

II.7

ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

José Días Sobrinho

Resumen

En todo el mundo, la educación superior presenta rasgos y experimenta desafíos muy semejantes, pero las respuestas nacionales pueden variar. Pretendo, en este texto, dibujar los rasgos y tendencias más comunes de la educación superior en América Latina. Tras una breve distinción conceptual entre *evaluación* y *acreditación*, trataré sobre las características más generales de las políticas de acreditación que se llevan a cabo en la región. Es posible constatar en los países una tendencia a enfatizar la acreditación en demérito de la evaluación. La acreditación es hoy un mecanismo nacional que cumple un papel de control de enorme importancia, en general protagonizado por los gobiernos, frente a la necesidad de atestiguar la garantía pública de calidad de una institución o de un programa, en contextos complejos de internacionalización, enorme diversificación y creciente mercantilización. Sin la pretensión de hacer una tipología completa de los modelos de acreditación, intentaré presentar algunas de las semejanzas y diferencias más importantes que existen en algunos países de América Latina y el Caribe. Al final, me atrevo a formular algunas conclusiones, subrayar avances y problemas, y señalar desafíos futuros, sin olvidar que las políticas públicas de aseguramiento y de mejoramiento de la calidad de la educación superior constituyen un tema muy complejo y que no hay ningún modelo perfecto de acreditación listo para ser usado.

INTRODUCCIÓN

La interdependencia es una de las marcas más características de la actual globalización. La mayoría de los fenómenos locales y nacionales están en buena parte influenciados por fenómenos internacionales y, muchas veces, universales (Días Sobrinho, 2005). A problemas y tendencias universales también pueden corresponder problemas y respuestas nacionales distintos y específicos. Las demandas planteadas a la educación superior son hoy muy amplias y exigen respuestas diversificadas en cuanto a tipos de organización y funciones institucionales. Un análisis de las políticas de acreditación en América Latina y el Caribe tiene que enfrentar, aunque con brevedad, el tema de la diferenciación, complejidad y heterogeneidad de los sistemas e instituciones de educación superior en las distintas realidades nacionales. Esto tiene que ver con la difícil pero fundamental cuestión de asegurar la calidad en contextos asimétricos.

CALIDAD Y ACREDITACIÓN: ACUERDOS Y LÍMITES CONCEPTUALES

No existe consenso sobre la noción de *calidad*. Para evitar fragmentaciones dispersadoras e inoperantes, la solución mundialmente aceptada consiste en atribuir a entidades u organismos acreditados la prerrogativa de elaborar lineamientos generales, objetivos y propuestas operacionales sobre calidad. Esto facilita la comprensión y las prácticas de acreditación, pero también representa un desplazamiento parcial de la autonomía desde las universidades hacia los organismos de acreditación.

La Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) ofrece una definición que, al parecer, representa el concepto de calidad vigente en los sistemas de educación superior de la región: «Grado en el que un conjunto de rasgos diferenciadores inherentes a la educación superior cumplen con una necesidad o expectativa establecida. En una definición laxa se refiere al funcionamiento ejemplar de una institución de educación superior. Propiedad de una institución o programa que cumple los estándares previamente establecidos por una agencia u organismo de acreditación» (RIACES, 2004: 21).

En esta definición, alcanzar la calidad significa satisfacer las expectativas, cumpliendo con los estándares establecidos previamente por agencias u organismos externos de acreditación. Cuanto más se aproxima una institución a normas o estándares ejemplares, mayor se considera su grado de calidad. Y si alcanza los grados más elevados, logra la excelencia. En consecuencia, la calidad se mide objetivamente.

Acreditar corresponde a dar fe pública de la calidad de las instituciones o de los programas de estudio; es brindar información a los ciudadanos y a las autoridades garantizando públicamente que los títulos otorgados logran niveles predefinidos; es comprobar oficialmente que una institución educativa —o un programa específico—¹ cumple o no con los requisitos de calidad y, por tanto, los certificados que otorga son válidos o no.² A la vez, la acreditación debe estimular la búsqueda continua de calidad y facilitar la movilidad de estudiantes y profesores.

La acreditación tiene límites. Se atiene, casi exclusivamente, a resultados objetivos y comparables, pero no da cuenta eficazmente de procesos, contextos, valores, actitudes y competencias sociales. También los compromisos con las co-

munidades locales, los proyectos y las realidades nacionales son de enorme importancia. La acreditación no puede limitarse al cumplimiento de una calidad sin patria. Amén de criterios internacionales de calidad basados en la tradición científica, la calidad también debe tener relación con la pertinencia.

No pueden olvidarse los fenómenos de internacionalización y transnacionalización de la educación superior que afectan a las políticas públicas en este ámbito y a los procesos de acreditación. La internacionalización presenta un amplio abanico de significados y situaciones, de los que es útil subrayar al menos dos aspectos: *a*) la cooperación académica internacional e interinstitucional, potenciada por el avance de los medios de información y comunicación; *b*) la oferta transnacional de servicios educativos, muchos de ellos a distancia.

Los países de América Latina y el Caribe son suelo fértil para las transformaciones impulsadas desde afuera, en las que la acreditación y la evaluación universitarias tienen un papel bastante destacado. Esas transformaciones están interpenetradas por importantes cambios conceptuales e ideológicos. Por ejemplo, las nociones de público y privado, o de bien público y mercado, son objeto de duras disputas, pero sus fronteras y sus significados frecuentemente se difuminan o se mezclan. (García Guadilla, 2004: 124).

Todos estos fenómenos interdependientes, que exigen cambios en las instituciones y en los sistemas educativos y a los que se supeditan demandas muy complejas, argumentan en pro de la acreditación como mecanismo de garantía de la calidad, según determinados estándares nacionales e internacionales, y de control del asedio de la oferta transnacional y de la expansión indiscriminada de instituciones sin compromisos con la identidad o los proyectos de las sociedades a las que pertenecen.

La educación superior es un campo en disputa, a escalas nacional e internacional. Los organismos de evaluación y acreditación y, consecuentemente, los conceptos de calidad son partes centrales de las políticas de educación superior. Siguiendo similares o distintos caminos, con grados diferentes de desarrollo, cada vez más los países del continente latinoamericano promueven procesos y políticas de evaluación y acreditación.

ALGUNAS TENDENCIAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe constituyen una región de gran diversidad cultural y étnica, con notables asimetrías en sus respectivos grados de desarrollo económico y enormes desigualdades sociales en algunos de sus países. Son estados miembros de esta región: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Son miembros asociados: Antillas

Neerlandesas, Aruba, Islas Caimán e Islas Vírgenes Británicas. Además de éstos, también se considera Puerto Rico, estado libremente asociado a los EE.UU.

Según la definición utilizada en el marco de la Asociación de Estados del Caribe (AEC, asociación creada en 1994), el Gran Caribe está integrado por el Caribe Insular (incluida Cuba), las Guayanas, los países centroamericanos y los países conocidos como los Tres: México, Colombia y Venezuela. Además del Caribe Insular, de los países del istmo centroamericano, de las Guayanas y de los Tres, también forman parte del Gran Caribe los territorios y estados asociados de Gran Bretaña (como las Islas Vírgenes y Caimán) y de Holanda (Aruba y Antillas Neerlandesas) y los Departamentos de Ultramar de Francia en el Caribe y América del Sur (Guadalupe, Martinica y Guayana Francesa).

El Gran Caribe es un complejo geopolítico y económico de gran heterogeneidad cultural y económica, que necesita hacer especiales esfuerzos para lograr una mejor integración internacional, a nivel subregional y global. Además de sus relaciones con los países industrializados, especialmente Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Holanda, la Comunidad del Caribe (CARICOM) recibe impactos que vienen del norte, en particular de México en sus relaciones con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y del sur, sobre todo de Venezuela y Colombia, en sus relaciones con la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Además de las cuestiones económicas, tiene que priorizar políticas para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad, el desarrollo de sociedades justas y equitativas, la construcción y el mejoramiento de sus sistemas de ciencia y tecnología, la protección del medio ambiente y la integración cultural.

En América Latina se encuentran algunas universidades consolidadas, responsables de una valiosa producción de ciencia y técnica, de creación artística y de reflexión crítica indispensables para la comprensión y el avance de las sociedades. En general, las instituciones de reconocida calidad, responsables de la mayor parte de las investigaciones y de la formación de investigadores, son públicas, esto es, creadas y mantenidas por los estados nacionales o por gobiernos provinciales. Sin embargo, las universidades de la región con presencia en la comunidad científica internacional todavía constituyen una pequeña minoría.

«Del total de IES existentes en la región [...] seguramente una fracción no superior a 3 % podría corresponder a esa definición tradicional. Ellas forman el cuadro de honor de lo que, a escala latinoamericana, puede llamarse *research university*. A su lado existe un número algo mayor de universidades ‘con’ investigación, pero que en realidad no alcanzan a situarse en el nivel de internacionalización que supone la participación en la comunidad mundial de producción científica y tecnológica. En cambio, las demás instituciones —más de un 90 %— son puramente docentes» (Brunner, 2003).

