



LA EVALUACIÓN Y LA ACREDITACIÓN

**DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**



LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA EN LA III REFORMA UNIVERSITARIA

Claudio Rama

Director Instituto Internacional de la UNESCO para la
Educación Superior en América Latina y el Caribe

a. La calidad de la educación superior en la fase de la I Reforma Universitaria

1. En la I Reforma de la Educación Superior en América Latina generada a partir del movimiento de Córdoba en 1918, la calidad de la educación superior no constituyó uno de los ejes centrales de los objetivos de la Renovación de Córdoba ni del movimiento que se desarrolló a partir de dichas banderas. El tema central del discurso y de la práctica estuvo localizado en el tema del poder al interior de las estructuras educativas y en el objetivo de la democratización del acceso. La bandera de la autonomía y del cogobierno eran los instrumentos no sólo para promover el acceso de vastos sectores urbanos de las nuevas clases medias profesionales, sino para el resto de los problemas y necesidades en el ámbito universitario. El objetivo de lograr pasar unas instituciones de elites a un acceso de masas presuponía que el nivel de la calidad de la educación no estaba puesto en duda, sino que lo que se buscaba era socializar el acceso a esa educación de calidad que impartían las universidades de elites. La masificación de la formación de profesionales, el permitir a amplios sectores sociales lograr una movilidad social por la vía de la obten-

ción del conocimiento y la titulación, constituyó la bandera central del conjunto de orientaciones que promovieron las luchas por la autonomía y que contribuyeron al acceso de nuevos contingentes sociales, en su mayor parte procedente de las clases medias, de los pequeños comerciantes, de los funcionarios políticos del nuevo estado democrático, y de los hijos de los inmigrantes y de los hijos de los pequeños y medianos industriales gestados al calor de los procesos de industrialización por sustitución de importaciones. La I Reforma al incentivar la formación de profesionales liberales se ajustó a los valores de esa nueva clase media, y no necesariamente a las demandas laborales que hubieran planteado la formación de técnicos y especialistas. La frase “m´ hijo, el doctor”, resumió esos valores.

Ello fue parte de cambios más amplios en la región. La industrialización que se expandió por la vía de la sustitución de importaciones, significó cambios en el patrón de importaciones lo cual promovió procesos de urbanización, cambios en el perfil laboral y la formación de nuevos sectores sociales, que convivieron con los anteriores dado que se mantuvo el tradicional patrón de exportaciones primarias. Ese crecimiento hacia adentro tuvo un fuerte correlato con el desarrollo de los aparatos estatales y del sector de servicios asociado a la urbanización que permitieron el desarrollo de los sectores medios.

2. En el ámbito educativo, América Latina tuvo también una fuerte diferenciación en la expansión de un modelo de gestión autonómico y de cogobierno. Son varios los estudios que han identificado tendencias autonómicas en varios países del continente antes de la eclosión de los estudiantes de Córdoba en 1918. No era entonces sólo un tema de valores e ideas, sino que existía un determinado contexto que incentivaba este movimiento social que se expresó con virulenta y decidida voluntad reformista y que se constituyó en el eje central del accionar universitario durante la mayor parte del siglo XX, a través de la noción de autonomía y de cogobierno. Sucesivamente en la región, tanto como resultado primero de concesiones gubernamentales y fuertes luchas sociales y políticas, las Universidades públicas fueron conquistando la autonomía. No fue éste un proceso puntual, sino que en los diversos países del continente se fueron aprobando sucesivas leyes que han ido aumentando la autonomía universitaria al punto de llegar a alcanzar éste un derecho de rango constitucional similar al resto de los derechos humanos, tal como se dio en Venezuela en la Constitución de 1999 con el cual se cierra el ciclo de la evolución legislativa al decir de Luken Quintana.¹

3. La noción de la calidad educativa en las universidades públicas del continente estuvo vinculada indirectamente a la propia evolución de la auto-

