron las agencias acreditadoras que anteriormente supervisaban instituciones ya fueran públicas o privadas y se adoptaron estándares y procesos comunes para la evaluación. En Singapur, se creó una nueva agencia con minuciosos controles para las instituciones privadas. En Australia, la nueva legislación promulgada en 2011, incluyó nuevos estándares para cubrir también las prácticas de enseñanza y el aprendizaje (que antes eran una decisión institucional) bajo la sospecha que las instituciones privadas con fines de lucro tendrían una docencia laxa (Fielden; Lemaitre).

En síntesis, en los mencionados países de habla inglesa se cuestiona cómo dar tratamiento a las instituciones de ES dados tres factores: a) el crecimiento en la participación de la matrícula universitaria de las instituciones privadas (especialmente con fines de lucro) y la calidad de la educación que ofrecen (en Malasia 97% de las IES y 51% de la matrícula es privada); b) el crecimiento en el número de programas en línea que se ofrecen en estos países, pero cuyo proveedor puede estar fuera de sus fronteras, y c) la preocupación acerca de que las decisiones que tomen estas instituciones se basen en el

mero lucro. Estos tres factores han hecho que las agencias reguladoras busquen obligar a los proveedores privados a someterse a minuciosas evaluaciones pero, como el principio de equidad señala que no pueden existir regulaciones diferentes para instituciones iguales (o casi) han transformado sus prácticas de evaluación y acreditación para todas las IES en unas más robustas y detalladas lo que, en el largo plazo, incrementa el cumplimiento y esperablemente la calidad, pero el escenario corto incrementa la cantidad de inconvenientes para todos los actores.

El caso de Malasia ha llamado la atención, porque se centra en la acreditación de programas basándose tanto en los procesos como en los resultados. En la acreditación de programas de estudio, cuenta con un marco de requerimientos generales en: 1) misión, visión y resultados del aprendizaje, 2) diseño curricular y la manera en que se imparte, 3) selección de estudiantes y servicios de apoyo, 4) Evaluación de los estudiantes, 5) personal académico, 6) recursos educativos, 7) monitoreo y revisión del programa, 8) liderazgo, gobierno y administración del programa y 9) mejora continua de la calidad. Una vez que se cumple con la evaluación del programa, éste puede aspirar a una acreditación provisional o de carácter completo.

La “cereza del pastel” del modelo malayo es su énfasis en los aprendizajes de los alumnos, que constituye una innovación en los modelos de acreditación de la calidad en la ES. Este énfasis surgió de la preocupación del gobierno por la proliferación de escuelas privadas y los continuos reportes acerca de la dudosa calidad de su enseñanza. Ahora, para ser crítico, habría que señalar que fue el mismo gobierno quien facultó a estas instituciones a operar legalmente en su país y, en este sentido, parece un poco ilógico habilitar por un lado y poner en duda sus capacidades por el otro. Este ejemplo, sin embargo, nos permite conocer este mecanismo.

Los logros de aprendizaje de los estudiantes son evaluados a través de las diferentes competencias que debieron haber desarrollado al final de su período de formación. Se convierte entonces en una especie de “verificación del perfil de egreso de cada programa”, que se contabiliza de acuerdo con las horas y créditos académicos registrados en los planes y programas evitando valorar las horas de clase. Los dominios que se evalúan son: 1) conocimientos y habilidades prácticas, 2) habilidades sociales y responsabilidades, 3) valores, actitudes y profesionalismo, 4) comunicación, liderazgo y trabajo en equipo, 5) resolución de problemas y habilidades científicas, 6) gestión de información y habilidades de aprendizaje para toda la vida y 7) habilidades de gestión y emprendimiento. Este esquema ha traído consigo tanto el reconocimiento por su valía

como la crítica por la “intromisión” en asuntos institucionales. Sea el caso que sea, vale la pena analizar estas experiencias.

Como corolario a estas acciones, se ha incrementado el escrutinio del uso de los recursos públicos en las IES buscando eficiencia por cada dólar, libra o *ringgit* público que se haya utilizado. Al tiempo que se han desarrollado serios análisis en la operación de las privadas para proteger a los alumnos, familias, sector empresarial y la sociedad de las malas prácticas educativas. Un ejemplo interesante es el requerimiento que hace el gobierno federal de Estados Unidos a las instituciones a que presenten y actualicen su College Score Card, que puede consultarse para que los alumnos comparen las IES con otras de su categoría y conozcan la viabilidad de cursar ahí su ES por ser competitiva en costos, en logros como tasa de graduación, en facilidad de financiamientos o préstamos y en el ingreso probable tras terminar sus estudios (US Government).