En su mayoría, son instituciones de enseñanza, muchas de ellas de absorción de matrículas, que no hacen investigación sistemática ni alcanzan estándares de calidad inter-

nacionales, emplean docentes a media jornada y con contratos provisionales, y no tienen una carrera docente basada en valores académicos. Pueden encontrarse sectores muy rezagados en instituciones de investigación; asimismo, en algunas instituciones dedicadas a la labor docente, también puede haber valiosos nichos de investigación y vinculación con industrias u otros sectores de la sociedad.

Muchas de las transformaciones de la educación superior se integran en las reformas que los estados promueven para alcanzar una inserción más competitiva en los ámbitos internacionales. El hecho de que, por efecto de la globalización, muchas de las experiencias locales sean convergentes con las tendencias internacionales, no significa que las transformaciones y las políticas de educación superior en América Latina sean homogéneas. Sin la pretensión de establecer un cuadro de divergencias o elaborar una tipología de las especificidades locales, sigue a continuación una breve reflexión sobre algunos de los fenómenos más comunes y habituales en la región.

Expansión cuantitativa de instituciones y matrículas estudiantiles, crisis de financiación, privatización y casi-mercado, diferenciación institucional, heterogeneidad de los niveles de calidad e internacionalización son algunos de los fenómenos más generales y frecuentes. Dichos fenómenos generan, a su vez, graves desafíos y grandes oportunidades. Interrelacionados, constituyen las respuestas más frecuentes a las nuevas demandas, especialmente las relacionadas con las necesidades de una escolarización más amplia, el acuciamiento de competencia, las demandas del mundo del trabajo y la garantía de calidad.

El principal desafío consiste en crecer con calidad. En la región hay necesidades muy específicas y, a su vez, acuciantes. Algunas son ajenas a los estándares internacionales de calidad, como las cuestiones de democratización de los espacios universitarios, ampliación de oportunidades de acceso y permanencia en los estudios superiores, en especial de segmentos históricamente desfavorecidos (pobres, afrodescendientes, indígenas, mujeres...). Amén de los criterios científicos universales, los procesos de evaluación y acreditación en América Latina y el Caribe han de valorar también las cuestiones de justicia social, equidad, democratización y ampliación de oportunidades.

Los sistemas educativos de la región son cuantitativamente muy diferenciados. Hay más de 3 millones en Brasil y 2 millones en México y Argentina. Más de 1 millón en Colombia y entre 900,000 y 800,000 en Perú y Venezuela. Entre 200,000 y 570,000 en Bolivia, Chile, República Dominicana y Cuba; y menos de 150,000 estudiantes en ocho países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. El número total de estudiantes, más de catorce millones, se multiplicó por más de cuarenta desde 1950, y treinta veces desde 1960. Hay más de siete mil instituciones, de las que poco más de mil quinientas son universitarias. Las demás son no universitarias y, en su mayoría, privadas.

Brasil, con cerca de 3,600,000 estudiantes, posee aproximadamente la tercera parte de las matrículas de toda la región. Aunque, desde 1998, experimente aumentos del 12 % al 13 % de estudiantes al año, alcanza apenas una tasa

de 10,5 % y sigue muy por debajo del promedio latinoamericano, que ronda el 19,5 %.

La gran expansión de instituciones de educación superior en la región, en los últimos años, está relacionada con la creciente ampliación del sector privado, fenómeno que varía de país a país. Mientras que el 79 % de los estudiantes de educación superior en Argentina aún se concentran en instituciones públicas, las matrículas privadas superan ampliamente las públicas en países que decidieron liberar la oferta privada, como México, Colombia, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Chile y, sobre todo, Brasil. En Colombia, alrededor del 68 % de las instituciones y, en Costa Rica, el 71 % de las carreras son privadas. Brasil tiene uno de los sistemas superiores más privatizados del mundo: superior al 72 % de los estudiantes y al 90 % de las instituciones.

A pesar de las restricciones económicas, privadas y públicas, el aumento expresivo de estudiantes tiende a continuar como consecuencia del valor económico que se atribuye a la educación, de la imperiosa necesidad de capacitación técnica, del crecimiento demográfico de las ciudades y del gran aumento de jóvenes egresados de la enseñanza secundaria. Entre 1990 y 1997, su incremento fue del 33 % en la región, y una buena parte de estos jóvenes demanda su ingreso en la educación superior.

También hay cambios importantes en la composición de la población estudiantil, entre ellos, el gran aumento de mujeres y de grupos de edad mayores. Un fenómeno común a toda la región consiste en el crecimiento de las matrículas de las mujeres en proporción mayor que las de los hombres. En Brasil, por ejemplo, las alumnas superan los índices del 55 % en las instituciones superiores. Otros dos ejemplos son expresivos. En Barbados, las matrículas femeninas crecieron un 55 % contra un 22 % de las masculinas, entre 2000 y 2001; en Jamaica, de 2002 a 2003, el aumento de estudiantes mujeres fue del 25 %, y de hombres, del 10 % (<http://www.calidad.org/cal.edu/>).

Muchos profesionales están regresando para realizar una ampliación de estudios. Algunos países adoptan políticas públicas que facilitan el acceso de grupos tradicionalmente desfavorecidos. Sin embargo, en todo el continente quedan aún serios problemas de equidad derivados del histórico agravamiento de las desigualdades sociales. Por ejemplo, en Colombia, el 61,3 % de los alumnos de educación superior provienen del 40 % de población más rica, y sólo el 3,4 % del 20 % más pobre (Revelo, apud Mora Alfaro, 2005: 119). Situaciones semejantes se repiten en otros países. Por ejemplo, en Brasil, pese a recientes políticas afirmativas desarrolladas por el Ministerio de Educación, todavía persisten enormes dificultades para la entrada de jóvenes pobres en la educación superior. El 74 % de los alumnos matriculados en universidades brasileñas pertenecen al quintil más rico y sólo un 4 % al más pobre. En México y Chile superan el 50 % los alumnos del quintil más elevado y no llegan al 10 % los matriculados que pertenecen a los escalones más bajos. La desigualdad social presente en los campus universitarios tiene un fuerte componente étnico en Brasil: según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en la sociedad brasileña

el 52 % de las personas son de raza blanca, mientras que en la educación superior constituyen el 72,9 %; las personas de raza negra son un 5,9 % en la sociedad y un 3,6 % en la educación superior; las personas de raza mulata en la sociedad son un 41 % y en los cursos superiores representan un 20,5 %. Las diferencias e injusticias sociales forman parte de la historia de muchos países de la región y constituyen un caldo de cultivo importante para que floren bajos niveles de calidad de la educación superior y bajos índices de desarrollo humano.

Hay diferencias importantes en las políticas de acceso a la educación superior que interfieren en las tasas de matrículas. Por ejemplo, Argentina y Uruguay admiten el acceso directo o formas mixtas, mientras que otros países, como Brasil, adoptan exámenes de ingreso. La situación en Brasil tampoco es homogénea. En muchas instituciones privadas brasileñas las ofertas superan a las demandas. Por el contrario, en las universidades públicas el acceso es muy disputado; en algunas carreras públicas de gran prestigio se superan los cien candidatos por plaza.

Más de dos tercios de los programas formales de maestría y doctorado en América Latina y el Caribe —donde se desarrolla la casi totalidad de las investigaciones— son ofrecidos por universidades públicas de Brasil y México. No obstante, en distintos países, junto a los programas formales de posgrados *stricto sensu*, crece la oferta de una gran variedad de programas cortos, genéricamente llamados *posgrado*, que muchas veces no son más que actividades con fines lucrativos, en general de entrenamiento profesional, sin compromisos con la formación de investigadores ni la producción de conocimientos.

La crisis de financiación del sector público favorece la expansión privada. A los drásticos recortes de gastos públicos corresponden iniciativas de disputada búsqueda de fondos privados, convenios con sectores de la economía de mercado, cobro de aranceles, contratos flexibles, programas cortos, ventas de servicios, alquiler de espacios y muchas otras fuentes de renta. Algunos países, como Brasil, Argentina y México, crearon mecanismos competitivos de incentivos económicos para incrementar los ingresos de los docentes, basados en criterios de dedicación horaria. Como tendencia general, se percibe una desprofesionalización del magisterio superior, una disminución de la dedicación exclusiva y del número de investigadores a tiempo completo. Asimismo, aumentan el utilitarismo y la vinculación con las empresas y proliferan fundaciones para la gestión de ingresos resultantes de la venta de servicios. La distribución competitiva de presupuestos e incentivos económicos está generando un aumento de conflictividad entre docentes e investigadores, entre instituciones y entre éstas y sus respectivos ministerios.

