

CAPÍTULO 8

SISTEMAS DE ACREDITACIÓN Y EVALUACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Sueli Pires y Maria José Lemaitre

Colaboradores:*

Hélgio Trindade

Hernán Trebino

Eduardo Ali

1. Una mirada histórica

A partir de los años 70, varios países de América Latina ya introducen el tema de la calidad en sus propuestas de reforma de la Educación Superior¹. Sin embargo, el tema de la evaluación sólo entra en la agenda de los países a mediados de los 90, como consecuencia de dos fenómenos complementarios: por una parte, el incremento de la demanda por educación superior, y por otra, el desarrollo de un sector privado de corte empresarial. El incremento de la demanda está asociado al éxito de los programas de desarrollo de la educación primaria y secundaria, junto con la complejización creciente del sector productivo. Pero inevitablemente, esta mayor demanda significó cambiar el modelo selectivo y elitista de la educación superior latinoamericana por una perspectiva más inclusiva, asociada a una población estudiantil de menores recursos económicos y culturales. Al mismo tiempo, la incorporación de estos nuevos proveedores privados generó en la mayoría de los países un fuerte cuestionamiento a la legitimidad y calidad de partes importantes de la oferta educativa superior. Más tardíamente, a principios de la década en curso, surge el tema de la acreditación² como una preocupación generalizada en toda la región, incluso en el Caribe. Lemaitre (2007) lo apunta como una “consecuencia de la centralidad que ha adquirido la educación superior en el marco de lo que solemos llamar la sociedad del conocimiento, o la era de la información, y su rol como componente esencial del desarrollo de los países.”

Lo anterior no excluye la presencia de dos visiones diferentes: una primera, subordinada a conceptos productivistas, que tiende a la unificación de modelos y políticas en el ámbito de la comunidad internacional, y otra que defiende la identidad de los sistemas nacionales y su correspondencia con la organización social y política, o, en otros términos, con la historia de cada país.

En general, se puede apreciar que en América Latina prima esta segunda visión, que enfatiza la importancia de desarrollar modelos nacionales y centrar los procesos de

* NOTA DE LOS EDITORES: los textos completos de los colaboradores en su versión original están incluidos en el CD-ROM Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, anexo a esta publicación. También se encuentran en el sitio Web de IESALC-UNESCO: www.iesalc.unesco.org.ve

¹ Ver Trindade, H.

² Conforme Dias Sobrinho (2007) en documento anexo a esta publicación, la acreditación se refiere a un proceso de control y garantía de la calidad en la educación superior, por el que, como resultado de la inspección y/o de la evaluación, o por los dos, se reconoce que una institución o sus programas satisfacen los estándares mínimos aceptables.

aseguramiento de la calidad en agencias también nacionales. Sin embargo, no se puede desconocer que este énfasis nacional se asocia fuertemente a la búsqueda de arreglos integradores, en los cuales las agencias nacionales se comprometen con ciertos objetivos regionales con el fin de llegar a procesos de reconocimiento mutuo. Es el caso, por ejemplo, del MERCOSUR, donde mediante un acuerdo sobre estándares y procedimientos se llegó a acuerdos de reconocimiento mutuo de las carreras acreditadas; en Centroamérica, junto con fomentar la creación y desarrollo de agencias nacionales, se están creando agencias especializadas regionales, todas ellas – las nacionales y las regionales – acreditadas por un organismo regional.

Particularmente interesante es observar que estos esfuerzos se inician antes del acuerdo de Bologna, y, aunque siguen una lógica similar, en cuanto a buscar la armonización de criterios y crear condiciones para la movilidad académica, lo hacen en un contexto mucho más difícil al no existir un acuerdo político semejante al de la Unión Europea. Con todo, la creación del bloque europeo y la implantación del proceso de Bologna han dado a estas iniciativas latinoamericanas un empuje y una legitimidad propia, ya reconocida en los contextos regional y mundial por su capacidad y flexibilidad de conciliar la búsqueda de la identidad y autonomía de los distintos sistemas y modelos nacionales bajo una visión integracionista a nivel subregional y regional.-

Es innegable que hasta hoy no se ha desarrollado o aún no se ha consolidado una tradición de evaluación y de acreditación en muchos países de la región, a pesar de los excelentes programas de evaluación y de acreditación en países o sectores específicos. Si bien se puede afirmar que la consolidación de los modelos y experiencias de evaluación y acreditación es muy diversa, en general se observa una fuerte tendencia hacia la opción por sistemas de aseguramiento de la calidad complejos, que involucran procesos de licenciamiento (o autorización de nuevas instituciones), de evaluación, de acreditación o de auditoría académica. Estos procesos se aplican a nuevas instituciones o carreras, a estudiantes, a programas, a instituciones en una amplia gama que hace que la experiencia latinoamericana sea digna de un análisis cuidadoso.

En términos del desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de enseñanza superior, la importancia de los procesos y prácticas de evaluación y acreditación se presenta como instrumento estratégico para fortalecer: a) la formulación e implementación de políticas públicas en educación superior (ES), a nivel nacional y regional; b) la creciente calidad de los sistemas nacionales de ES y su reconocimiento por sus comunidades internas pero también por otros países; c) las políticas comprometidas con el incremento de la calidad de la producción científica, considerando que en la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC) el grueso de tal producción se concentra en las instituciones de enseñanza superior e investigación, sobre todo de forma asociada a los programas de posgrado; d) la posibilidad de crear parámetros de legibilidad mutua entre los sistemas nacionales y, en consecuencia, establecer bases de comparabilidad que permitan discutir de manera segura y transparente cuestiones como reconocimiento de títulos y acreditación; e) la puesta en marcha de programas de movilidad docente, de estudiantes y de profesionales.

2. Evaluación: conceptos, modelos, aplicaciones, funciones sociales y distorsiones

Aseguramiento de la calidad es un concepto integrador, que incluye las acciones de distintos actores tendientes a mejorar y promover la calidad de la educación superior. Así, abarca los procesos internos de evaluación y de mejora de la calidad, desarrollados por las propias instituciones de educación superior, aquellos que se promueven desde las autoridades de gobierno y sus instrumentos de política para tal efecto. La labor de las agencias de aseguramiento de la calidad, y las acciones que en este sentido se realizan, son desarrolladas a través de otros actores sociales.

La principal distinción que suele hacerse es aquella entre procesos internos (generados y aplicados por las propias instituciones) y los procesos externos, más comúnmente asociados al licenciamiento, evaluación o acreditación.

En el caso de los procesos externos, éstos suelen agruparse de acuerdo a los propósitos buscados. Si el propósito principal es controlar la calidad, es decir, asegurar que sólo operen instituciones que satisfagan criterios mínimos de calidad, el instrumento utilizado es el de licenciamiento, es decir, de autorización y reconocimiento de instituciones, carreras o programas. Si lo que se busca es garantizar la calidad de una institución o programa, el instrumento más apropiado es el de acreditación, mediante el cual se verifica el cumplimiento de ciertos estándares o criterios públicamente conocidos.

Por otro lado, si la finalidad principal es el desarrollo de procesos de mejora continua de las instituciones, sus carreras y programas, el principal instrumento es el de auditoría académica, centrada en la evaluación de los procesos internos de aseguramiento de la calidad. En todos estos casos, se utiliza la evaluación interna (o autoevaluación) como elemento de base, y la evaluación externa como un mecanismo de verificación³. Sin embargo, el peso relativo de ambos procesos es diferente en cada caso: en el licenciamiento prima la evaluación externa, en la acreditación ambas son igualmente significativas, y en la auditoría, la evaluación interna adquiere una importancia preponderante. Todos estos procesos suelen englobarse en algunas de las macropolíticas nacionales de evaluación de calidad de la educación superior de la región y, en algunos de ellos, de forma integrada al control de la calidad que se lleva a cabo en todos los niveles de enseñanza. Por otra parte, si bien en la mayoría de los casos la iniciativa para el desarrollo de procesos de aseguramiento de la calidad ha surgido a partir de políticas públicas o de instancias de gobierno, en la práctica cada país ha sabido encontrar el o los arreglos más apropiados a las condiciones en que se desarrolla su sistema de educación superior.