Aunque esto último no constituye una acreditación, se trata de una serie de acomodos regulatorios promovidos por la autoridad para asegurar la calidad de la educación. Pretende ser una especie de mecanismo que proteja a los estudiantes de malas prácticas institucionales y un validador de la reputación de las instituciones efectivas y del sistema educativo superior en su conjunto.

ESQUEMAS EN AMÉRICA LATINA PARA ACREDITAR LA CALIDAD DE LA ES

En Latinoamérica se ha buscado, desde la década de los noventa, contar con mecanismos de aseguramiento de la calidad de la educación a partir de evaluaciones institucionales y de programas. El desarrollo ha sido irregular y a veces más influido por elementos coyunturales políticos y económicos que por razones académicas. En todo caso, es evidente que, como reportaron Sueli Pires y María José Lemaitre, tanto en la América hispanohablante (incluyendo a Brasil) como en la parte anglófona del nuestro continente se han creado agencias nacionales con bastante éxito. Algunas de carácter público pero con cierto nivel de autonomía (Colombia, Ecuador, Perú, Puerto Rico); agencias gubernamentales o al menos con un inicio por parte del gobierno nacional (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, México, Uruguay); otras privadas (Chile, Panamá, Puerto Rico), o incluso dependientes de instituciones de ES (Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay).

Las agencias nacionales, en su gran mayoría, se han agrupado en la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) que, a su vez, forma parte, junto con otras 18 redes internacionales, de la International

Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE). Esta agrupación mundial de redes de agencias se ha vuelto compleja, pues se agrupan tanto organizaciones regionales como nacionales, institucionales y disciplinares o aquellas que, en sus fines, tienen únicamente la acreditación o la investigación. En todo caso, queda claro que es importante revisar algunas de las ideas comunes en las agencias nacionales en América Latina.

De acuerdo con Francisco López, en Latinoamérica existen 17 sistemas nacionales de acreditación de la calidad de la educación en operación: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Por otro lado, existen mecanismos regionales entre los que se destacan el del MERCOSUR y los de Centroamérica.

Una experiencia llamativa fue desarrollada por el MERCOSUR, que se originó con el Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) que buscaba explorar las posibilidades de acreditación de programas de licenciatura en los seis países miembros (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) al que se añadió más tarde la República Bolivariana de Venezuela. Se analizaron cinco o seis licenciaturas por país acotándose a Medicina, Agronomía y algunas ramas de la Ingeniería. El análisis se enfocó en dos aspectos: a) si la licenciatura cumplía con los requisitos (establecidos por grupos técnicos especializados que incluían académicos y representantes de colegios profesionales) y b) si la licenciatura tenía la capacidad de autoevaluarse (como mecanismo para su propio mejoramiento). Los indicadores para el cumplimiento de los requisitos fueron los esperables: el entorno institucional del programa, sus características académicas, los actores involucrados (estudiantes, profesores y personal de apoyo) y la infraestructura disponible (aulas, laboratorios, bibliotecas).

A partir del 2 de junio de 2006, el MEXA dio paso a la creación del Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias de los Estados partes del MERCOSUR, conocido como ARCUSUR. Este sistema es pionero en América Latina por varias razones, entre las que sobresalen la capacidad de lograr acuerdos prácticos y puntuales entre los países miembros y el foco en la toma de decisiones colegiada que toma al perfil del egresado de los programas académicos como inicio de los análisis. Este sistema entiende que la acreditación es “el resultado de evaluación mediante el cual se certifica la calidad académica de las carreras de grado estableciendo que satisfacen el perfil del egresado y los criterios de calidad previamente aprobados a nivel regional para cada titulación” (ARCUSUR, 10).

El ARCUSUR se constituye como el mecanismo que dará garantía pública del nivel académico y científico de los cursos. Para ello se están definiendo criterios y perfiles aplicables que se asumen tanto o más exigentes que los aplicados por los mecanismos análogos en otros países. Como se señaló, su capacidad de tomar el perfil de egreso de los programas como el inicio de la acreditación —tomando para ello los criterios regionales de calidad determinados por comisiones consultivas por titulación, con la coordinación de la Red de Agencias Nacionales de Acreditación y aprobación por la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior— se convierten en un elemento valioso que debe analizarse con detenimiento. Es pronto para echar las campanas a vuelo, pero este sistema regional presagia buenos resultados, ya que se centra en decisiones por parte de un colectivo académico y profesional, y analiza los aspectos naturales de la formación universitaria: el contexto organizacional, lo programático, los actores y las condiciones de infraestructura de forma competitiva cuando se compara con otros esquemas (Alemañy et al.).