¹ Luken Quintan, “La legislación de la educación superior en Venezuela” inédito, Caracas, 2002

nomía universitaria. El desarrollo de la autonomía universitaria no remitió simplemente a un sistema de co-gobierno, sino que él incluyó un conjunto muy amplio de facetas; desde la autonomía de los recintos, pasando por la no rendición de cuentas, hasta la no injerencia externa en el establecimiento de controles de calidad. Más allá de que las Universidades públicas establecieran o no sistemas formales de aseguramiento del control de la calidad de la educación, el eje central fue el desarrollo sistemas de aseguramiento internos basados basados en el monopolio y /o en la autonomía universitaria. Las Universidades rechazaban cualquier injerencia externa en la calidad, tal como se expresó en el recurso legal que el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana que reúne a las Universidades públicas de ese país presentó en los noventa ante la Suprema Corte de ese país cuando el Parlamento aprobó una norma que facultaba al Poder Ejecutivo el establecimiento de un sistema de evaluación y acreditación de la educación superior.

4. Al interior de las Universidades, en general monopólicas y de capas medias o de elites en la mayor parte de los países, era donde se establecían los parámetros y sistemas que garantizaban los niveles de la calidad universitaria. Existía un conjunto de elementos que controlaban la calidad educativa, tanto al nivel del ingreso como de los procesos, entre los cuales los concursos de ingreso del personal docente y el estatuto de ascenso. Cabe mencionar que la matrícula mayoritariamente provenía de reducidos sectores sociales con altos niveles de capital cultural de sus hogares y que los procesos de renovación de los conocimientos eran relativamente lentos en esa etapa. Finalmente los docentes eran pocos y tenían altos niveles de formación, muchas veces gracias a su formación fuera de la región. A ello cabe agregar que los sistemas de co-gobierno y autonomía se basaban en la valorización de la calidad en la determinación del sistema de reparto del poder al interior de las Universidades y ello revalorizaba la formación de sistemas de ascenso, de carrera administrativa, de requerimientos educativos, que incidían favorablemente en la calidad educativa.

5. Sin embargo, la masificación de las Universidades como resultado del incremento de las demandas educativas de los nuevos bachilleres fue uno de los ejes centrales que afectó la calidad de la educación superior en las instituciones públicas. Mientras que algunas de ellas rápidamente establecieron restricciones al ingreso de nuevos bachilleres asociado indirectamente a los ingresos presupuestales, y con ello derivaron la presión de la matrícula hacia el sector privado; en otros casos, las universidades públicas abrieron sus puertas a los nuevos contingentes de bachilleres, y cuya presión poblacional afectó los débiles y consensuales mecanismos de aseguramiento de la calidad de la educación. Estas políticas en un contexto de limitaciones fiscales permitieron el inicio de una nueva fase de las universidades de la región a partir de los 70, en lo que ha calidad se refiere.

b. La calidad de la educación superior en la II Reforma Universitaria

1. La II Reforma Universitaria tiene su preanunciación en las manifestaciones que atravesaron América Latina en los sesenta, y que no fueron una mera repetición de las manifestaciones del 68 en todo el mundo. Más allá de las similitudes entre Berkeley, el mayo francés y la masacre de Tlatelolco en términos de fechas geográficas y culturas mundiales, cada una tiene su propia especificidad asociada a su propio entorno político y universitario. Pero además dichas manifestaciones ya estaban expresando los desequilibrios del anterior y tradicional modelo universitario. La masificación de las instituciones públicas, la incapacidad de mantener el crecimiento del gasto público en la educación superior para cubrir los nuevos contingentes que se graduaban de bachilleres y que pretendían continuar sus estudios universitarios, el comienzo del desequilibrio entre el perfil de la oferta y la demanda de profesionales, el comienzo de la caída de los niveles de calidad relativa de la educación superior, la búsqueda de una mayor autonomía unida a visiones vanguardistas de la Universidad como expresión de una demanda politizada e ideológica, constituyeron algunos de los elementos que contribuyeron a la eclosión estudiantil de los sesenta.

2. La II Reforma Universitaria en América Latina fue un proceso de transformación de la educación superior del continente a través del desarrollo de la educación privada. Más allá de la existencia de normas que permitieron o restringieron su expansión en algunos países, en la mayor parte de los casos el desarrollo de la educación superior privada fue la respuesta automática del mercado a las demandas de educación superior por parte de la población, a la caída de los niveles de la calidad de las instituciones públicas y a los permanentes conflictos en estas instituciones asociados a las luchas por mayores presupuestos. En algunos países se desarrollaron marcos legales que abrieron el mercado educativo a las iniciativas privadas terminando así con el monopolio de la educación pública. En otros, el establecimiento de barreras de ingreso a las tradicionales universidades a través de sistemas de cupos, inmediatamente se expresó en la expansión del sector privado para cubrir las demandas educacionales de aquellos que no podían acceder a la educación pública o a aquellos que no tenían interés en función de preferencias sociales, orientaciones vocacionales o requerimientos académicos de calidad.