Comprender la evaluación de la calidad de la educación en cuanto un fenómeno social, conforme lo apunta Stubrin⁴, y no propiamente reducido a la concepción y aplicación de un conjunto de herramientas y procedimientos de naturaleza técnica, requiere de los actores una comprensión de su inserción en el seno de la sociedad, de sus expectativas, de sus formas de compromiso, de una combinación equilibrada entre factores y parámetros de orden cuantitativo y cualitativo. Evidentemente la expansión de los sistemas nacionales, la masificación de ofertas de cupos, sobre todo a nivel de grado, y además la construcción de bases de comparabilidad interna y externa a los países tienden a fortalecer la primera opción como una garantía de implementación y factibilidad del proceso a corto y mediano plazos. En este sentido, a los países que presentan sus sistemas de evaluación más desarrollados y consolidados, como es el caso

³ RIACES ha desarrollado un glosario que permite conocer el significado asociado a cada uno de estos términos, que puede consultarse en: www.riaces.net/glosario.

⁴ Stubrin, A. (2008). Importancia de la noción de calidad en educación superior y de su evaluación para la cooperación e integración regional, UNESCO-IESALC [documento anexo a esta publicación].

de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, sí les corresponde ejercer un rol histórico en la formulación y ejecución de las políticas públicas de educación superior en la región.

Es verdad que la expansión y la consecuente complejización de los sistemas educativos han conducido a los países e instituciones a una búsqueda de alternativas de constante perfeccionamiento de procesos y procedimientos de evaluación, tornando su dinámica crecientemente más compleja y de difícil manejo, tanto por parte de los gobiernos como de las propias instituciones. Según observa Janine Ribeiro, para responder a esta dificultad se podría recurrir a *“un sistema simplificado de evaluación, en el que se tomen en cuenta los puntos fundamentales y no una plétora de datos que pueden ser redundantes”*.

Otro punto de discusión de suma importancia, tocante al tema de la evaluación de la educación superior, hace relación con la distinción entre las políticas, mecanismos, criterios y procedimientos aplicables a los programas de pregrado y posgrado como instancias distintas de un mismo sistema⁵. En su mayoría, los países de la región lo hacen de forma desplazada, en paralelo y recíprocamente ilegible, desde sus aspectos normativos hasta los más pragmáticos. Para explicarlo, no falta justificación, tanto desde el punto de vista estrictamente histórico, como desde el punto de vista de su funcionamiento mismo, sea porque los gobiernos, agencias e instituciones lo han asumido de maneras dispares, sea porque el divorcio de dichas políticas y prácticas de evaluación interesa a sectores tradicionalmente comprometidos con una u otra instancia, sin importar las consecuencias que tal opción representa en términos de una fragilización y desintegración del sistema educativo. Sin embargo, vale registrar una tendencia a buscar mecanismos de integración, de diálogo o intercambio entre ambas instancias en el campo de la evaluación, principalmente porque el impacto de la expansión y masificación ya alcanzó el posgrado, hecho ése que, de alguna forma, provoca una aproximación de las realidades respectivas. Aunque se han constituido de manera históricamente independiente, los programas y actividades de pregrado y posgrado forman parte de un mismo sistema y presentan constantes necesidades de cambio, perfeccionamiento y adaptación a nuevos contextos institucionales, internos y externos, las que se aplican, también, a sus respectivos procesos de evaluación y acreditación.

Aparte de la complejización discutida en los párrafos anteriores, hay una tendencia a que distintas instancias de un mismo sistema educativo ejerzan papeles y funciones sobrepuestas, parcial o totalmente, lo que provoca, por un lado, una innecesaria y perversa sobrecarga en los actores involucrados, y, por otro, un funcionamiento sistémico caótico y con sus finalidades perdidas en sí mismas. Los efectos son inevitables y transitan desde la desmotivación y pérdida gradual del compromiso de los actores con los procesos de evaluación, hasta el congelamiento del sistema y de su capacidad para cumplir con su finalidad última, o sea, la promoción de la calidad de los sistemas educativos. Por eso, las experiencias más bien exitosas contemplan el ejercicio de papeles y funciones complementarias por los distintos actores: Estado, agencias públicas o privadas e instituciones de educación superior. De manera similar, como lo señala Trebino, las buenas prácticas incluyen *“la intervención de comités de pares evaluadores”* como una forma de legitimar al proceso de evaluación externa *“puertas adentro de las instituciones universitarias”*.⁶

Al mismo tiempo, hay que reconocer los esfuerzos de países e instituciones aún en fase de consolidación en sus políticas de ES, por implantar y consolidar sus sistemas

⁵ Ver Pires, S.

⁶ Ver Trebino, H.

de evaluación, buscando una identidad propia sin desconocer la posibilidad de incorporar experiencias exitosas de otros países, tanto de Latinoamérica como de otras regiones. En este conjunto, se incluyen Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Uruguay, una gran parte de los países del Caribe y de Centroamérica, Venezuela, entre otros.

Al abordar ese tema, Ali (2008) apunta a la necesidad de construir alianzas en el campo de las políticas de investigación y de la educación superior como una estrategia para maximizar la eficacia en su implementación y así mismo evitar la duplicidad de esfuerzos. Asimismo, reconoce el autor⁷ la existencia de un Sistema Caribeño de Evaluación de la Educación Superior, que se fue constituyendo en las últimas décadas y que se encuentra integrado por una red de organismos, a saber: ministerios, empresas estatales y departamentos especializados; agencias de financiamiento, organizaciones internacionales, agencias externas de aseguramiento de la calidad, universidades o redes/asociaciones universitarias e instituciones de educación superior/terciaria. Le corresponde a tal sistema garantizar la validez pública de su buena forma de organización y así mismo definir objetivamente los mecanismos para la rendición de cuentas, transparencia y confiabilidad de los actores que hacen parte de dicho sistema.

En ese marco, se constata un incremento significativo en el intercambio de experiencias y prácticas en el campo de la evaluación, tanto a nivel de gobierno como de instituciones, que se está concretando a través de los acuerdos de cooperación técnica, de los programas de movilidad de expertos y académicos, especialmente de aquellos que están vinculados a redes, cátedras dedicadas al tema y proyectos de integración regional llevados al cabo por organismos de distinta naturaleza (públicos o privados, regionales o intercontinentales, etc.). Todavía son incipientes los proyectos de cooperación académica, científica y técnica entre los países latinoamericanos y los del Caribe, sobre todo los del Caribe anglófono y francófono. En consecuencia, es de reconocer que ese distanciamiento de las políticas de educación superior y de ciencia y tecnología de ambos territorios constituye un grave impedimento al propósito integracionista de nuestra región.

Para los sistemas en fase de expansión y desarrollo, las distintas formas de intercambio constituyen una oportunidad valiosa, en términos de optimización del tiempo, de la formación calificada de recursos humanos, de la opción por parámetros e indicadores que contemplen, en hecho, sus políticas de desarrollo nacional. Por otro lado, en lo que concierne a los países en fase adelantada de consolidación de sus sistemas, al contrario de lo que se podría suponer, tal intercambio, aparte de fomentar la rediscusión y revisión de sus políticas en un contexto más amplio, representa la posibilidad de construir una visión compartida hacia una política de evaluación regionalmente integrada y concomitantemente pautada en el reconocimiento de las diferentes realidades e intereses nacionales y locales.

3. Acreditación: diversificación de modelos, aplicaciones y distorsiones

Como se señaló más arriba, la mayoría de los países ha experimentado incrementos sustanciales de la matrícula postsecundaria⁸ y principalmente universitaria, asociados a la creación de nuevas instituciones de educación superior y a la incursión de

⁷ *Op. cit.*

⁸ Entre los años 1975 y 2005, la matrícula se multiplicó en el espacio iberoamericano prácticamente por cuatro veces, hasta superar la cifra de 16 millones de estudiantes (cf. Brunner, J.J).

nuevos proveedores⁹. Si bien los niveles de cobertura son todavía muy dispares e inferiores a los de los países desarrollados, es indudable que hay un progreso significativo.