El incremento vigoroso de las matrículas estudiantiles y de las nuevas instituciones, en un escenario de reducción presupuestaria y aumento de la fiscalización de resultados, ha engendrado un creciente aparato de mecanismos públicos de control de calidad, reconocidos internacionalmente con diversas denominaciones y distintos significados, aunque en general empleados indiscriminadamente: evaluación, acreditación, regulación, reconocimiento, exámenes

nacionales o de Estado, y otros instrumentos de control, medida de desempeño y rendimiento, información y exámenes de diferentes tipos y funciones. Paralelamente, también crece una atrayente industria de asesorías y consultorías privadas.

Aunque no es mecánica, existe una relación entre financiación y calidad, pero no un consenso sobre si se debe o no vincular la financiación a la evaluación y a la acreditación. En ese tema compiten dos argumentos contradictorios: el incremento de la financiación a instituciones de alta calidad puede fortalecerlas aún más y premiar sus esfuerzos; la disminución de presupuestos en las de menor calidad puede amenazar su supervivencia. Además, una ligación estrecha entre financiación y calidad, con sistemas de premios y castigos, puede generar fraudes y competiciones exacerbadas.

La diferenciación institucional resulta de la necesidad de dar respuestas diferentes a nuevas demandas y circunstancias. La inserción de la educación superior en las leyes de mercado propició un régimen de gran competencia entre las instituciones, sin haberles proporcionado mejores condiciones para competir. Una de las maneras de aumentar la competitividad consistió en inventar nuevos tipos de instituciones y nuevas formas de organización. La expansión diferenciada ocurre bien por creación de instituciones distintas a la tradición universitaria, bien por transformación de las antiguas. Para adaptarse a las nuevas y crecientes demandas, y teniendo en cuenta la competencia de mercado, las nuevas instituciones privadas con fines lucrativos siguen la tendencia de ofrecer programas adaptados a las demandas de los «clientes».

Por vocación y tradición, la universidad ha sido siempre una institución internacional. Hay en la internacionalización un sentido muy positivo y coherente con los seculares valores académicos que corresponde al fortalecimiento del carácter universal del aprendizaje y de la investigación, al establecimiento de redes, a la ampliación de vínculos internacionales, a la cooperación entre académicos en proyectos conjuntos y a la creación de organismos propiciadores de intercambios y de movilidad de docentes, investigadores y estudiantes. La colaboración internacional está cada día más potenciada por el avance de las nuevas tecnologías de información y las facilidades de transporte. La evaluación y la acreditación constituyen procesos capaces de promover valiosas oportunidades de cooperación internacional y de integración regional. Las necesidades de validez internacional de titulaciones, programas y disciplinas estimulan los intercambios entre instituciones y comunidades disciplinares, e inducen acuerdos referentes a estándares comunes de calidad, «con [lo] cual se facilita el control sobre la mala práctica y las ofertas mercantiles» (Stubrin, 2005).

Pero, amén de la internacionalización cooperativa y solidaria, crece el fenómeno conocido como *educación transnacional* o *educación transfronteriza*, consistente en varios tipos de oferta de servicios educativos que trascienden las fronteras físicas y conceptuales de la educación superior (sedes más allá de las fronteras del país de origen, programas en el extranjero, programas virtuales o a distancia,

MBA, títulos compartidos por instituciones de diferentes países, etc.).

En el Caribe anglófono se han establecido más de cuarenta proveedores extranjeros (independientes o afiliados a una institución local), sobre todo de los Estados Unidos y del Reino Unido. Por ejemplo, en las Islas Vírgenes Británicas ofrecen servicios de educación terciaria: la Universidad Abierta de la Commonwealth, la Universidad Estatal Wright, la Universidad de las Islas Vírgenes, el Instituto Culinario de Nueva Inglaterra y la Universidad Tecnológica de Arkansas. Resulta interesante observar que el Consejo Nacional de Acreditación de San Cristóbal y Nieves tiene como foco principal la acreditación de proveedores extranjeros.

Los diversos servicios educativos transfronterizos requieren mecanismos internacionales y regionales de regulación que preserven los valores académicos. No obstante, si son regulados por entidades supranacionales extrañas a la comunidad académica y científica, pueden acarrear graves amenazas de mercantilización de la educación y de empobrecimiento de las identidades nacionales.

EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RASGOS GENERALES

Evaluación y acreditación son conceptos distintos aunque estrechamente correlacionados e interdependientes. En general, la palabra *evaluación* se refiere a procesos participativos de análisis, estudio y discusión respecto al mérito y valor de sistemas, instituciones y programas, con objetivos de mejoramiento. En este texto se privilegia la acreditación. El término *acreditación* tiene muchos usos y diversas interpretaciones. Por ejemplo, hay acreditación de instituciones, validación de titulaciones y de programas de estudio; unos procesos son más amplios y generales, otros más específicos, aunque todos busquen comprobar si los requisitos de calidad, previamente establecidos, fueron o no cumplidos. Los modelos de acreditación tienen que ver con dos matrices diferentes: una «centrada en el Estado», donde predominan autorizaciones *ex ante* y reconocimiento oficial indefinido, y otra «centrada en la sociedad», en que agencias zonales hacen evaluación y acreditación periódica de instituciones y programas (Stu-*brin*, 2004: 11).

Aunque se considere valiosa la diversidad existente en todos los sistemas de educación superior, también hay un acuerdo amplio respecto de la necesidad de cumplir los estándares mínimos de calidad y establecer mecanismos que aseguren que programas y títulos sean homologables. Casi todos los países de América Latina y también subregiones crearon, a partir de la década de 1990, sus organismos de acreditación. Por ejemplo, se creó la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (México), el Consejo Superior de Educación (Chile), el Consejo Nacional de Acreditación (Colombia), la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Argentina), el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de

la Educación Superior (Centroamérica), la Asociación de Instituciones Terciarias del Caribe (ACTI/CARICOM), el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario (MEXA/MERCOSUR).

Por medio de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES), Brasil desarrolla desde la década de 1960 un consolidado sistema de evaluación y acreditación de posgrados. La complejidad del sistema de grado, con sus 2.300 instituciones de distintos tamaños y modelos estructurales, requiere un complejo sistema de regulación a cargo de varios órganos del Ministerio de Educación (MEC): el Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos, la Secretaría de Educación Superior, la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior y el Consejo Nacional de Educación.

La diversidad de modelos es relativamente extensa. En la mayoría de los países, los organismos que acreditan son estatales, pero también hay en la región acreditación por agencias de la sociedad y, asimismo, por instancias internacionales. En algunos casos se alcanza una cobertura de todo el sistema, en otros no. Aunque de maneras diferentes, en América Latina y el Caribe la acreditación viene consolidándose como un proceso de certificación externo de programas o instituciones, de validación temporal, basada en estándares de calidad previamente establecidos por el organismo que acredita. Incluye, generalmente, la autoevaluación y una evaluación externa por un equipo de pares.

El foco central de la acreditación es el control y la garantía de calidad. A su vez, la evaluación se asocia más a la lógica de mejoramiento académico. En América Latina existen muchas prácticas de autoevaluación, sobre todo en instituciones públicas, con o sin apoyo de ministerios y agencias externas. Para esas instituciones, la evaluación tiene un alto valor pedagógico y político de mejora académica y administrativa, y de fortalecimiento de la autonomía universitaria. Sin embargo, estas prácticas de autoevaluación con miras a la mejoría académica y al fortalecimiento de la autonomía universitaria están siendo crecientemente desmerecidas, en razón del predominio de las recientes evaluaciones externas con fines de control o regulación.

Un rasgo común a los sistemas de educación superior del continente latinoamericano consiste en que los procesos de acreditación y las evaluaciones externas tienden a ocupar el lugar de las autoevaluaciones y de las evaluaciones cualitativas. Son procesos cada vez más globalizados, transnacionales, estandarizados, cuantitativos y objetivos, con propósitos de ampliar las posibilidades de convalidación externa, establecer clasificaciones y también orientar a los «clientes». Aunque en algunos países, como Argentina y Chile, los procesos de acreditación logren limitar la proliferación de nuevas instituciones privadas y lleguen incluso a proponer el cierre de algunas de ellas, esto no ocurre en otros países. Por ejemplo, los procesos reguladores brasileños no evitaron la abundante proliferación de instituciones privadas de baja calidad.

ORGANISMOS SUBREGIONALES

Se han realizado algunos esfuerzos para la creación de organismos subregionales de acreditación. Son ejemplos el MEXA, en el ámbito del MERCOSUR, el Consejo Centroamericano de Acreditación y el Proyecto 6x4 y la Asociación de Instituciones Terciarias del Caribe (ACTI).