3. La II Reforma Universitaria conformó un modelo dual a través de una diversificación y diferenciación de las instituciones universitarias públicas y de la expansión de la educación superior privada. Tal dinámica produjo una fuerte heterogeneidad de la calidad de la educación que se impartían en las instituciones. El mercado libre sin regulación constituyó la clave para establecer esos niveles de diferenciación de la calidad tanto en el sector público como

en el privado. A dicho modelo dual que se creó contribuyeron también fuertemente la expansión de nuevas instituciones públicas, muchas de ellas no autónomas, así como los sistemas de restricciones en los ingresos en las Universidades públicas y las modalidades preexistentes de control de la calidad en dichas instituciones.

4. La expansión del modelo binario público-privado se produjo en un contexto de ausencia de políticas públicas, de restricción de sus presupuestos, y de una política deliberada de promoción de la educación superior privada para permitir cubrir la creciente demanda de educación superior que generaban los nuevos contingentes de bachilleres graduados de la educación media que tan fuertemente se expandió en los sesenta y que necesariamente iba a producir esa eclosión en las puertas de las Universidades. El desarrollo de este modelo binario, al permitir la expansión de las instituciones contribuyó a un incremento de la oferta permitiendo ampliar la matrícula y reducir la inequidad de acceso. Nuevos sectores sociales tuvieron así la posibilidad de incorporarse a la educación superior tanto en términos absolutos como relativos. Estos sectores provenían de diversos sectores sociales anteriormente marginados del acceso a la educación superior y provenientes de hogares con stocks de capitales culturales relativamente menores. Así, la expansión de la matrícula significó el acceso a la educación superior de sectores con menos bagaje de capital cultural. Esta masificación de la matrícula al incorporar diversos estratos culturales de los estudiantes unido a la propia diferenciación de la calidad de las instituciones de educación superior, generó una nueva inequidad. A partir de los setenta y ochenta se conformó en el continente latinoamericano una nueva inequidad en la educación superior dada por la diferenciación de los niveles de calidad de las instituciones, de los niveles de egreso de la educación media y de los mecanismos de ingreso a la educación universitaria. Tal proceso a su vez contribuyó a un deterioro del valor de las certificaciones.

5. Más allá de las diferencias entre los países que abrieron las puertas a todos como Argentina, Perú, Uruguay y México, aquellos que establecieron restricciones de calidad vía cupos y exámenes como Colombia, Chile y Brasil, los que acompañaron tales restricciones con la diversificación pública como Venezuela y Costa Rica, las situaciones mixtas de modelos binarios se expandieron en todo el continente de América Latina y el Caribe². Tal diferenciación significó una fuerte heterogeneidad de los niveles de calidad de la educación superior, tanto en el sector público como en el sector privado como resultado de la actuación de un mercado libre sin restricciones. Ello como resultado de la no existencia de sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad de la

² Simón Schwartzman, "América Latina: las respuestas nacionales a los desafíos mundiales", en Philip Altbach (ed), Educación Superior en el siglo XXI; desafío global y respuesta nacional. Edit. Biblos, Buenos Aires, 2000.

educación superior en la región. Se concebía que era el mercado el que iba a determinar, a través de la sanción del valor de las certificaciones, las orientaciones respecto a los niveles de la calidad de la educación. En términos prácticos no se consideraba la necesidad de establecer niveles mínimos de calidad, sino que se preasumía que serían los usuarios-clientes o estudiantes, los que seleccionarían las opciones de mejor calidad que a su vez serían las que el mercado de las remuneraciones sancionaría diferenciadamente. La certificación sería variable según las instituciones que emitieran los títulos correspondientes así como los niveles de remuneración. Al interior del sector público autónomo serían las propias universidades las que garantizarían los niveles de calidad, pero también sus títulos estarían ajustados al valor que el mercado de demandantes de profesionales determinaría a la hora de las remuneraciones. Tal enfoque incorrecto sobre la determinación de los niveles de remuneración en los mercados profesionales no tomaba además en consideración los niveles corporativos de las asociaciones profesionales.