A esto se añaden los requerimientos de internacionalización que provienen tanto de las demandas del sector productivo como de los esfuerzos de los respectivos gobiernos que, en múltiples oportunidades, han destacado la importancia de la internacionalización para el desarrollo de los países latinoamericanos. El desarrollo creciente de ofertas transnacionales de educación superior, provenientes tanto de Europa y los Estados Unidos como de algunos países latinoamericanos, son también un componente importante al momento de intentar identificar los elementos que influyen en el desarrollo de instancias de aseguramiento de la calidad.

Por tanto, el crecimiento de los sistemas de educación superior, la proliferación de instituciones, el aumento de matrícula, la diversificación de programas e instituciones y la incursión de ofertas transnacionales han erosionado la confianza social en la educación superior, o al menos, han hecho evidente la necesidad de que existan mecanismos confiables para asegurar su calidad.

La respuesta surge a través de la generación de procesos de aseguramiento de la calidad, que se juegan en su capacidad para generar confianza y legitimarse social y académicamente. Esta legitimidad suele estar asociada a diversos factores:

- Participación amplia. No se trata de procesos diseñados con una perspectiva burocrática, sino de mecanismos que responden a las necesidades e intereses de una amplia gama de actores sociales entre los que es importante destacar diversos estamentos académicos, representantes de la gestión pública y privada de la educación, asociaciones disciplinarias, profesionales y gremiales.
- Presupone el control académico. Para ser reconocida y aceptada, la evaluación debe reflejar una perspectiva académica, la que se expresa a través del diseño de criterios y estándares y la conducción de procesos evaluativos. La participación de diversos sectores es importante, pero también lo es asegurar en todo momento que la visión académica y educativa sea la que orienta el proceso evaluativo.
- Independencia de las agencias respecto de los gobiernos, las Instituciones de Educación Superior (IES) y otras presiones o intereses. La evaluación involucra siempre una relación asimétrica entre evaluadores y evaluados, y por consiguiente, es esencial velar porque los criterios definidos para ella se apliquen con entera independencia de intereses o presiones ajenos. La independencia de las agencias y de sus evaluadores respecto de influencias políticas, institucionales o corporativas es un elemento central de su credibilidad.
- Énfasis en autonomía y responsabilidad de las IES. La calidad es una responsabilidad esencial de las propias instituciones de educación superior, y los procesos de aseguramiento de la calidad debieran siempre organizarse de manera de promover y apoyar el compromiso permanente de las instituciones con su mejora continua. En caso contrario, se promoverá una cultura de la obediencia, que puede ser útil en el corto (y a veces, cortísimo) plazo, pero que no genera las condiciones necesarias para una autorregulación eficaz.

⁹ A mediados del siglo pasado se registraban 75 universidades en el espacio latinoamericano, que aumentaron a alrededor de 850 hacia 1995 (momento en que se registran unas 4.600 instituciones no universitarias de educación superior). En la actualidad, se contabilizan en el espacio iberoamericano alrededor de diez mil instituciones de educación superior, de las cuales un tercio son universidades. (cf. Brunner, J.J., *op.cit.* p.73).

- Apertura al medio regional e internacional. Los procesos de aseguramiento de la calidad no se agotan en el entorno local. La educación superior tiene una tradición de internacionalización que viene desde sus orígenes, a pesar de lo cual tiene también una tendencia a un encierro peligroso. La apertura a las preocupaciones y desafíos de la educación superior en la región y fuera de ella permite adoptar una perspectiva amplia para definir criterios de calidad y aplicarlos a distintas instancias formativas.

Los sistemas de acreditación obedecen a distintos regímenes, particularmente en lo que se refiere a su dependencia. En efecto, hay agencias públicas, pero autónomas respecto del gobierno, como es el caso de Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Puerto Rico; de gobierno (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, México, República Dominicana, Uruguay); privadas (Chile, Panamá, Puerto Rico); o dependientes de instituciones de educación superior (Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay). En varios casos, como puede apreciarse, existen diversas alternativas en el mismo país.

La reciente y rápida expansión de los procesos y mecanismos de acreditación puede ser ilustrada con el dato de que de seis a ocho países con procesos de aseguramiento de la calidad en 1991, se pasó a más de 120 agencias miembros de INQAAHE¹⁰, en más de 70 países.

En América Latina, el desarrollo se inició en 1990 y a la fecha existen sistemas razonablemente consolidados en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Cuba, México, El Salvador, México, Jamaica y República Dominicana. Algunos de estos países ya han iniciado procesos de revisión y ajuste de los procedimientos y mecanismos, como es el caso de Brasil, de Colombia y de Chile. A su vez, los siguientes países han iniciado la instalación de estos mecanismos, con distintos grados de implementación: Paraguay, Ecuador, Uruguay, Perú, Bolivia, Panamá, Nicaragua, Trinidad y Tobago.

Existen también iniciativas regionales, tales como el mecanismo de reconocimiento mutuo de los procesos de acreditación y de la validez académica de títulos en el MERCOSUR, recientemente aprobado por la Reunión de Ministros de Educación y denominado Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las Respectivas Titulaciones (ARCU-SUR), y las nuevas agencias regionales especializadas creadas en Centroamérica para la acreditación de carreras de Ingeniería y Arquitectura, carreras del área agroalimentaria y programas de posgrado.

Las agencias latinoamericanas desarrollan sus funciones con distintos propósitos. Algunas cuentan entre sus objetivos el licenciamiento, la evaluación de condiciones mínimas o la autorización de funcionamiento, proveyendo así una medida básica de control de calidad. Ejemplo de estas instancias se encuentran en Chile, Colombia, Argentina y en varios organismos de gobierno en distintos países. Otras centran su acción en la acreditación de carreras o programas, la que puede ser voluntaria (como es el caso en Costa Rica, Chile, Colombia o Paraguay) u obligatoria (carreras seleccionadas en Argentina, Chile, Colombia, Cuba). El caso de Colombia es particularmente interesante, porque allí el foco está en la acreditación de alta calidad, es decir, se centra en la identificación de carreras destacadas, que así pueden servir de ejemplo a otras en el país. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y República Dominicana están también trabajando en la acreditación de instituciones.

¹⁰ INQAAHE – *International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education*.

Un proceso interesante es la acreditación de acreditadores, que se realiza desde hace algunos años en México y se está iniciando en Chile, y de manera restringida en Argentina. En estos países, la autorización por un organismo o una agencia oficial externa es un requisito esencial para que las agencias puedan operar. Adicionalmente, en Centroamérica se creó el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), con representación de todos los países de la región y los diversos actores involucrados, quienes acordaron exigir la acreditación del CCA para las agencias que operan en la región.

Finalmente, algunos países evalúan el aprendizaje de los estudiantes de pregrado, mediante exámenes de egreso. Las principales experiencias en este sentido son las de Colombia y Brasil, que reemplazó el “*provão*” por un examen que tiene, entre otros propósitos, medir el valor agregado por las instituciones de educación superior.

Hay que resaltar también que hay una fuerte preocupación por estudiar alternativas de aseguramiento de la calidad que sean financiera y operacionalmente sustentables en el tiempo. Una tendencia es la de centrar los procesos en la acreditación institucional, que se justifica por ser menos costosa y más comprehensiva. Es un instrumento que facilita la toma de decisiones de financiamiento público, y permite abordar temas de gestión que en la acreditación de carreras tienden a quedar de lado. Un enfoque alternativo, junto con reconocer que la acreditación de carreras es muy costosa, resalta sus ventajas en cuanto contribuye a la movilidad, proporciona información más relevante para las decisiones de estudiantes y empleadores y, sobre todo, constituye un aporte muy importante al desarrollo de una cultura de la calidad, ya que pone la preocupación por la evaluación y los planes de mejora en la base de la institución, es decir, los docentes y estudiantes de cada carrera, y por consiguiente, propone buscar nuevas fórmulas para la evaluación a este nivel.