En la Reunión de Ministros de Educación de los países del MERCOSUR, llevada a cabo en Buenos Aires en 1992, se aprobó el Plan trienal para el Sector Educación del MERCOSUR, donde se planteaba la «compatibilización de los sistemas educativos, el reconocimiento de estudios y homologación de títulos con la finalidad de facilitar la circulación de estudiantes de la región y la formulación de propuestas de flexibilización, acreditación y reconocimiento de estudio y títulos» (Fernández Lamarra, 2005: 98). La reunión de 1998 aprobó el Memorando de Entendimiento, que trata de los lineamientos generales y establece normas de operación y procedimientos de evaluación y acreditación en el ámbito del MERCOSUR. Este documento contiene información respecto de las solicitudes de acreditación, la estructura del informe de autoevaluación, los criterios para registro de evaluadores, las atribuciones de los comités de pares, las características de los dictámenes de acreditación y los criterios e indicadores para la acreditación de carreras. El MEXA, desarrollado gradual y experimentalmente desde 1992, ha puesto en marcha procesos de evaluación de la carrera de Agronomía, para extenderlos después a Ingeniería y Medicina.

En razón, sobre todo, de las asimetrías de los sistemas educativos y económicos, se contabilizan algunos avances en el plan académico, pero persisten enormes dificultades en el ámbito de la certificación profesional. En el MERCOSUR avanzaron algo los acuerdos de reconocimientos académicos, pero no se lograron acuerdos cuando se trató el reconocimiento de habilitación para el desempeño profesional. Por ello, se acordó separar los dos tipos, aclarándose que el reconocimiento académico³ no confiere de por sí derecho al ejercicio de la profesión.

El MEXA presenta también otros problemas, políticos más que técnicos, que tienen que ver con el acatamiento y la juridicidad de los dictámenes, la debilidad del bloque y los escasos acuerdos explícitos (Lémez, 2005: 291).

El Proyecto 6x4 (6 profesiones y 4 ejes de acción), todavía en carácter experimental y limitado, es otro proyecto que se desarrolla tras la reunión de 2004 de Columbus y el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) (México), con el objetivo de buscar una integración de las instituciones regionales y un mayor acercamiento entre América Latina y Europa. «El objetivo del proyecto es establecer condiciones operativas para que las universidades puedan participar en lograr una mayor compatibilidad y convergencia de los sistemas de educación superior mediante el diálogo y el trabajo de colaboración entre las instituciones» (Malo, 2005: 325). Tiene como objetivos específicos analizar la posible comparación de los programas de estudio de seis carreras profesionales; comparar los sistemas de créditos académicos para facilitar la movilidad estudiantil en sus propias instituciones; comparar los sistemas de evaluación y acredita-

ción, y estudiar y estimular estrategias de formación para innovar en la investigación (Malo, 2005: 325). El Proyecto 6x4 sigue haciendo esfuerzos para ser el embrión de un posible futuro Espacio Común Latinoamericano de Educación Superior.

En Centroamérica, además de los esfuerzos nacionales orientados al establecimiento de entidades o instancias de acreditación, también se han llevado a cabo muchas iniciativas de autoevaluación académica de carácter regional, con miras a su mejoría. Una de las de mayor impacto es la impulsada por el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) en el ámbito de las universidades públicas de los siete países centroamericanos (Mora Alfaro, 2005: 137). Los países centroamericanos también establecieron el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), con los objetivos de acreditar agencias en la región y, principalmente, asegurar la calidad con criterios adecuados a las necesidades profesionales de los siete países.

En el ámbito de la CARICOM, la ACTI tiene el rol de articular los programas y facilitar la cooperación entre las instituciones de la Comunidad del Caribe. Muchos son los casos de articulación entre instituciones caribeñas y reconocidas universidades extranjeras, en particular, de los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido. Por ejemplo, la Escuela Universitaria de Barbados se articula con Penn State, la Universidad de Carolina del Norte, el Instituto de Tecnología de Florida, la Universidad Johnson y Wales, la Universidad de Wilberforce y otras instituciones. En el ámbito de la CARICOM, se practica la *validación extrarregional* (por ejemplo, la Escuela Universitaria de las Bahamas es validada por el Consejo Americano de Educación (ACE), y la Escuela Universitaria de las Islas Caimán, por el ACE, los Servicios de Educación Mundial (WES) de EE. UU. y el Servicio de Evaluación de Titulaciones Internacionales (IQAS) de Canadá) y la *validación regional* (por ejemplo, la Universidad de las Indias Occidentales hace validación de numerosas instituciones regionales de Antigua, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, Barbados, Dominica, Trinidad y Tobago, Islas Caimán, etc.).

Con una dimensión más amplia, se constituyó en 2003 la RIACES, cuyos objetivos son: «promover la cooperación y facilitar el intercambio de información y las buenas prácticas entre los distintos organismos y entidades de acreditación de la calidad de la educación superior. Se trata, de este modo, de alcanzar la cohesión regional en materia de evaluación de la calidad al objeto de propiciar el reconocimiento de programas e instituciones con el fin de favorecer la movilidad y el intercambio de estudiantes y profesores» (RIACES, 2004: 8). La RIACES busca contribuir al reconocimiento de títulos, periodos y grados de estudio, facilitar la movilidad, colaborar con el fomento de acciones de garantía de la calidad, apoyar el desarrollo de instancias de evaluación y acreditación en los países donde todavía no existan y, sobre todo, impulsar la reflexión sobre escenarios futuros de la educación superior (Lemaitre, 2005).

ACREDITACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES: BREVE PRESENTACIÓN

Se realiza a continuación una muy breve presentación de cinco países de distintas subregiones latinoamericanas. Brasil, Argentina y México juntos concentran más de la mitad de las matrículas. Colombia, país andino, y Costa Rica, centroamericano, son los países que, junto a Brasil y El Salvador, han facilitado más las iniciativas privadas. Por falta de espacio, no se contemplan los casos de otros sistemas de acreditación, aunque existan algunos, como el de Chile, con ricas experiencias.

BRASIL

En Brasil, solamente ahora, debido a la internacionalización y el fortalecimiento de las relaciones entre naciones y bloques de países, se comienza a utilizar la palabra *acreditación*. El conjunto de procesos y actos consistentes en la autorización de funcionamiento, el reconocimiento de programas y la acreditación de instituciones, es llamado en Brasil *regulación*; la palabra *supervisión* se refiere a la garantía de conformidad de la oferta con la legislación; la *evaluación* es, a su vez, un proceso de mejoramiento y base para la regulación y la supervisión. La expresión *evaluación de la educación superior* corrientemente se emplea para designar el fenómeno que, en otros países, corresponde tanto a las modalidades de evaluación para mejoramiento como a la acreditación para garantizar la calidad.

Entre 1993 y 2003, dos modelos evaluativos estuvieron en disputa. El Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB) ponía énfasis en la evaluación institucional interna y externa con fines exclusivamente de mejoramiento, sin preocuparse de la regulación. Se trató de un programa autónomo y voluntario de evaluación institucional interna y externa protagonizado por las instituciones y practicado, hasta 2003, con objetivos de mejoramiento. Durante el Gobierno del presidente Cardoso, de 1995 a 2002, prevaleció la acreditación estatal, aunque con el nombre de *evaluación*. Los principales instrumentos, obligatorios y protagonizados por el MEC, fueron el Examen Nacional de Cursos —una prueba a escala nacional aplicada a los estudiantes de último año— y el Análisis de Condiciones de Enseñanza —verificación de las condiciones de oferta de los servicios educativos realizada por comisiones externas nombradas por el MEC.

A partir de 2004, en el Gobierno del presidente Lula, está en vigencia el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES). Es un sistema que articula procesos internos y externos. Los procesos de mejoramiento protagonizados por cada institución constituyen la base obligatoria de las acciones de regulación llevadas a cabo por el Estado. Todas las instituciones están obligatoriamente involucradas en este sistema, siguiendo lineamientos generales comunes, pero pueden desarrollar también instrumentos e indicadores propios, según sus respectivas identidades, misiones y compromisos institucionales.

El SINAES tiene como principios orientadores:

- a) responsabilidad social: todas las instituciones son responsables de la calidad y la cantidad de sus actividades y productos educativos en función de las necesidades y de los valores públicos;
- b) reconocimiento de la diversidad del sistema y respeto a la identidad institucional;
- c) globalidad: corresponde al Estado poner en marcha procesos de evaluación que ofrezcan una visión global del sistema a efectos de establecer políticas de regulación y mejoramiento; en las instituciones cabe desarrollar procesos globales de evaluación de todas las dimensiones y estructuras institucionales, combinando acciones internas con externas, y contando con la participación efectiva de los distintos actores;
- d) continuidad: creación de una cultura de evaluación y de espacios públicos de reflexión y debates.

El SINAES puede ser entendido como un proceso articulado de evaluación y acreditación, coordinado y supervisado por distintos organismos gubernamentales. Su más importante desafío es alcanzar eficacia en las funciones de mejoramiento y de regulación de un sistema que crece desordenadamente. Además de los problemas técnicos propios de la evaluación con miras al mejoramiento, enfrenta el desafío de evitar los excesos de burocratización y posibles desvíos éticos, especialmente los impulsados por las lógicas de la competitividad mercantilista.