Por otro lado, en Centroamérica se puso en marcha el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA) que asume las funciones de aseguramiento de la calidad en el marco regional lo que, de entrada, trae consigo el beneficio de la coordinación entre naciones y la economía de volumen. Este consejo integra a la Comisión Nacional de Acreditación (CdA) de El Salvador, al Sistema Hondureño de la Calidad de la Educación Superior (SHACES), al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación del Sistema Educativo Nacional (CNEA) de Nicaragua, al Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) de Costa Rica, al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAUPA) de Panamá y a algunos organismos regionales como la Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica (AUPRICA), a la Agencia de Acreditación Centroamericana de la Educación Superior en el Sector Agroalimentario y de Recursos Naturales (ACESAR), a la Agencia Centroamericana de Acreditación de Posgrados (ACAP) y a la Agencia Centroamericana de Acreditación de Programas de Arquitectura y de Ingeniería (ACAAI). Aparte de este impresionante desfile de siglas institucionales, lo relevante es que se haya logrado una coordinación que permite la movilidad de los estudiantes y, en una menor medida, la portabilidad de los conocimientos acreditados. Este logro centroamericano está aún por replicarse en las naciones demográficamente más grandes del continente.

En lo tocante a organismos nacionales por orden alfabético se puede señalar, en orden alfabético, que en Argentina existe, desde 1995, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) que acredita tanto instituciones como

programas. En Brasil, a partir del 2004 se estableció el Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) y el Consejo Nacional para el Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior que acreditan instituciones. En Colombia se encuentra una de las más antiguas y activas: la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), fundada en 1992 que acredita tanto instituciones como programas. En Costa Rica, el ya mencionado Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), fue establecido en 1998 y acredita instituciones y programas. En Chile, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) establecida en 2006 agremia a nueve agencias acreditadoras que están autorizadas para valorar los programas y las instituciones. En Ecuador, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (CEAACES) es el organismo encargado de ejercer la rectoría sobre la evaluación, acreditación y el aseguramiento de la calidad de las Instituciones de Educación Superior y sus programas y carreras. En México, el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) se creó en 2000, aunque tiene antecedentes en 1989, cuando nació la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA). El COPAES agrupa a 28 agencias acreditadoras (cuyas denominaciones varían entre Consejo, Comité, Asociación y simplemente Acreditadora) para las distintas disciplinas. Para la acreditación institucional existen la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES). En Uruguay, con el advenimiento de la ES privada (Landoni), el Ministerio de Educación y Cultura se apoya en el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) y la Universidad de la República para analizar las instituciones y programas ofrecidos por el sector privado. Debe precisarse que el CCETP, a partir de su creación en 1995 por medio del decreto 308, se centra en asesorar al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Educación y Cultura en las solicitudes que hacen las instituciones privadas para funcionar referentes al reconocimiento de nivel académico, las solicitudes posteriores de inclusión de nuevas carreras e incluso en la revocación de los respectivos actos. El dictamen del CCETP será preceptivo pero no vinculante. Todas las organizaciones mencionadas han determinado sus propios criterios, tiempos e indicadores, sin embargo, es claro que no pueden ser muy disímolos pues están analizando tácitamente el mismo fenómeno con prácticamente las mismas condiciones.

Una revisión rápida de los mecanismos, procedimientos y focos de atención que se han revisado en las páginas anteriores permite ver las siguientes prácticas nacionales que se replican a nivel continental:

1. A nivel nacional, a partir de los noventa se constituyen organismos institucionales con autonomía de operación que son las responsables únicas de realizar las valoraciones externas o avalar las que conducen las agencias autorizadas para tal fin.
2. Al tratarse de acreditaciones institucionales, dado el amplio espectro de elementos a ser considerados, se segmentan las áreas de operación universitaria y se cotejan sus acciones y logros contra los estándares determinados. Lo más usual es comprobar si la misión es apropiada y atendida, si los insumos son suficientes, si los procesos son bien practicados y si los resultados son aceptables. De manera muy similar al antiguo modelo CIPP de Daniel Stufflebeam y Anthony Shinkfield, que busca conocer las características del contexto, insumos, procesos y productos.
3. Es muy frecuente que la evaluación *in situ* se conduzca por parte de pares académicos y comités de expertos en evaluación a partir de revisiones documentales y visitas.
4. A pesar de que se propugna la práctica de los autoestudios como el mecanismo ideal para conducir evaluaciones que den información precisa que, a su vez, conduzca a la mejora, es evidente que toda autoevaluación deberá acompañarse de un sistema de indicadores que servirá de insumo para la evaluación externa.
5. Existe la tendencia a seguir los estándares de carácter predominantemente cuantitativo y previamente determinado (basado en una visión internacional de lo que son las buenas prácticas) que se usa como base para las comparaciones entre la realidad encontrada y la esperada.
6. Existe un mínimo espacio para la construcción de indicadores que surjan inductivamente a partir de la experiencia de la institución estudiada.
7. Las evaluaciones se centran en reconocer la efectividad (como resultado de la eficiencia y eficacia) en el cumplimiento de los objetivos o metas, ya sean institucionales o programáticas. Esto regularmente resulta en una acreditación.
8. La existencia de una acreditación institucional o de programa no tiene relación vinculante con la autorización oficial para ofrecer el grado. El hecho de que una institución no tenga una acreditación, no invalida el que posea el reconocimiento oficial para ofrecer programas.
9. Cuando se trata de programas académicos, el foco se tiene en: a) los insumos y recursos con que se cuenta, particularmente en los renglones de infraestructura física y las condiciones de operación que tienen aulas, laboratorios y bibliotecas, y b) la congruencia de los objetivos, asignaturas, temas y procesos de formación con

lo que especifican los grupos colegiados-profesionales en el tema. La correspondencia entre el perfil del egresado y las necesidades nacionales ha venido perdiendo peso en favor de la eficiencia formativa postulada por los profesionales citados.

10. Cuando se trata de los académicos, se revisa la congruencia de su formación con la temática de las asignaturas que imparte y cuando se trata del personal de apoyo se refiere a la cantidad de horas por semana que dedican a atender el programa.
11. En pocas ocasiones se revisa la productividad académica de los profesores. El número y calidad de las publicaciones se valoran desde otras instancias que no se circunscriben a la acreditación del programa.
12. Cuando se trata de los alumnos, el foco se pone en los procesos para el ingreso, la permanencia y la culminación de los estudios. La calidad de los aprendizajes no suele estar en la valoración.

Hay similitudes y diferencias de un país a otro. Sin embargo, lo que permanece son, entre otros propósitos, identificar “las buenas prácticas” para darles visibilidad y reconocimiento; la creación de normas y criterios que permitan diferenciar un desempeño suficiente de uno superior; orientar la asignación de recursos públicos y promover la instauración de procesos de autoevaluación y mejora permanentes. Esto se puede sintetizar en la manera en que lo hacen Bicas Sanyal y Micaela Martin (6) quienes sintetizan cuatro objetivos principales de las agencias de acreditación: a) control de calidad (estándares mínimos); b) rendición de cuentas y transparencia; c) mejoramiento de la calidad, y d) facilidades para la movilidad.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los esfuerzos para valorar y acreditar la calidad de las instituciones de ES y la formación que ofrecen han tenido un crecimiento notable en las dos últimas décadas y se ha dejado sentir prácticamente en todos los continentes. El incremento en el número de esfuerzos nacionales e incluso regionales, agencias acreditadoras, instituciones y programas que han sido acreditados y, especialmente en la producción de documentos académicos, ha sido igualmente notorio. La realización de foros, simposios y congresos sobre la materia no deja duda de su visibilidad.

Los mecanismos que siguen las agencias acreditadoras guardan una gran similitud, pues valoran prácticamente los mismos aspectos y solamente algunos casos, como el

malayo, van más allá de lo usual. En América Latina, el énfasis en la acreditación de la calidad presenta una perspectiva centrada en la eficiencia que parece apegarse más a esquemas pragmáticos que inducen al isomorfismo debido a las ineludibles condiciones socioeconómicas y políticas que enfrentan los sistemas de ES (Silas 2013). En este sentido es notorio el énfasis de los gobiernos nacionales en redoblar esfuerzos encaminados al logro de políticas de acreditación válidas, por lo que es presumible que seguirán vigentes en el corto y largo plazos.