Del análisis comparado de los sistemas, es posible observar que la pertinencia y la eficacia de los mecanismos de aseguramiento de la calidad se juegan en su capacidad para abordar los siguientes aspectos:

- La necesidad de trabajar con definiciones flexibles y amplias (pero no por eso menos rigurosas) de calidad, que den cuenta de la diversidad de instituciones, de estudiantes, de demandas.
- La ausencia de un trabajo sustantivo de análisis de nuevos modelos institucionales que hagan posible avanzar y especificar precisamente esas definiciones más amplias de calidad.
- La necesidad de enfatizar resultados, sin olvidar insumos y procesos.
- El profesionalismo de los evaluadores, incluyendo la presencia de evaluadores extranjeros.
- La necesidad de vinculación del proceso con otros instrumentos de política, pero no de manera lineal o directa; en efecto, la acreditación es un instrumento que adquiere su verdadera eficacia cuando se complementa con mecanismos de apoyo, regulatorios, de financiamiento u otros, pero tomando en consideración las implicaciones de dicha vinculación¹¹.
- La consolidación de los procesos de acreditación, para hacerlos menos vulnerables a los cambios y reducir el riesgo de su pérdida de legitimidad.

¹¹ Por ejemplo, parecería evidente que una forma de relacionar acreditación con financiamiento sería restringir el financiamiento público sólo a aquellos programas o instituciones acreditados. Sin embargo, puede suceder que existen casos en que programas o instituciones estratégicos no logran la acreditación por no contar con recursos esenciales, y una decisión restrictiva puede hacer imposible su recuperación.

- La búsqueda de mecanismos sustentables para la acreditación, que permitan conservar los beneficios de la acreditación de programas y, al mismo tiempo, reducir el costo asociado a los mecanismos tradicionales de evaluación. Entre los mecanismos posibles se puede mencionar por ejemplo reservar la acreditación de carreras a aquellas reguladas (es decir, las que requieren necesariamente de un título reconocido para el ejercicio profesional), incorporar en los procesos de acreditación institucional la exigencia de que las propias instituciones desarrollen algún proceso de evaluación externa de sus carreras, combinar acreditación institucional con acreditación de carreras reguladas o iniciar procesos de acreditación de unidades académicas, tales como facultades, más que de carreras individuales.

Al mismo tiempo, es posible observar que un mecanismo que empieza a aparecer de manera reiterada en diversos países es la autorización de agencias acreditadoras, diversificando así el organismo responsable de la acreditación. Esto se vincula con el desarrollo de criterios o estándares para el aseguramiento de la calidad de las agencias, tal como se ha hecho en Europa (European Association for Quality Assurance in Higher Education –ENQA), en el medio internacional (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education – INQAAHE) y en Iberoamérica (Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior – RIACES).

4. El fortalecimiento de los sistemas nacionales e institucionales

En general, la mayoría de los países ha hecho una apuesta por la creación y desarrollo de sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad. Aun en el caso en que se ha llegado a acuerdos subregionales, como es el caso del MERCOSUR, se insistió en que los procesos de acreditación serían responsabilidad de las agencias nacionales, las que aplicarían los criterios y procedimientos acordados para el MERCOSUR en el marco de sus propios criterios y procedimientos. Tan importante fue esa perspectiva que condujo a la creación de agencias nacionales en Paraguay y Uruguay, siguiendo los lineamientos del mecanismo de acreditación de la subregión.

En Centroamérica se dio una situación parecida: si bien los Foros Centroamericanos para la Educación Superior inicialmente parecieron sugerir la conveniencia de la creación de una agencia regional para el aseguramiento de la calidad, la decisión final fue la de generar una instancia de promoción y fomento de las iniciativas nacionales, encargada de evaluar y acreditar las agencias que quisieran operar en la región. Así, varios de los países centroamericanos cuentan con una agencia nacional o con la legislación correspondiente para su establecimiento: El Salvador y Costa Rica tienen agencias nacionales, Panamá se encuentra instalando su agencia, respaldada por un cuerpo legal, y Nicaragua tiene una agencia creada por ley, y se encuentra en discusión la legislación que la regula.

Una de las características más significativas en este proceso ha sido el énfasis puesto en la necesidad de que los arreglos de aseguramiento de la calidad dispuestos por cada país se instalen en las instituciones de educación superior, generándose así las condiciones para que sean las propias instituciones las que puedan generar procesos de mejora continua. En Centroamérica, el trabajo de generación de las capacidades institucionales se inició en 1998 con la creación del Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES), centrado en la

formación de académicos tanto para la autoevaluación y la evaluación externa como para la gestión de calidad. Estos esfuerzos, alimentados por la cooperación alemana, permitieron establecer una sólida base para la posterior instalación y desarrollo de procesos tanto institucionales como nacionales para el aseguramiento de la calidad de la educación superior.

En lo que concierne al Caribe anglófono y no anglófono, las iniciativas de aseguramiento de la calidad tienen un origen claramente vinculado a las instancias de gobierno y a la implementación de políticas nacionales sobre educación superior. En los países de habla inglesa, destaca Jamaica, como uno de los mecanismos más antiguos (ya con más de treinta años de operación); a éste se agregan Barbados, Trinidad y Tobago, Guyana y St.Kitts y Nevis, ya formalmente instalados, mientras que en Bahamas, Belice y Surinam se ha avanzado en la formulación o aprobación de leyes regulatorias de la educación superior. En el Caribe hispanoparlante, Cuba cuenta con una agencia nacional dependiente del estado; en República Dominicana, el aseguramiento de la calidad está a cargo de una agencia privada, sin fines de lucro, Asociación Dominicana para el Autoestudio y la Acreditación (ADAAC) y Puerto Rico se acoge a la jurisdicción de una de las agencias regionales de acreditación de los Estados Unidos. Martinica, Guadalupe y San Martín, cada uno con una sola universidad, dependen para estos efectos a la evaluación efectuada por el Ministerio de Educación de Francia, se han dictado leyes regulando estos procesos, todos en distintas etapas de desarrollo¹².

En el MERCOSUR, la capacitación de evaluadores es uno de los requisitos formalmente establecidos para la participación en el mecanismo regional de acreditación, y las agencias nacionales destinan parte importante de sus recursos y su tiempo también a generar las capacidades necesarias para instalar, en el país y en las instituciones de educación superior, los procesos de evaluación y acreditación.

En la misma línea, la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, RIACES, ha centrado la mayor parte de sus esfuerzos precisamente en la generación de capacidades, a través de talleres, seminarios, pasantías, espacios de observación, visitas de estudio y otras estrategias semejantes, que han contribuido significativamente a generar una comunidad iberoamericana para el aseguramiento de la calidad.

En definitiva, Latinoamérica – con la valiosa contribución de países europeos como Alemania y España – ha sido capaz de desarrollar una actividad sostenida hacia el fortalecimiento de los sistemas nacionales en términos de formación y capacitación de recursos humanos, principalmente en los siguientes ámbitos:

- Especialistas capacitados en evaluación externa en distintas áreas del conocimiento y en gestión académica, que no sólo prestan servicios en su propio país, sino que conforman un recurso importante para la región y son, por lo tanto, ampliamente valorados y reconocidos.
- Generación de una sólida capacidad instalada en las IES. Aprovechamiento y reciclaje de la capacidad instalada en las IES para la autoregulación, que puede a su vez aprovecharse para reforzar los procesos nacionales de aseguramiento de la calidad y mantenerse actualizada a través de su participación en procesos recurrentes de evaluación y acreditación.
- Profesionales calificados para organizar y administrar procesos de licenciamiento y acreditación, que sirven en las agencias nacionales e

¹² Ver Ali, E., *op.cit.*

interactúan permanentemente contribuyendo así al intercambio de experiencias, el aprendizaje continuo y el fortalecimiento de los sistemas nacionales en una perspectiva regional.