ARGENTINA

El principal organismo que acredita en Argentina es la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Creada en 1996, funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Con apoyo de comisiones asesoras y comités de pares evaluadores, se encarga de la acreditación de carreras de grado de riesgo público y de posgrados, la evaluación de proyectos institucionales y de instalaciones de sedes de universidades extranjeras, el seguimiento y reconocimiento de instituciones universitarias privadas, el análisis de solicitudes de apertura de subsedes de instituciones y la evaluación institucional para el mejoramiento.

Las actividades de acreditación promovidas y coordinadas por la CONEAU se fundamentan en los procesos de evaluación institucional llevados a cabo por las instituciones interesadas. La evaluación institucional tiene como objetivo mejorar la calidad de una institución «a través de interrogarse sobre los resultados, y especialmente las acciones, identificando problemas y comprendiéndolos en su contexto.» Por tanto, «ella debe servir para interpretar, cambiar y mejorar y no para normatizar, prescribir y mucho menos como una “actividad punitiva”». La evaluación institucional es un proceso continuo y con carácter constructivo, que considera tanto los aspectos cualitativos como los cuantitativos y «se realizará en forma permanente y participativa» (CONEAU, 1997: 11) en dos fases: la autoevaluación y la evaluación externa.

Este doble proceso se realiza en siete etapas: acuerdo-compromiso entre la institución y la CONEAU; proceso de autoevaluación; preparación de la evaluación externa; des-

arrollo de las actividades del comité de pares evaluadores; redacción por la CONEAU de la versión preliminar del informe final y su presentación al rector; comentarios del rector y su consideración por la CONEAU; aprobación del informe final, su publicación y difusión con los comentarios del rector (CONEAU, 1997: 18 y 19).

El énfasis en la evaluación para el mejoramiento está muy arraigado en los lineamientos para la evaluación institucional establecidos por la CONEAU. En la práctica, hay una distinción importante entre evaluación institucional y acreditación en Argentina. La evaluación se propone mejorar la calidad, la acreditación busca asegurar niveles de calidad según estándares predefinidos. Los mayores desafíos, también para otros países, consisten en evitar las actitudes excesivamente burocratizadas que inhiben la comprensión de procesos que constituyen los compromisos más profundos y pertinentes de las instituciones ante la sociedad.

COLOMBIA

El organismo gubernamental responsable de la acreditación en Colombia es el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), creado en 1992. Sus funciones son similares a las de los organismos de acreditación de otros países: estimular los procesos de autoevaluación; explicitar y adoptar criterios de calidad, instrumentos e indicadores de la evaluación externa; constituir las comisiones de pares académicos, y elaborar el documento final para la consideración del ministro de Educación.

La acreditación en Colombia es entendida como el «acto por el cual el Estado adopta y hace público el reconocimiento que los pares académicos hacen de la comprobación que efectúa una institución sobre la calidad de sus programas académicos, su organización y funcionamiento y el cumplimiento de su función social» (Decreto 2904, de 1994, art. 1). Para el CNA, «la *acreditación* es un testimonio que da el Estado sobre la calidad de un programa o institución de educación superior, con base en un proceso riguroso de evaluación en el cual intervienen la institución, las comunidades académicas y el Consejo Nacional de Acreditación» (CNA, 2001: 9).

El proceso sigue tres etapas: la autoevaluación realizada voluntariamente por cada institución, la evaluación externa por pares académicos, y la evaluación final, hecha por el CNA, y que produce el documento que puede fundamentar el acto de acreditación o conducir a recomendaciones de mejoramiento. Algunos aspectos destacan en este proceso: la participación de la comunidad interna y externa, el carácter voluntario y temporal, el ejercicio de la autonomía y la valoración de las fortalezas y efectividades institucionales para superar las debilidades identificadas. Además de ser un acto por medio del cual el Estado da fe pública de la calidad de una institución y de sus programas, y brinda información confiable a la sociedad, la acreditación en Colombia quiere ser también un proceso de construcción de una cultura de autoevaluación y autorregulación.

La acreditación colombiana no tiene carácter punitivo. No se limita a comprobar si las instituciones y los programas están cumpliendo con los estándares básicos, sino que hace referencia, en cada caso, a lo que falta para alcanzar

los estándares de excelencia. De esta manera, el sistema de acreditación pretende estimular y orientar los esfuerzos para una construcción creciente de la calidad.

Según Varelo, los principales criterios adoptados por el CNA son: «universalidad, integridad, equidad, idoneidad, responsabilidad, coherencia, transparencia, pertinencia, eficacia y eficiencia». Los ejes que agrupan las distintas características de la calidad son: «el proyecto institucional; los estudiantes y profesores; los procesos académicos; el bienestar institucional; la organización, administración y gestión; los egresados y el impacto sobre el medio, y los recursos físicos y financieros» (Varelo, 2003: 220).

El CNA debe su legitimidad, en buena parte, al hecho de estar integrado por profesores universitarios comprometidos con los proyectos nacionales. Pero su tarea no es fácil, como ocurre en otros países, debido sobre todo a la fortaleza creciente del sector privado frente al público, a la tendencia al uso de la acreditación como factor de competitividad en el mercado, y a la exigencia cada vez mayor de trabajar con estándares internacionales que se van imponiendo con la globalización (Orozco Silva, 1999: 171).

MÉXICO

La Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA), creada en 1989, inauguró un periodo que entendía la evaluación como el principal eje de la reforma. El propósito, no logrado, era poner en marcha un proceso nacional que involucrara el sistema en su conjunto.

El sistema terciario mexicano es crecientemente complejo: universidades, institutos tecnológicos y escuelas normales que ofrecen carreras de licenciatura completa; la universidad tecnológica, que ofrece carreras de dos años. El número de instituciones y matrículas privadas viene aumentando consistentemente.

En 1990, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) aprobó una propuesta que contenía lineamientos para la evaluación institucional, a cargo de CONAEVA, y procesos de evaluación interinstitucional de programas, a cargo de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), mediante visita de pares académicos. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) comenzó en 1991 la evaluación de programas de posgrado mediante el Padrón de Excelencia. En 1993, se estableció el CENEVAL, organismo privado que aplica exámenes nacionales voluntarios a aspirantes al ingreso y a egresados. La Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) se encargó de la acreditación de las instituciones privadas asociadas. Así, durante los años noventa, distintos organismos efectuaron algunos tipos de evaluación, de modo fragmentado y sin llegar a cubrir el sistema público y privado.

En 2000, tras una proliferación de organismos privados de acreditación de programas, se creó el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), asociación civil independiente del Gobierno, integrada por miembros de las distintas instancias de evaluación con la función de regular el sistema mediante actos de reconocimiento

formal a los organismos de acreditación que cumplan con los requisitos establecidos. En este momento, 16 organismos ya han sido reconocidos por COPAES. Muchos cambios están en marcha, se asignan calificaciones a programas y es posible constatar que la mayor parte de ellos está muy lejos de alcanzar los requisitos de calidad: «conforme los datos de los CIEES, sólo el 10 % de las licenciaturas del país cuenta con las condiciones para ser acreditadas» (de Vries, 2005).

Al final de la década de 1990, los organismos internacionales se convirtieron en actores importantes, no habiendo una sola instancia coordinadora de políticas de evaluación, papel que inicialmente iba a tener la CONAEVA (de Vries, 1999: 308). Los procesos de evaluación se convirtieron en rutina y sus resultados no están claros. Existen muchas experiencias ricas, pero no fueron capaces de construir un sistema nacional de evaluación y acreditación: «no se estableció una regulación para el sistema en su conjunto [...] la regulación del sector público se dirigió más hacia la planeación que hacia la evaluación» (de Vries, 1999: 314). Varias instancias fueron creadas, muchas veces coincidiendo en competencias y trabajando con criterios propios y cambiantes. Amén de esto, como las lógicas de mercado se fortalecieron frente a los valores académicos, pueden constatarse muchas prácticas que atienden intereses particulares, como cursos de pago preparatorios para la acreditación, asesorías, maquillaje de información, etc.

COSTA RICA

El sistema estatal de educación superior costarricense está integrado por cuatro universidades. Son autónomas, reciben del Gobierno la mayoría de sus financiamientos y están coordinadas por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE). A su vez, las cincuenta universidades privadas⁴ son reguladas por el Consejo Nacional de Educación Superior Privada (CONESUP), que tiene autoridad para aprobar la apertura de nuevas instituciones y carreras y, eventualmente, proponer su cierre temporal. Por iniciativa de las universidades estatales, con adhesión posterior de algunas privadas, se instauró oficialmente en 1998 el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES). El marco legal que confiere personalidad jurídica al SINAES y le da carácter oficial a la acreditación fue aprobado en 2002.