Por otro lado, sin soslayar la importancia de los mecanismos acreditadores, es relevante señalar dos fenómenos tangenciales que parecen estar desarrollándose. El primero es la creación de una industria de la evaluación y acreditación que ha permitido que existan agencias privadas de acreditación o incluso algunos organismos que se centran en auxiliar a las instituciones en “salir aprobadas” en el proceso que, de manera homóloga a las IES con fines de lucro, realizan operaciones valoradas por el sistema educativo con una lógica comercial.

El segundo parece mostrar cómo los aspectos evaluados y los mecanismos de acreditación se centran más en esquemas que aseguren la eficiencia institucional de acuerdo con estándares internacionales y que parecen ignorar un tema toral como es el de la equidad. La literatura institucional y profesional sobre el tema parece asumir que la equidad se logrará como resultado de la calidad (Bürgi y Peralta). Sin embargo, es un supuesto riesgoso, ya que la experiencia latinoamericana en distintos aspectos de política pública muestran que no es así. Tal vez sea más recomendable incluir intencionalmente varios apartados relativos a equidad en las valoraciones de calidad para atender el tema.

A manera de colofón, se puede decir que la acreditación y la calidad siguen siendo temas delicados que requieren de análisis minuciosos en los que se incorpore a los actores fundamentales como son, entre otros, los cuerpos académicos y los ministerios-secretarías de educación, órganos disciplinares colegiados, etc. Esto tendrá como resultado el desarrollo de indicadores vernáculos que trasciendan la tendencia a atender deductivamente las buenas prácticas documentadas en otras latitudes y simultáneamente puedan incorporar la necesidad de incrementar la equidad en el acceso y la permanencia en la ES.

BIBLIOGRAFÍA

Alemañy, Eduardo, Mayra Masjuán del Pino y María de los Ángeles Gutiérrez.
“Estándares de calidad para la carrera de medicina” en *Revista Habanera de*

Ciencias Médicas, La Habana, abril-junio 2009, vol.8, n.2, pp.1-14. Disponible en línea en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=180414044021> [Accedido el 7 de marzo de 2013].

Andión, Mauricio. “Sobre la calidad en la educación superior: una visión cualitativa” en *Reencuentro*. México DF, diciembre 2007, n.50, pp.83-92.

ARCUSUR. “Sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y estados asociados”. Disponible en línea en http://www.cna.gov.co/1741/articles-311056_ManualArcusur.pdf [Accedido en noviembre de 2014].

Bürgi, Juttay Miski Peralta Rojas. “El concepto de calidad educativa en las investigaciones sobre educación en Chile (2000 - 2008)” en *REICE- Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. 2011, vol.9, n.3, pp.72-93. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55119880005> [Accedido en diciembre de 2014].

Council for Higher Education Accreditation (CHEA). *Federal Update*. 2014a. Disponible en http://www.chea.org/government/FedUpdate/CHEA_FU44.html. [Accedido en agosto de 2014]

Council for Higher Education Accreditation (CHEA) (2014b) “International higher education and international quality standards” en *International Quality Group. Policy Brief* n.3, junio 2014b. Disponible en: http://www.chea.org/pdf/CIQG_Policy_Brief_Vol-3.pdf [Accedido en agosto de 2014]

Comas, Oscar J. (2007) “La calidad en la educación superior o la otra cara del conflicto entre organización e institución universitarias” en *Reencuentro*, México DF, diciembre, n.50, pp. 45-51.

Didriksson, Axel. “Evaluación y acreditación de la educación superior en América Latina: de la simplicidad a la complejidad” en Rosario, Víctor Manuel (ed.) *La acreditación de la educación superior en Iberoamérica. La gestión de la calidad de los programas educativos. Tensiones, desencuentros, conflictos y resultados*, vol.1. Jalisco: Red de Académicos de Iberoamérica, 2012.

Fielden, John. “The regulator’s response to the growing private sector”. Paper presentado en *OECD International seminar “Innovative Approaches to Education in the Private Higher Education Sector”*. Madrid. 28 y 29 de noviembre de 2013.