- Finalmente, se ha logrado mantener y fortalecer la inserción regional e internacional del personal de ministerios, agencias e IES a través de las actividades de RIACES y la colaboración de agencias internacionales tales como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe de la UNESCO (UNESCO-IESALC). Se destaca además, el papel central desempeñado por el Forum de Educación Superior, Investigación y Conocimiento¹³ en la formulación y cambio de las políticas institucionales de educación superior en los territorios caribeños¹⁴.

Sin embargo, cuando los sistemas de educación superior son pequeños, con pocas instituciones o pocas carreras, puede no ser posible sostener una agencia de acreditación nacional. Centroamérica enfrentó este problema mediante la creación de agencias regionales especializadas en ciertas áreas (Ingeniería y Arquitectura, el área agroalimentaria, Medicina y carreras de la salud, programas de posgrado). Estas se encuentran todavía en una etapa inicial de su desarrollo y se espera que actúen en coordinación con las agencias nacionales, generando así una respuesta creativa, apropiada y eficiente en casos especiales.

Conforme lo señalado por Ali, de una forma independiente de la UNESCO y de agencias suprarregionales, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y los gobiernos nacionales han establecido políticas de educación superior para el Caribe anglófono, y particularmente para los 15 estados miembros. Según el autor, el CARICOM inició una política de diálogo en diversas áreas relacionadas al desarrollo de la educación terciaria en la subregión caribeña, específicamente sobre los temas de cobertura y acceso; el impacto sobre género; las TIC y la educación a distancia; parámetros de calificación; acreditación; educación técnica y vocacional y los sistemas nacionales. Varios de estos temas ya integran las agendas de los países o de las universidades y su implementación se hace efectiva en los territorios nacionales o agencias específicas. Aparte de CARICOM, países como Barbados, Belize, Cuba, Jamaica, Trinidad y Tobago y más recientemente las Islas Caimán ya han establecido un dialogo común sobre el futuro de los países y el papel de la educación terciaria en las llamadas sociedades del conocimiento. Asimismo, las redes regionales para el aseguramiento de la calidad (*Caribbean Area Network for Quality Assurance in Tertiary Education – CANQATE*), en el Caribe, y RIACES, en Iberoamérica, tienen un acuerdo de cooperación y están en proceso de iniciar acciones conjuntas.

5. El papel de las agencias evaluadoras y acreditadoras subregionales y regionales

En 1998, los Ministros de Educación del MERCOSUR suscribieron un memorando de entendimiento con el fin de establecer y poner en marcha un mecanismo experimental de acreditación, centrado en carreras definidas por la Reunión de Ministros, sobre la base de criterios de evaluación definidos de manera participativa e implementado por las agencias nacionales de acreditación de cada país, con el fin de

¹³ UNESCO *Forum for Higher Education, Research and Knowledge*.

¹⁴ Ver Ali, E.

llegar al reconocimiento de la validez académica de los títulos otorgados por carreras acreditadas.

Entre 1999 y 2002, representantes de los países miembros y asociados del MERCOSUR desarrollaron perfiles de egreso y criterios de evaluación para las carreras seleccionadas (Medicina, Ingeniería y Agronomía), así como normas y orientaciones para los procedimientos de acreditación, manuales y otros materiales y se ocuparon del entrenamiento de evaluadores y de la validación de criterios y procedimientos.

En 2002 se aprobó el resultado de este trabajo y se puso en marcha la aplicación del Mecanismo Experimental de Acreditación MERCOSUR (MEXA) para las tres carreras en los seis países, proceso que se completó en 2006.

La evaluación de la etapa experimental permitió verificar que el modelo aplicado, mediante el cual se definieron estándares básicos para la formación en tres áreas disciplinarias diferentes, resultó ser eficaz y de fácil aplicación. Al mismo tiempo, la combinación entre el diseño de estándares o criterios de calidad para los programas de estudio con la elaboración de normas o estándares para la evaluación de la calidad, es decir, para la acción de las agencias, contribuyó de manera significativa no sólo a la verificación de la calidad de los programas acreditados, sino también a generar una confianza transnacional en los procesos de verificación aplicados.

Esta doble confianza, basada en el cumplimiento de los criterios establecidos en que la certificación de su cumplimiento es válida y confiable, configura una situación a la que conglomerados más desarrollados, como la Unión Europea, sólo están en condiciones de aspirar en la actualidad.

El proceso contribuyó a la institucionalización de los procesos de acreditación en los países participantes, considerando tanto la creación de agencias nacionales para tales fines en Paraguay y Uruguay como el desarrollo de un contingente significativo de evaluadores calificados en la región.

Como resultado del proceso, la Reunión de Ministros de Educación extendió la aplicación desde el ámbito experimental a uno ya establecido, mediante la creación de ARCU-SUR y la extensión del sistema a las carreras de Odontología, Enfermería, Arquitectura y Medicina Veterinaria.

La experiencia de acreditación que alcanza mayor amplitud en la región es, sin duda, la de la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, RIACES. RIACES se constituyó en Buenos Aires, en 2003, con la participación de dieciocho países y el apoyo de organismos internacionales como UNESCO-IESALC, OEI y CSUCA¹⁵. Es una red que pretende llegar a todos los países de la región, razón por la cual su membresía se define en términos inclusivos, pudiendo participar en ella no sólo las agencias de acreditación establecidas sino diversos organismos públicos o privados cuyo propósito principal sea el fomento de la calidad de la educación superior.

Su objetivo principal es promover la cooperación y el intercambio entre los países iberoamericanos en temas de evaluación y acreditación y de este modo, contribuir a la calidad de la educación superior de la región. Para ello, desarrolla diversas actividades de coordinación, capacitación y apoyo a las agencias y organismos miembros, tanto a los ya instalados como a aquellos que se encuentran en proceso de creación y desarrollo.

RIACES ha tenido avances significativos durante su periodo de operaciones. Ha apoyado en forma sostenida a las agencias de Acreditación y Calidad (AC) existentes y

¹⁵ Consejo Superior Universitario Centroamericano

trabajado para desarrollar la capacidad de la AC en los países o subregiones donde ésta se encontraba todavía incipiente. Es importante destacar tres logros significativos:

- El desarrollo de una comunidad latinoamericana en el campo del AC, que es consecuencia de múltiples encuentros en conferencias, seminarios y otras actividades. Esto permite llevar adelante una discusión informada y sistemática sobre AC, analizar nuevos enfoques y avanzar hacia el establecimiento de mecanismos internos de aseguramiento de la calidad en las propias agencias de evaluación y acreditación.
- La Red ha prestado un apoyo sistemático a la subregión centroamericana, en varios niveles: al Consejo Centro Americano de Acreditación, a las agencias especializadas que están surgiendo en la subregión¹⁶, a las agencias o instancias nacionales, tales como la Comisión de Acreditación (CdA) en El Salvador; al Consejo Nacional de Universidades (CNU) y la Comisión Nacional de Educación Agropecuaria (CNEA) en Nicaragua y a el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de Panamá (CONEAUPA).
- Se ha prestado también apoyo a los países que están intentando establecer sistemas de aseguramiento de la calidad. Además del trabajo desarrollado en Centroamérica, RIACES ha colaborado con Perú, a través de la Asamblea de Rectores, Uruguay y Bolivia.

Se ha continuado trabajando en la armonización de estándares y procedimientos para la evaluación de programas de Ingeniería, Agronomía y Medicina y se espera llegar a establecer algunos acuerdos de reconocimiento mutuo de las decisiones de acreditación en al menos una de estas áreas. Los avances realizados hacen posible imaginar que la acreditación puede convertirse en una “vía rápida” para el reconocimiento de títulos, mediante acuerdos bilaterales en la región. Se está desarrollando un trabajo similar en el campo de posgrado, mediante la colaboración con la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES) y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en un proyecto conjunto con UNESCO-IESALC¹⁷.