La acreditación en Costa Rica es voluntaria y tiene en cuenta seis componentes: personal académico, currículo, estudiantado, administración, infraestructura y equipamiento, impacto y pertinencia de la carrera. A ejemplo de los procesos de otros países de la región, sigue tres etapas: autoevaluación y autorregulación; visita de pares académicos externos, y decisión de acreditación (Alvarado Urtecho, 2003: 211).

Desde la oficialización del SINAES, surgen muchas iniciativas de acreditación. Por ejemplo, hay alianzas de carreras específicas con el Consejo Canadiense de Acreditación, la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria, la Asociación de Universidades y Escuelas del Sur de los Estados Unidos (SACS) y con el Sistema Centroa-

mericano de Acreditación Regional (CSUCA). Es posible que en los próximos años proliferen agencias privadas de acreditación, paralelas al SINAES, y no hay muchas garantías de que dichas agencias cuenten con «las condiciones y preparación adecuadas» (Alvarado Urtecho, 2003: 215).

El SINAES enfrenta en Costa Rica un fenómeno más o menos común en los países de la región: la complicada relación entre gobiernos e instituciones de educación superior, casi siempre muy centrada en los problemas presupuestarios en las instituciones públicas y de certificación de carreras en las privadas.

La fragmentación y la diversificación de la educación superior costarricense, la ausencia de criterios nacionales anteriores, la lentitud en los procesos de supervisión de las universidades privadas y la inexperiencia en las pocas y puntuales prácticas de evaluación plantean al SINAES, además del desafío de fortalecer los programas de mejoría y acreditación, el enorme reto de producir una integración más consistente de las instituciones públicas y privadas y de organismos, criterios e instrumentos de acreditación en el sistema educativo. Mora Alfaro expresa la preocupación por la inserción y la integración a escala regional: «El desafío de la articulación de la educación superior y de los sistemas de aseguramiento de la calidad, para la superación de la persistente dispersión de los SES, continúa siendo uno de los retos más significativos para la educación superior centroamericana» (Mora Alfaro, 2005: 154).

CARIBE ANGLÓFONO

Los sistemas de educación terciaria en esta subregión son muy pequeños. Muy pocos territorios tienen algo más de 5 instituciones (Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago). Algunos otros tienen menos de 5 (Barbados, Islas Vírgenes Británicas, Dominica, etc.) y Montserrat no tiene ninguna institución terciaria. Juntos, los 17 estados o territorios poseen 70 instituciones terciarias públicas y 61 privadas. Las recientes regulaciones de la Organización Mundial del Comercio están facilitando las iniciativas de proveedores extranjeros. En 2002, ya se contabilizaban 47 instituciones multinacionales. También crece el número de programas virtuales.

En los últimos treinta años, se han establecido varias políticas de evaluación y acreditación a escala nacional y subregional. En general, los estados más grandes han creado sus consejos nacionales de acreditación y los menores utilizan consejos subregionales. La Comisión de Reconocimiento de Títulos de Trinidad y Tobago desarrolló el primer proceso de acreditación nacional, seguido por Jamaica, Guyana y Belice. En tiempos más remotos, las instituciones solían tener sus programas validados por reconocidas universidades extranjeras. Por ejemplo, la Escuela Universitaria Codrington de Barbados era validado por la Universidad de Durham y la Universidad de las Indias Occidentales de Jamaica por la Universidad de Londres.

En 1987, en el Ministerio de Educación y Cultura se creó el Consejo Universitario de Jamaica, con poderes para otorgar grados académicos, diplomas, certificados, etc. La Universidad de las Indias Occidentales, que puede ser con-

siderada una referencia subregional en acreditación, viene adoptando preferentemente la auditoría de calidad.

Además de los consejos nacionales de acreditación, hay también organismos para la cooperación y la articulación interterritorial en la subregión. La CARICOM tiene la atribución de desarrollar mecanismos de equivalencia, cooperación académica y acreditación. La ACTI viene estableciendo algunos mecanismos de acreditación, como la estandarización de la nomenclatura de programas, un sistema de créditos común, etc. (Roberts, 2003).

TAN SEMEJANTES, TAN DISTINTOS

Los países de América Latina y el Caribe crearon numerosos organismos y agencias de evaluación y acreditación para mejorar y asegurar la calidad de las instituciones y de los sistemas educativos, ante los nuevos problemas generados por la creciente masificación, la expansión del sector privado, la crisis del financiamiento público y las amenazas de mercantilización de la educación superior. Se realizaron avances conceptuales y técnicos y, lo que es más importante, se diseñó una cultura de evaluación en la comunidad educativa.

Los lineamientos y directrices emanados de los organismos nacionales de evaluación y acreditación son utilizados como ejes estructurantes por las instituciones en sus procesos de autoevaluación dirigidos al mejoramiento de la calidad, con o sin propósitos de acreditación. Los financiamientos de proyectos y los estudios sobre educación superior y evaluación han aumentado consistentemente, incluso contando con programas de maestría y doctorado además de abundantes publicaciones dedicadas a esta temática.

Los estudios y apoyos del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO y la creciente articulación de organismos de evaluación y acreditación de distintos países, contribuyeron enormemente a la creación de algunas redes internacionales, como es el caso de RIACES, el Proyecto ALFA-ACRO o el MEXA, entre otras. Todas ellas aportan avances importantes en la comprensión de conceptos y prácticas comunes relacionados con la calidad de la educación superior y de las prácticas evaluadoras. Las instituciones y los sistemas pasaron a preocuparse por la organización y publicación de datos e informaciones sobre los aspectos más significativos y pusieron en su agenda la cuestión de los rendimientos.

En los procesos de evaluación y acreditación practicados en la región hay procedimientos y características generales comunes. La *autoevaluación* es considerada no solamente como base y fundamento de la acreditación, sino principalmente como estrategia de mejoramiento académico e institucional.

La *evaluación externa* es la etapa siguiente, realizada por pares académicos o evaluadores designados por el organismo correspondiente. Normalmente las comisiones externas visitan las instituciones, dialogan con miembros de la comunidad, examinan la coherencia de los informes de

la autoevaluación y elaboran un documento que contiene análisis, sugerencias y juicios respecto a la institución o al programa evaluado. Cuando se realiza de acuerdo con criterios establecidos, como diálogo respetuoso de miembros externos con los actores de la comunidad interna, la evaluación externa también juega un papel importante en la mejora y garantía de la calidad.

La *evaluación final* consiste en un concepto técnico emitido por el organismo de acreditación y enviado a sanción superior para efectos del acto de acreditación. Este concepto puede incluir, además de juicios binarios del tipo *sí* o *no*, algunas recomendaciones respecto del tiempo de vigencia de la acreditación, sugerencias para mejorar el desempeño institucional o para establecer un protocolo por el que la institución se compromete a superar insuficiencias y problemas encontrados, así como subrayar aspectos de alta calidad o de excelencia.

En general, se observan dos orientaciones principales en los procesos de autoevaluación practicados en la región. Unos pocos se orientan casi exclusivamente a la autorregulación, sin objetivos de certificación. Sus criterios, indicadores y procedimientos metodológicos son elaborados por su propia comunidad institucional. Otros, ahora la gran mayoría, aunque también sirvan a la autorregulación, están orientados principalmente a la acreditación. Amén de algunos indicadores propios, siguen más bien las guías y directrices generales producidas por los organismos que coordinan la acreditación.

Otra característica común consiste en la adopción de los pares académicos y las comisiones de evaluadores en los procesos de evaluación externa, seleccionados en cada caso a partir de bancos de candidatos organizados por los organismos de evaluación y acreditación. En muchos casos, se requiere también la participación de profesionales de áreas afines y representantes de la sociedad civil. Como criterios generales adoptados para seleccionar los miembros de las comisiones externas se cuentan: titulaciones académicas, conocimientos de los contenidos de los programas, capacidad de reconocimiento de las distintas competencias, experiencias bien sucedidas en otras universidades, un cierto dominio del *ethos* universitario universal, percepción de las cuestiones relacionadas con la pertinencia y las prioridades locales y regionales, competencias administrativas, etc. Sobre todo serían necesarias actitudes y disposiciones éticas de percepción del papel de colaboradores, no de jueces, y respeto a los actores y a los proyectos de la institución.

En general, los ministerios de educación en los distintos países ejecutan procesos de evaluación *ex ante* para fines de primera autorización, con énfasis en análisis de las condiciones previas de oferta de los servicios educativos, o sea, los insumos y recursos humanos y físicos que pueden brindar las garantías mínimas de funcionamiento satisfactorio. Los procesos de evaluación y acreditación se sitúan en un escalón más complejo en cuanto a sus concepciones, metodologías y finalidades. Son procesos que pueden analizar distintos aspectos institucionales, como insumos, procesos, resultados, rendimientos estudiantiles, dinámicas de aprendizaje, estructuras y productos de investigación, polí-

ticas de mejoramiento, perfiles de formación, organización y administración, eficacia y eficiencia, vinculación con la sociedad, coherencia con los proyectos y planes de desarrollo, impactos y elementos socioprofesionales, posibilidad de empleo y muchos más.