- Fresán, Magdalena O. *La educación superior en el siglo XXI: la propuesta de la ANUIES* en Heinz, Dieterich (coord.) *Identidad, educación y cambio en América Latina*. México DF: UAM-Quimera, 2003.
- Kristoffersen, Dorte y David Woodhouse. "An overview of world issues in quality assurance". 2005. Disponible en http://www.apqn.org/files/virtual_library/articles/world_issues_in_qa.pdf [Accedido el 4 de noviembre de 2011]
- Landoni, Pablo. (2013) "Veinticinco años de educación superior privada en Uruguay: una reforma en voz baja" en Silas, Juan Carlos (coord.) *Estado de la Educación Superior en América Latina. El balance público-privado*. México DF: ANUIES-ITESO, 2013.
- Lemaitre, María José. "Una Mirada actual al desarrollo de procesos de aseguramiento de la calidad" en *International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE)*. Disponible en [http://www.inqaahe.org/admin/files/assets/subsites/1/documenten/1231337782_una-mirada-actual-al-desarrollo-de-procesos-de-aseguramiento-de-la-calidad\[1\].pdf](http://www.inqaahe.org/admin/files/assets/subsites/1/documenten/1231337782_una-mirada-actual-al-desarrollo-de-procesos-de-aseguramiento-de-la-calidad[1].pdf) [Accedido en noviembre de 2010].
- López, Francisco. "Estudio comparado de los procesos de acreditación a nivel de mundial y regional: la visión de GUNI" en Rosario, Víctor Manuel (ed.) *La acreditación de la educación superior en Iberoamérica. La gestión de la calidad de los programas educativos. Tensiones, desencuentros, conflictos y resultados*, vol.1. Jalisco: Red de Académicos de Iberoamérica, 2012.
- Medina, Antonio. *Teoría y Métodos de Evaluación*. Madrid: CINCEL, 1991.
- Ministerio de Educación y Cultura (1995) Decreto 308/1995. Disponible en http://uy.vlex.com/vid/agregado-instituciones-privadas-terciaria-52479385?_ga=1.69270486.73546076.1416854379 [Accedido en noviembre de 2014].
- Montaudon, Cynthia (2010). "Explorando la noción de calidad" en *Acta Universitaria*, 2010, vol.20, n.2, pp.50-56. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41613788006> [Accedido en agosto de 2013].
- Muñoz Izquierdo, Carlos. *Calidad de la educación superior en México. Diagnóstico y alternativas de solución* en Didriksson, Axel (coord.) *Prospectiva de la educación superior*. México DF: CISE-UNAM, 1992.
- Murillo, Javier y Marcela Román. *Retos en la evaluación de la calidad de la educación en américa latina*. *Revista Iberoamericana de educación*, n.53, 2010, pp.97-120.

- Pires, Sueli y María José Lemaitre. "Sistemas de acreditación y evaluación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe" en Gazzola, Ana Lucia y Axel Didriksson (eds.) *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Colombia: IESALC UNESCO, 2008.
- Sanyal, Bikas y Micaela Martin. "Garantía de la calidad y el papel de la acreditación: una visión global" en GUNI - Global University Network for Innovation (ed.) *La Educación superior en 2007- Acreditación para la Garantía de la Calidad: ¿Qué está en juego?* Madrid: Global University Network for Innovation (GUNI), 2006.
- Silas, Juan Carlos. "La calidad en la educación superior" en De la Garza Carranza, María Teresa (coord.) *Gestión en instituciones de educación superior* (pp.165-196). México DF: Gernika, 2011a.
- . "Context and regulation matter: Mexican private higher education from 1990-2009" en Schuetze, Hans y Germán Álvarez. *State and market in higher education reforms*. Rotterdam: Sense Publishers. 2011b.
- . "Acreditación, mercado y educación superior" en *Reencuentro*, vol.67, 2013, pp.17-25. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34030523003> [Accedido en agosto de 2014].
- Stufflebeam, Daniel y Anthony Shinkfield. *Evaluación sistemática*. México: Paidós, 1987.
- UNESCO (1999). "Declaración mundial sobre la educación superior del Siglo XXI, Conferencia Mundial sobre la Educación Superior" en *Perfiles Educativos*, vol.20, n.79-80, 1999, pp.126-48.
- US Department of Education. "Lista de instituciones acreditadas". 2014. Disponible en <http://ope.ed.gov/accreditation/GetDownloadFile.aspx> [Accedido en agosto de 2014].
- US Government. "College score card", 2014. Disponible en <http://www.whitehouse.gov/issues/education/higher-education/college-score-card> [Accedido en agosto de 2014].
- Vargas, Alicia. "La acreditación: Una forma de estandarizar la educación" en *Educación* vol.26, n.2, 2002, pp.245-54. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44026223> [Accedido en diciembre de 2014].