6. La acreditación y la homologación común

Un estudio elaborado para UNESCO-IESALC sobre la oferta de carreras y de titulaciones en América Latina¹⁸ muestra algunos rasgos interesantes:

- En todos los casos estudiados, las instituciones de educación superior son responsables de otorgar la certificación académica; sin embargo, aunque la habilitación profesional corresponde a los respectivos Estados, éstos suelen delegar esta facultad en las instituciones de educación superior, haciendo coincidir ambas certificaciones.

¹⁶ Acreditación y Prospectiva de las Universidades (ACAP) para programas de posgrado; Agencia de Acreditación Centroamericana de la Educación Superior en el Sector Agroalimentario y de Recursos naturales (ACESAR) en el campo de carreras agroalimentarias; la Agencia Centroamericana de Acreditación de Programas de Arquitectura y de Ingeniería (ACAAI) ; *National QA Agencies or Arrangements*.

¹⁷ Ver Trebino, H. (*op. cit.*) y Pires, S. (*op. cit.*)

¹⁸ Cf. Lemaitre, M. J. y Atria, J.T. (2006).

- En varios países, existen regímenes distintos para validar los títulos otorgados por instituciones de nivel similar, según se trate del sector público o el privado, sometiendo a este último a regulaciones más complejas. Algo similar ocurre respecto a las instituciones universitarias y no universitarias, situación que afecta la validez de los títulos y el tipo de atribuciones asociadas al título.
- Llama la atención el carácter transitorio o en desarrollo de los marcos normativos vigentes en los distintos países, además de una notable complejidad y escasa claridad acerca de las normas que se aplican en los diversos sistemas de educación superior. En muchos casos, se hace referencia a normas que están aún por dictarse o a criterios que no han sido definidos, siendo el ejemplo más evidente la ausencia de una definición explícita y compartida del concepto de “crédito”, a pesar de que su utilización como criterio de definición de los distintos niveles de formación es generalizada.
- Se observa una notable similitud en la estructura de los títulos y grados extendidos por las instituciones, especialmente en lo que se refiere al nivel de posgrado. En el nivel de grado y pregrado, las similitudes son más limitadas, y no van más allá de una distinción entre carreras universitarias (licenciaturas) y carreras no universitarias, o intermedias¹⁹, que en general pueden o no estar encaminadas a la continuación de estudios de grado posteriormente.

En este escenario de internacionalización de la educación superior que se produce en toda la región, el cual se encuentra enmarcado por normativas y procedimientos bastante heterogéneos²⁰, por una movilidad académica intensa, con fuertes repercusiones en el mercado profesional, aparte de los varios acuerdos bilaterales e interinstitucionales²¹, suele mencionar la existencia de un importante instrumento de integración académica y cultural entre las políticas nacionales de reconocimiento y homologación de estudios terciarios, puesto en marcha por la UNESCO, en el marco de su política de establecimiento de los convenios regionales²². Se trata del Convenio Regional para el Reconocimiento de Estudios, Diplomas y Títulos de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CREALC), que fue firmado en 1974 en la ciudad de México por diecisiete países de la región y se encuentra en su proceso de revisión y actualización coordinado y apoyado por el UNESCO-IESALC, con el propósito de reinstaurar diálogos entre distintos actores, establecer alianzas estratégicas a nivel regional y configurar un marco latinoamericano y caribeño. A partir de la reactivación y ampliación del convenio, se espera construir las bases que generen una confianza mutua entre los distintos sistemas para tornar eficaces los procesos de convalidación de estudios, títulos y diplomas de educación superior en toda la región.

Resulta particularmente interesante el énfasis puesto en el impacto de los mecanismos de aseguramiento de la calidad sobre los sistemas de titulación. En efecto, la emergencia de procesos de aseguramiento de la calidad en los distintos sistemas ha hecho patente la necesidad de definir criterios más específicos para catalogar las

¹⁹ Es particularmente interesante el uso de la palabra Bachiller para definir diferentes instancias de titulación, desde el egreso de la enseñanza media o secundaria, hasta títulos intermedios con habilitaciones profesionales, pasando por títulos intermedios incorporados en programas de estudio más amplios y que no implican habilitación profesional alguna.

²⁰ Ver estudio realizado por Didou, S.

²¹ Sobre eso, vale mencionar, entre otras, las iniciativas de la Red Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL); del Programa Escala-AUGM (Asociaciones de Universidades Grupo Montevideo) y el de la Red de Macro-Universidades.

²² Hay seis convenios regionales UNESCO para la convalidación de títulos: África, Países Árabes, Asia y Pacífico, América Latina y el Caribe y dos para Europa.

diversas certificaciones y títulos extendidos en los diversos sistemas, poniendo una cierta urgencia en estos procesos, en los que se evidencian distintos niveles de avance. Así, estos procesos pueden hacer una contribución significativa hacia la definición más clara y definida de los marcos normativos y regulatorios, así como el paso de una regulación esencialmente burocrática hacia una regulación sustantiva que permita reconocer las capacidades, habilidades y conocimientos que están implícitos en una certificación particular, sin tener que recurrir a un análisis país por país.

El ejemplo MERCOSUR ya analizado es un paso significativo. Otra iniciativa interesante es el establecimiento de acuerdos bilaterales, en que los países firmantes acuerdan utilizar la acreditación como una “vía rápida” para el reconocimiento de títulos: Argentina ha suscrito convenios de este tipo con Colombia y con Chile, en los cuales se establece que los profesionales que provengan de una carrera acreditada por la agencia nacional correspondiente podrán revalidar su título en forma automática, sin pasar por el lento y engorroso trámite burocrático vigente en la actualidad.

Los procesos de evaluación de las agencias de acreditación que RIACES está promoviendo, así como la armonización de criterios de calidad para carreras seleccionadas pueden constituirse en elementos muy útiles para facilitar el reconocimiento, al menos, de la validez académica de los títulos. En efecto, es importante recordar que la habilitación profesional suele corresponder a otras instancias, y por tanto, si bien la validez académica de los títulos correspondientes es un elemento necesario, suele no ser suficiente para poder desempeñar una actividad profesional. Con todo, esta validación, aunque sea restringida, constituye un avance importante frente a la realidad actual.

Existen también instancias de acreditación internacional, que si bien pueden contribuir a la calidad de los programas o carreras, requieren del acuerdo político de las autoridades pertinentes en los respectivos países para su aprovechamiento como un mecanismo de homologación o reconocimiento de títulos. Así, las acreditaciones especializadas internacionales a las que aspiran algunas instituciones como un mecanismo de diferenciación, sólo adquieren validez cuando existe un acto jurídico que las reconozca, particularmente cuando se trata de carreras o títulos regulados²³.

Si bien existe consenso en la mayoría de los países acerca de la posibilidad de que la instalación de procesos de aseguramiento de la calidad tenga un efecto positivo para la generación de confianza al interior de los sistemas nacionales de educación superior y entre los sistemas de distintos países, es importante señalar que dicha instalación no está exenta de riesgos.

En efecto, en algunos países, los sistemas de aseguramiento de la calidad se instalan sin contar con los necesarios recursos legales, administrativos, financieros o humanos que les permiten desempeñar una labor eficaz. También es posible observar algunas situaciones en que los intereses de algunas instituciones o grupos de presión impiden que las acciones de aseguramiento de la calidad se desarrollen de manera adecuada. Por ello, la labor de organismos internacionales (como UNESCO-IESALC), las redes regionales (RIACES) o globales (INQAAHE), es fundamental para apoyar y promover mecanismos que permitan asegurar que las agencias o instancias de aseguramiento de la calidad cumplen con estándares de calidad aceptados internacionalmente, y no corren el riesgo de convertirse en *accreditation mills*.

Sin embargo, aún en el caso de agencias que cumplen con criterios o estándares de calidad pueden existir riesgos. En efecto, cuando los procesos de aseguramiento de

²³ Las carreras o títulos regulados son aquellos que requieren del reconocimiento oficial o público para su ejercicio (profesores del sistema escolar, profesionales del área de la salud, ingenieros o arquitectos que firman planos, abogados que litigan en tribunales).

la calidad no generan un compromiso efectivo en las propias instituciones de educación superior, cuando utilizan estándares muy prescriptivos o formales, cuando son excesivamente rígidos, cuando son muy conservadores y miran con desconfianza innovaciones en la oferta o en la provisión de la educación superior, pueden hacer que la calidad resulte prácticamente imposible.