Además de semejanzas, también hay en las instituciones y en los sistemas de educación superior latinoamericanos una gran heterogeneidad. Diferencias y particularidades en cuanto a formatos, grados de desarrollo, marcos normativos, aspectos económicos y sociales, internacionalización, proyectos nacionales y tantos otros hacen que los procesos de evaluación y acreditación sean voluntarios, como en Colombia y Costa Rica, u obligatorios, como en Brasil; consideren programas o instituciones, o ambos; involucren solamente a académicos o también a miembros de la sociedad; estén más o menos consolidados; incorporen actores internacionales o no; enfatizen aspectos de infraestructura o de enseñanza e investigación; tengan mucha o poca experiencia evaluadora, y ejerzan mayor o menor impacto interna y externamente. Casi todos los organismos de acreditación son gubernamentales, pero hay excepciones, como en México y Venezuela.

Pese a los pocos años de experiencia y los enormes problemas de las instituciones y de los sistemas latinoamericanos y caribeños, es justo subrayar que mucho se ha avanzado en el tema de la evaluación y la acreditación. En Brasil, las experiencias exitosas de algunas universidades (por ejemplo, la Universidad Estatal de Campinas, UNICAMP; la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, UFRGS; o la Universidad de Brasilia, UnB) y el PAIUB, desarrollado a partir de 1993, han producido y difundido una cultura de evaluación participativa, con amplia aceptación y compromiso de la comunidad académica. Las evaluaciones de posgrado ya llevan cuarenta años en Brasil y están muy consolidadas. Todo ello ha facilitado las prácticas del nuevo sistema de evaluación en vigencia desde 2004. Cabe mencionar también experiencias positivas de evaluación en instituciones de otros países de América, como la Universidad de la República (Uruguay), o la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho de Tarija (Bolivia) y varias universidades de Argentina, Chile y Colombia.

Las redes y trabajos cooperativos que reúnen y acercan distintos países latinoamericanos son una estrategia importante para fortalecer la región ante los países más desarrollados y ante las determinaciones de las leyes de mercado. Es posible que la acreditación en América Latina y el Caribe esté caminando hacia ajustes de lenguaje, criterios y prácticas, debido al aliento de la internacionalización, a los esfuerzos de integración regional y subregional y a las experiencias llevadas a cabo en conjunto con diferentes países en el marco de proyectos y programas de colaboración.

Por otra parte, persisten muchas dificultades y equívocos en la puesta en funcionamiento de los organismos y en la ejecución de las dinámicas de evaluación y acreditación. Vale observar que hay muchas asimetrías, especificidades y distintos grados de problemas y de realizaciones en los diversos países y en las diferentes instituciones. Los problemas están tanto en la evaluación interna como en la ex-

terna; tanto en la evaluación para mejoramiento, como en la garantía de la calidad.

No todas las unidades académicas cuentan con experiencias anteriores en autoevaluación y suele haber una cierta resistencia por parte de sectores académicos a las prácticas de evaluación. En muchos casos, hay desconfianza derivada de la falta de transparencia de los criterios y objetivos de la evaluación, por lo que hace falta una cultura de debates públicos. A la vez, existe en sectores de la comunidad universitaria una tendencia a la inercia. Son necesarios recursos humanos, estímulos económicos y equipamientos para ejecutar una amplia revisión del quehacer educativo. Asimismo, hay dificultades en la recolección y sistematización de informaciones correctas y útiles, y existen pocas experiencias consolidadas en elaboración de documentos consistentes. Los grados de desarrollo institucional son muy asimétricos y son grandes las dificultades de comprensión de los criterios y estándares elaborados por los ministerios y organismos de evaluación y acreditación.

No todos los criterios internacionales o transnacionales son adecuados para dar cuenta de la calidad en las universidades latinoamericanas y caribeñas. Además de cumplir los estándares internacionales de enseñanza e investigación, la educación superior debe ejercer papeles centrales en los proyectos y estrategias nacionales. Por tanto, los procesos de evaluación y acreditación han de valorar los criterios de pertinencia, democratización, equidad social, desarrollo local y regional y construcción de espacios públicos de discusión.

Los sistemas de evaluación y acreditación en general, pese a algunos importantes progresos, no han conseguido eliminar la polarización, bastante común, entre gobiernos y comunidades académicas. A causa de una excesiva politización, muchos liderazgos académicos importantes casi nunca participan en los esfuerzos de construcción de las vías de diálogo y en la elaboración y ejecución de las políticas públicas.

En la región, uno de los principales problemas que, frecuentemente, enfrentan los procesos de evaluación y acreditación es la burocratización. Ésta ocurre cuando las tareas mecánicas reemplazan los espacios de participación colectiva, de reflexión, de interrogación sobre valores y de investigación sobre dificultades, posibilidades y potencialidades. Muchas instituciones se sienten abrumadas por excesos normativos de los organismos de acreditación, que les demandan detalladas informaciones y un cumplimiento con numerosas exigencias formales. El énfasis en los aspectos burocráticos es una abdicación de la autonomía y, más bien, una mera conformación a exigencias externas. No estimula la producción de sentidos, ni tampoco una cultura de autoevaluación participativa y reflexiva, ni instaura estrategias de transformación cualitativa de instituciones y programas.

Frecuentemente, algunos desvíos éticos aparecen vinculados a la burocratización de los procesos, con los agravamientos de corrupción y fraude. Cuando se exagera la competición que determina clasificaciones, financiamientos y prestigios académicos, y los procesos de acreditación

más orientados a la cuantificación de productos y rendimientos que a la evaluación y comprensión de los procesos de mejoramiento, estos factores pueden estimular prácticas fraudulentas. Éstas se realizan de diferentes maneras: prestación de informaciones engañosas, aplicaciones poco rigurosas de los criterios, pago y recogida de propinas, oferta y aceptación de distintas especies de soborno, falta de transparencia, omisión de aspectos débiles y problemáticos, supervaloración de aspectos que serían poco valiosos, procedimientos sesgados de carácter político o de intereses particulares, etc.

Muchos procesos de evaluación y acreditación no consiguieron producir conocimientos útiles para orientar a la sociedad respecto a la situación de los sistemas y de las instituciones. Más aún, las sociedades de los distintos países latinoamericanos y caribeños tienen muy escasas posibilidades de participación efectiva en estos procesos. Y todo se agrava con la frecuente publicación de materias sesgadas en la prensa, sobre todo cuando, sin sentido pedagógico ni cuidados técnicos, ella misma elabora clasificaciones, transmitiendo a la sociedad la falsa idea de que estas clasificaciones efectivamente corresponden a la calidad de las instituciones y de los programas.

No están muy claros y, ciertamente, son muy heterogéneos los efectos de la autorregulación efectiva de las instituciones. Tampoco han sido suficientemente eficaces, en muchos países, los mecanismos adoptados por los ministerios, sea para mejorar los sistemas educativos de nivel superior, sea para evitar la proliferación de instituciones y programas de baja calidad. Sin embargo, no debe olvidarse que los procesos de acreditación son novedosos en América Latina y el Caribe, donde se vive aún una etapa de construcción cultural.

CONCLUSIÓN Y ALGUNAS RECOMENDACIONES

Antes de los años 1990, los temas de evaluación y acreditación concitaban poca atención de gobiernos y universidades. Desde entonces, evaluación y acreditación han pasado a ser ejes que estructuran las diversificadas y asimétricas reformas y transformaciones de la educación superior. La expansión cuantitativa de matrículas e instituciones, la ampliación del sector privado y de sus lógicas, la diferenciación organizacional, la diversificación de funciones, los cambios en el mundo del trabajo, el crecimiento de ofertas de servicios educativos desde el extranjero, el incremento en modalidades virtuales y a distancia y el surgimiento de nuevos tipos de proveedores son los principales fenómenos que centralizan en las agendas académicas y políticas la cuestión de la calidad, estimulando en los países la creación de sistemas de evaluación y acreditación.⁵

En general, el énfasis de los procesos de acreditación suele darse más en las funciones de estricto control y de conformidad que en las de producción de sentidos de las finalidades esenciales. Cuando son meros mecanismos de conformación a una norma externa, los procesos de evaluación y acreditación acaban inhibiendo el ejercicio de la autonomía. Si no son procesos socialmente compartidos de

reflexión y diálogo, se reducen a procedimientos burocráticos.

Mucho más que mecanismos de inspección y fiscalización, la evaluación y la acreditación deben ser procesos de comunicación y de construcción de relaciones que faciliten el logro de la calidad y el consecuente reconocimiento público. La calidad es una construcción social y, como tal, requiere mucha reflexión, diálogo y esfuerzos colectivos.

Sin negar la importancia de los mecanismos de control y regulación externa y de las prácticas evaluadoras orientadas a productos y resultados comparables, es importante que los sistemas de evaluación y acreditación latinoamericanos y caribeños valoren también los siguientes aspectos:

- una evaluación institucional debe poner en cuestión todas las dimensiones institucionales y contar con amplia participación;
- los sistemas deben promocionar una efectiva interacción entre autorregulación y regulación, entre evaluación interna y evaluación externa;
- una concepción global debe fundamentar y conferir cohesión a los distintos instrumentos y procesos, proponiendo una articulación y una ampliación de ámbitos, objetos, procedimientos, instrumentos y actores;
- deben ser valorados los procesos formativos y los enfoques cualitativos, la comprensión de las causalidades, de las condiciones de producción y de los contextos, los impactos y efectos económicos, sociales, culturales, políticos, no solamente los productos y resultados cuantificables;
- la evaluación debe ser permanentemente evaluada;
- los ministerios y organismos centrales de evaluación y acreditación deben promover la formación de evaluadores para que las prácticas de evaluación externa sean ética y técnicamente adecuadas y coherentes con los proyectos estratégicos, misiones y objetivos de las instituciones evaluadas;
- los procesos de evaluación deben ofrecer informaciones suficientemente completas y accesibles a la sociedad;
- se debe valorar la solidaridad y la cooperación intra e interinstitucional más que la competitividad;
- se debe poner en cuestión la responsabilidad social y los compromisos públicos de las instituciones educativas;
- la acreditación no puede desplazar la autonomía desde las universidades hacia los organismos acreditadores.

Tantos y contradictorios son los intereses en juego, tantas son las dificultades e incertidumbres políticas que difícilmente estos requerimientos se cumplirán al completo. Sin embargo, cualquiera que sea la decisión de las autoridades y de la comunidad académica, «es importante que la evaluación no se reduzca a controlar ni suponga la supresión de la autonomía y de la libertad intelectual, sino que sea un instrumento para elevar la conciencia de los problemas, para potenciar los sentidos de los fenómenos y para proyectar nuevas posibilidades de construcción» (Dias Sobrinho, 2002: 145). Por tanto, ésta debe contribuir a la emancipación de los individuos y de las sociedades.

La creación de organismos y la disseminación de prácticas de evaluación y acreditación constituyeron políticas

importantísimas. Entre tanto, aún quedan en los sistemas e instituciones de educación superior de América Latina y el Caribe y en sus respectivos organismos de evaluación y acreditación algunos grandes desafíos y problemas por enfrentar, como los siguientes:

- instaurar procesos de reflexión y debates públicos; la autoevaluación debe ser un proceso permanente de reflexión y autoanálisis orientado a la construcción de la calidad y el fortalecimiento de los valores académicos, no solamente una acción esporádica con miras a la acreditación, ni una práctica formalista y burocratizada, ni tampoco fraudulenta y engañosa; los procesos de evaluación externa y acreditación deben ser factores de integración y cooperación técnica y académica entre instituciones, organismos y gobiernos;
- colaborar para la afirmación de la educación y del saber como bienes públicos, no negociables en beneficio privado;
- contribuir al fortalecimiento de la educación superior como factor no sólo de progreso económico, sino también como espacio de diálogo y de desarrollo intelectual, moral y artístico y de integración de las naciones latino-americanas y caribeñas;
- ayudar a comprender los papeles de la educación superior en el continente y en los ámbitos nacionales.

REFERENCIAS

- Alvarado Ultecho, Mayra (2003)., La evaluación y acreditación de la educación superior universitaria en Costa Rica, en: CNA, *Educación superior, calidad y acreditación*, tomo II, Consejo Nacional de Acreditación, Colombia, Bogotá.
- Brunner, José Joaquín, (2003). Aseguramiento de la calidad y nuevas demandas sobre la educación superior en América Latina, en: CNA, *Educación superior, calidad y acreditación*, tomo I, Consejo Nacional de Acreditación, Colombia, Bogotá:
- CNA(Consejo Nacional de Acreditación Nacional) (2001). *Programas acreditados – Catálogo 2001*, CNA, Bogotá.
- CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) (1997). *Lineamientos para la evaluación institucional*, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.
- De Vries, Wietse, Caminos sinuosos. Experiencias de una década de evaluación y acreditación en México, en: YARZABAL, L., VILA, A. RUIZ, R. (eds.), *Evaluar para transformar*, Ediciones IESALC/UNESCO, Caracas: 1999.
- Dias Sobrinho, José (2005). *Dilemas da Educação Superior no mundo globalizado*. Sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento? Casa do Psicólogo, São Paulo: 2005.
- Dias Sobrinho, José. *Universidade e Avaliação. Entre a ética e o mercado*, Editora Insular: Florianópolis: 2002.
- Dias Sobrinho, José (2000). *Avaliação*. Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior, Cortez Editora: São Paulo: 2003.
- Dias Sobrinho, José (2000). *Avaliação da Educação Superior*, Editora Vozes, Petrópolis.
- Fernández Lamarra, Norberto (2005). La evaluación de la calidad y su acreditación en la educación superior en América Latina y en el MERCOSUR, en: MORA, José-Ginés y FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto, *Educación superior. Convergencia entre América Latina y Europa* [Procesos de Evaluación y Acreditación de la Calidad], Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.
- García-Guadilla, Carmen (2004). *El difícil equilibrio: la educación superior como bien público y comercio de servicios*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca.
- Lemaitre, María José (2005). Redes de agencias a nivel mundial y regional, en: MORA, José-Ginés y FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto, *Educación superior. Convergencia entre América Latina y Europa* [Procesos de Evaluación y Acreditación de la Calidad], Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.
- Lémez, Rodolfo (2005). La acreditación en el MERCOSUR, en: MORA, José-Ginés y FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto, *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa* [Procesos de Evaluación y Acreditación de la Calidad], Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.
- Malo, Salvador (2005). Convergencia de la educación superior en América Latina. Proyecto 6x4, en: MORA, José-Ginés y FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto, *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa* [Procesos de Evaluación y Acreditación de la Calidad], Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires:.
- Mora Alfaro, Jorge (2005). Autoevaluación con fines de acreditación y cultura de la calidad en la educación superior de Costa Rica, en: *Avaliação*, Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, vol. 10, n.º 3, Campinas.
- Mora, José-Ginés (2003). La evaluación y la acreditación de programas académicos en España y en la Unión Europea, en: CNA, *Educación superior, calidad y acreditación*, tomo II, Consejo Nacional de Acreditación, Colombia, Bogotá.
- Orozco Silva, Luis Enrique (1999). La acreditación en Colombia. Balance y perspectivas, en: Yarzabal, L., Vila, A. Ruiz, R. (eds.), *Evaluar para transformar*, Ediciones IESALC/UNESCO, Caracas.
- Revelo Revelo, José (2003). Sistemas y organismos de evaluación y acreditación de la educación superior iberoamericana. Reto de garantía y de fomento de la calidad, en: CNA, *Educación superior, calidad y acreditación*, tomo II, Consejo Nacional de Acreditación, Colombia, Bogotá:
- Riaces (2004). *Glosario internacional de evaluación de la calidad y acreditación*, Documento Madrid 2004, RIACES (Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior), editado por Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, Orense, Madrid.
- Roberts, Vivienne (2003). Accreditation and Evaluation Systems in the English-Speaking Caribbean: Current Trends and Prospects. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/acreditacion/americalatinayelcaribe/UNESCOACCREDITATIONSTUDY2.PDF>.
- Stubrin, Adolfo (2005). Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la internacionalización de la educación superior, en: *Avaliação*, vol. 10, n.º 4, dic. 2005, RAIES, Campinas: 2005.
- VARELO, Alberto Roa (2003). Logros y retos de la acreditación en Colombia, en: *Educación superior, calidad y acreditación*, tomo II, Consejo Nacional de Acreditación, Colombia, Bogotá: 2003.
- <http://www.calidaded.org/cal.ed/>

NOTAS

- 1 En los Estados Unidos predominan dos tipos de acreditación, ambas practicadas por agencias externas independientes: la *institutional accreditation* hace una evaluación global de una institución, mientras que la *program accreditation* se realiza sobre titulaciones. En Europa, donde prácticamente no hay acreditación externa hecha por agencias independientes, la palabra *acreditación* se refiere sólo a programas de estudio, ya que las instituciones son generalmente reguladas *ex ante*. (Mora, 2003: 74).
- 2 En general, la acreditación presenta dictámenes binarios: *acreditado* o *no acreditado*; puede haber algunas especificaciones, por ejemplo: *acreditado con excelencia*, *acreditado con recomendaciones*, *no acreditado todavía...*
- 3 Según la normativa del Mecanismo Experimental, se debe reconocer como acreditados los grados y títulos reconocidos en cada país, de acuerdo con sus respectivas normativas.
- 4 Eran cinco en 1988.
- 5 Un aspecto importante de esos desafíos consiste en establecer estándares y criterios de calidad de los programas de educación a distancia, de responsabilidad de proveedores nacionales y, sobre todo, transfronterizos.