Otro punto de extrema fragilidad y que genera grandes desafíos a los sistemas y procesos de aseguramiento de la calidad en educación superior dice respecto a la oferta transfronteriza. La invasión de proveedores transfronterizos en el campo de la educación superior, sin cualquier aval de calidad, ya es una realidad en la región y debe ser enfrentada con medidas de protección contra el comercio educativo predatorio sin referencia de calidad, tanto en el ámbito de las políticas públicas nacionales, como de las redes y agencias supranacionales reconocidas en alianza con los organismos multilaterales asociados a los Estados-miembros.

A este respecto, resulta interesante mencionar dos aspectos que muestran que es posible introducir regulaciones eficaces. Por una parte, la mayoría de los países en la región cuenta con mecanismos estrictos para autorizar o reconocer instituciones de educación superior habilitadas para operar en el país, o los títulos profesionales o de grado, particularmente en el caso de las profesiones reguladas. Como consecuencia de estos mecanismos, la oferta transnacional en este nivel es reducida, concentrándose principalmente en programas de educación continua, de post-título y de posgrado. Por otra parte, algunas de las agencias de acreditación y/o evaluación de la región tienen explicitado en sus objetivos asumir la responsabilidad de pronunciarse sobre nuevas ofertas (virtuales o semipresenciales) de instituciones universitarias – a nivel de pregrado y posgrado – e instalación de sedes de instituciones extranjeras en sus países²⁴.

Una forma de evitar o minimizar todos estos riesgos es precisamente mantener una base de datos actualizada de todas las instituciones evaluadas y acreditadas en los países de la región, aparte de un contacto activo y permanente con las instituciones de educación superior, con las asociaciones disciplinarias y profesionales, con el sector productivo y, por supuesto, con otras agencias de aseguramiento de la calidad tanto dentro de la región como fuera de ella. Desde este punto de vista, la acción de redes como RIACES resulta particularmente necesaria, ya que permite poner en contacto a las agencias y establecer mecanismos compartidos entre las agencias de los países oferentes y los receptores de estos programas, de tal manera de compartir la responsabilidad por la evaluación.

En términos de las medidas de protección de los sistemas educativos nacionales contra la invasión de ofertas transfronterizas, suele registrar que UNESCO-IESALC llevó a cabo una encuesta sobre las directrices de calidad para los proveedores transfronterizos de la educación superior en la región LAC, cuyos datos indican una tendencia aún reciente de los gobiernos de crear e implementar normativas y marcos regulatorios para el cumplimiento de tal finalidad. Otra iniciativa de suma importancia se refiere a la implementación de un proyecto piloto en el ámbito del Portal UNESCO de Instituciones de Educación Superior Reconocidas²⁵, que busca facilitar el acceso a las informaciones en modo *on-line*.

²⁴ Ver Pires, S. (*op. cit.*)

²⁵ El *UNESCO Portal on Recognized Higher Education Institutions* es un proyecto piloto vinculado al proyecto UNESCO/OECD *Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education* (Directrices para Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior Transfronteriza).

7. Conclusiones

En este contexto enmarcado por la diversidad y complejidad de intereses y modelos de evaluación y acreditación, es posible mirar a la región latinoamericana y caribeña y destacar algunas tendencias:

La primera de ellas es el desarrollo de sistemas integrados de aseguramiento de la calidad, en un proceso progresivo que contempla - en el orden más apropiado para cada país - la instalación de mecanismos de control de calidad (o evaluación de estándares mínimos), de acreditación de carreras, de acreditación institucional o de medición de los resultados de aprendizaje

Una segunda tendencia, que América Latina comparte con el resto del mundo, es el desarrollo prioritario de sistemas de acreditación institucional. Esto obedece a diversas razones: es menos costoso evaluar instituciones, aunque sólo sea por un asunto de números; es más eficiente evaluar instituciones, porque muchos de los problemas de las carreras provienen de decisiones de política institucional, y no son abordables a nivel de unidades académicas; desde el punto de vista del gobierno del sistema, la acreditación institucional aporta una información más útil para la toma de decisiones sobre financiamiento, regulación u otros aspectos.

Junto con la evaluación y acreditación de programas de grado o pregrado, se observa un desarrollo importante de la evaluación de programas de posgrado. La experiencia sugiere que éstos serán más eficaces y aceptados en los distintos países en la medida en que se efectúen en función de criterios convergentes, identificados como tales por el conjunto de países participantes; asimismo, es importante centrar la evaluación en las propuestas académicamente más consolidadas: las maestrías y doctorados que son ofrecidos por universidades, excluyendo (al menos en la etapa inicial) los tipos de posgrado (diplomaturas y especializaciones) e instituciones que representan una posibilidad de divergencia y que por lo tanto requieren de un tratamiento y discusión previos.

Lo anterior sugiere la importancia de explorar y fomentar procesos de evaluación y acreditación innovadores, que permitan generar una cultura de la evaluación al nivel más básico de una institución (la carrera o programa) y entregar información útil a potenciales usuarios de la educación superior.

Existe un movimiento todavía inicial hacia la utilización de los resultados de los procesos de aseguramiento de la calidad para mejorar la armonización de criterios y procedimientos, incrementar la legibilidad de los títulos obtenidos en distintos países, avanzar hacia la comparabilidad de los mismos y eventualmente, facilitar el reconocimiento de estudios y de títulos y por consiguiente, la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales.

Finalmente, se observa una tendencia clara hacia la definición y verificación de criterios de calidad para las agencias de aseguramiento de la calidad, labor en que organismos como UNESCO-IESALC y las redes de agencias de aseguramiento de la calidad (RIACES, INQAAHE, ENQA) han jugado un rol importante.

En síntesis, y como conclusión, podemos resaltar algunos elementos significativos en el ámbito regional:

- 1 La evaluación y acreditación de la calidad ha pasado de ser una recomendación

teórica a una política efectivamente implementada en América Latina, al igual que en otras regiones del mundo. Un rasgo interesante en la mayoría de los países de la región es el énfasis que se ha puesto en el desarrollo de una “cultura de la evaluación” en las propias instituciones de educación superior, lo que confiere a los procesos evaluativos un rol estratégico para el futuro de este nivel educativo.

- 2 Existen algunas indicaciones - incipientes todavía - de que la evaluación de la calidad ha ido transformándose, de un concepto elitista y centrado en la excelencia, en uno que, manteniendo la rigurosidad en la evaluación, privilegia la pertinencia y la capacidad de las instituciones de educación superior para dar respuesta a los desafíos que enfrentan en un contexto de masificación y diversificación.
- 3 Los procesos de aseguramiento de la calidad exitosos son aquellos que han logrado combinar de manera adecuada la preocupación institucional por la autoevaluación con la apertura a la mirada externa, tanto en la definición de criterios como en los procesos evaluativos.
- 4 Para que los procesos de aseguramiento de la calidad mantengan y actualicen su potencial para la mejora de la educación superior, es esencial que se desarrollen mecanismos e instrumentos para medir su impacto efectivo sobre la calidad de programas e instituciones. Asimismo, deberán buscar la forma de promover la innovación responsable, para que sean mecanismos no sólo de control o garantía externa de calidad, sino de promoción y fomento de procesos de mejora continua, tanto en calidad como en pertinencia.

De este cuadro, surgen algunas recomendaciones y sugerencias que se sintetizan a continuación:

En primer lugar, es preciso buscar una mejor comprensión de los conceptos de globalidad y regionalidad frente a los retos que surgen en consecuencia de una competitividad global que desconoce los límites y capacidades de los distintos países miembros de cada región, en particular los que integran la ALC.

En este escenario es imprescindible apoyar el fortalecimiento de las políticas públicas y acciones a nivel interministerial e interagencial para crear espacios de intercambio y armonizar los sistemas de acreditación y evaluación de carreras y programas de educación superior, aquí entendidas como experiencias de cooperación entre gobiernos y agencias que deben ser fomentadas y diseminadas en toda la región. En este particular, destacamos el papel pionero del CONEAU-Argentina, CAPES-Brasil, CSUCA-Centroamérica, CONEA-Ecuador, CNA-Colombia, CORPUCA-Caribe y muy particularmente, de RIACES. En el caso particular del Caribe anglófono, hay que destacar el rol clave que desempeñan el CARICOM, los gobiernos nacionales, la *West Indies University*, algunas agencias de fomento y la UNESCO en la implementación de políticas y en el desarrollo de los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad. Asimismo es necesario fomentar una cultura sostenible de acreditación de los postgrados que atienda a los intereses y necesidades crecientes de los países y de la región, capaz de generar confianza entre los sistemas nacionales de ES.

Un segundo aspecto importante surge de la verificación de que en muchos países no existen bases de datos actualizadas en el campo de la educación superior, y que las que existen suelen no ser compatibles. Se trata de una brecha que debe enfrentarse en los próximos años, por cuanto el conocimiento mutuo de los sistemas y el desarrollo de programas bi y multinacionales presuponen el compromiso de los gobiernos y de las agencias de acreditación respectivas con la creación y/o perfeccionamiento de las bases

de datos nacionales e institucionales, validadas por alguna instancia de los distintos gobiernos.

En tercer lugar, se espera para el futuro un agravamiento de tensiones y conflictos de interés entre los sectores público y privado de educación superior, con reflejos inmediatos en los sistemas de acreditación de carreras y programas de postgrados. Creemos que la manera más productiva y apropiada de enfrentar este problema se da a través de la implantación de políticas públicas comprometidas con la expansión y asimismo con la calidad del sistema de ofertas de carreras estratégicamente definidas a partir del mapeo preciso acerca de las necesidades y demandas locales, nacionales y regionales. La misma tendencia de expansión masiva de la ES en el sector privado en ofertas de carreras de pregrado ya está repercutiendo en la demanda de cupos y en la expansión de ofertas de carreras y programas de postgrado. En este contexto, las políticas públicas responsables por los marcos regulatorios tienen que prepararse para dar respuestas puntuales y rápidas, que al mismo tiempo aseguren los parámetros de calidad y permitan una expansión del sistema comprometida con el desarrollo local y nacional responsable y consecuente.

Hay una creciente preocupación en varios países con la falta o escasez de financiamiento para los organismos encargados de las funciones de acreditación. En muchos casos, las inversiones públicas canalizadas para las agencias de acreditación de la ES, lo que puede conducir a abrir el campo a la acción de agencias de acreditación externas, como lo apuntan Lemaitre²⁶ y Trebino²⁷ en sus estudios respectivos. Aparte de reiterar el indeseable desequilibrio interno en la región, tal vulnerabilidad de los sistemas de acreditación nacionales permite la interferencia de agentes externos que imponen principios y valores socioculturales distintos de los que caracterizan las misiones, funciones y las formas de actuación de nuestras instituciones de ES.

Por último, es necesario que las propias agencias de aseguramiento de la calidad asuman el desafío de identificar elementos diferentes a los que suelen utilizar en sus evaluaciones, y desarrollarlos de otra manera: nuevas modalidades de enseñanza, nuevos tipos de programas, arreglos que se hagan cargo de una realidad en que docentes y estudiantes tienen una dedicación parcial a las actividades académicas, búsqueda de alianzas con socios externos, nuevos arreglos institucionales, que desarrollan otras funciones o las combinan de maneras nuevas. Es preciso abrirse a la innovación, lo que incluye, en definitiva, una apertura a nuevas formas de identificar y definir calidad.

Por todo eso, exhortamos a los gobiernos de los Estados miembros de la región LAC a adoptar los sistemas de acreditación y de evaluación de pre y posgrado como política de Estado de tal manera que en el conjunto de sus directrices y procedimientos contemplen:

- El diálogo entre las políticas públicas de ES que favorezca los procesos de armonización de criterios y procedimientos de acreditación a nivel regional.
- La incorporación de nuevas formas de gestión y de gobernabilidad a los organismos y agencias de acreditación de manera tal que sean capaces de atender a los escenarios de necesidades y desafíos de la próxima década.
- Una cierta independencia de las agencias acreditadoras, en relación, por un lado, a la injerencia de agentes externos y, por otro lado, a la oscilación y a las constantes presiones del mercado laboral.
- La diversidad étnico-cultural en cada país y la variabilidad de demandas provenientes de distintos sectores de la sociedad civil.

²⁶ *Op.cit.*

²⁷ *Op. cit.*

- Los distintos perfiles y formas de actuación de las instituciones de ES en el ejercicio responsable de su autonomía.
- La regulación para ofertas de educación superior transfronteriza como responsabilidad de cada país.
- La implantación de programas de postgrado inter y transdisciplinarios, principalmente a nivel de doctorado, como forma de apoyar y fomentar las propuestas innovadoras y la creación de nuevos campos del conocimiento comprometidos con el desarrollo humano sostenible de los países y de la región.
- El respeto al debate intelectual libre y abierto en la oferta académica como un factor propicio al “desarrollo intelectual, moral y artístico y de integración de las naciones latinoamericanas y caribeñas”²⁸.
- El compromiso de las carreras y programas de pre y postgrado con las prioridades de desarrollo local, nacional y regional.
- La compatibilidad entre las políticas de inclusión y expansión de las tasas de cobertura, por un lado, y, por el otro, los estándares de calidad adoptados nacionalmente.
- La posibilidad de implementar y ejecutar programas de movilidad docente y discente en el ámbito de los programas de maestría y de doctorado.
- El aporte de mayores volúmenes de inversión destinados a la formulación, implantación y fortalecimiento de los sistemas públicos de acreditación de carreras y programas de ES.
- La cooperación a nivel regional como una forma de integración internacional estratégica hacia el desarrollo de los países y de la región.

Las tendencias actuales en el desarrollo de mecanismos de evaluación y acreditación se han visto acogidas en la mayoría de los países, aunque con algunas resistencias en su implementación. Es necesario explorar la mejor forma de equilibrar estos desarrollos en los distintos territorios subregionales y buscar la forma para promover el intercambio de personas, superando así las barreras lingüísticas y culturales. El desarrollo de redes de distinto tipo, así como la promoción de un diálogo permanente entre los organismos regionales, subregionales y nacionales pueden constituirse en mecanismos altamente eficaces, que permitirán avanzar en la legibilidad, comparabilidad y equivalencia de programas, calificaciones y competencias de estudiantes y profesionales.

²⁸ Cf. Dias Sobrinho, J., 2006.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

Ali, E. (2007). Prospects for enhancing higher education policy research: the Trinidad and Tobago model for strategic higher/tertiary education sector development. second regional seminar for Latin America and the Caribbean on research and higher education policies for transforming societies: perspectives from Latin America and the Caribbean. Port of Spain, Trinidad, UNESCO Forum on Higher Education, Research and Knowledge.

Brunner, J.J.(2007). *Educación superior en Iberoamérica*. Informe 2007, CINDA, Chile, p. 101.

Dias Sobrinho, J. (2006). Acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe. En: *La Educación Superior en el Mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad ¿qué está en juego?* Global University for Innovation-GUNI, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

Didou, S. (2008). *El Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior de la UNESCO: funciones y potencialidades para la homologación de títulos extranjeros en América Latina y el Caribe*. UNESCO-IESALC, [documento no publicado].

Janine Ribeiro, R. (2007) Evaluación del posgrado: experiencia y desafíos en Brasil. En: *Educación Superior y Sociedad: universidades latinoamericanas como centros de investigación y creación de conocimiento*. Año 12, Número 1, Agosto 2007, pp. 223-236.

Lemaitre,M.J. y Atria, JT. (2006). *Antecedentes para la legibilidad de títulos en países latinoamericanos*, UNESCO-IESALC.