c. La calidad de la educación en la fase de la III Reforma Universitaria

1. La reducción del financiamiento público *per cápita* en varios países, la revolución tecnológica a escala global por el desarrollo de nuevos saberes y la masificación de las instituciones por la diferenciación, diversificación, regionalización y la creación de nuevas instituciones de educación superior, no acompañadas siempre de sistemas internos o externos de aseguramiento de la calidad y orientadas al mercado, promovieron una caída de los niveles de la calidad de la educación. Igualmente se comenzó a reconocer la necesidad de establecer de sistemas globales de aseguramiento de la calidad. Fue este un proceso a escala global y que también en América Latina se expresó y que constituyó una de las claves del inicio de tercera etapa de la evolución de los sistemas de educación superior en la región. Más aún esta nueva fase tiene entre una de sus características básicas la expansión de los sistemas de aseguramiento de la calidad. Nacidos a comienzos de la década del 90 en la Inglaterra de Thatcher, la propuesta del establecimiento de sistemas y mecanismos de aseguramiento de la calidad de la educación superior en la región a tenido una notable aceptación, al punto que prácticamente en toda la región esta casi concluida la primera etapa determinada por la concientización, la negociación y la aprobación de los marcos normativos de los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad.

2. En todos los países de la región se ha ido produciendo la aprobación de marcos legales que han significado la creación de organismos de aseguramiento de la calidad, los cuales en su mayor parte se caracterizan por basarse en una autoevaluación interna, una evaluación de pares y en una evaluación externa. En la mayoría de los casos los organismos están conformados con

representación de los diversos actores académicos, tienen un alto grado de autonomía y no dependen directamente de los Ministerios de Educación. Esta nueva figura en el sistema universitario de América Latina y el Caribe, comienza a cumplir el rol de policía educativa al establecer niveles mínimos de calidad, criterios de autorización de funcionamiento de las instituciones y diversas regulaciones a la libertad de competencia en el mercado de la educación superior al interior de los países. En algunos casos, estas regulaciones mediante el establecimiento de mecanismos y procedimientos de restricción de la libertad, se constituyen en el establecimiento de múltiples regulaciones así como de diversas barreras de ingresos, tanto nacionales como internacionales.

3. La fuerte heterogeneidad producida con la expansión institucional pública y privada sin la existencia de mecanismos de aseguramiento de la calidad está dando paso a sistemas de restricciones establecidos sobre la variable de la calidad y de su evaluación, a partir de determinados consensos nacionales entre las propias universidades, los colegios profesionales, los parlamentos o los gobiernos, que son en la mayoría de los casos las instituciones que escogen a los miembros de los organismos de acreditación y evaluación

Si bien el sistema de libertad de funcionamiento a través de un modelo dual o binario se mantiene, se agrega una nueva figura jurídica a través del establecimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior (SACES).

4. Estas estructuras promueven una serie de valores y roles en el marco de una nueva regulación de la educación superior y constituyen una nueva estructura institucional dentro de los sistemas universitarios de la región, a que podemos visualizar como la policía académica del sistema. Igualmente es de destacar que entre el amplio y complejo rol, tienen responsabilidades tanto con relación al sistema superior interno, como así en las relaciones entre este y el sistema educativo internacional. Tales nuevas instituciones en la región tienen hoy fuertes niveles de diferenciación entre ellas como resultado de diversos sistemas políticos y de las propias estructuras universitarias. Varían entre sí por los grados de desarrollo, los niveles de cobertura, su representación, institucionalidad, dependencia y autonomía.

5. En el campo de las prácticas de los sistemas de aseguramiento de la calidad (SACES) podemos destacar los siguientes determinantes:

- Consenso. Deben expresar a todos los sectores del mundo universitario: las Universidades, gobiernos, empresas, estudiantes, el mundo científico, etc.

- Transparencia de las decisiones. En tanto ámbito representativo, sus decisiones deben ser transparentes y públicas.
- Eficaces. El sistema debe ser eficiente y eficaz en la resolución de las decisiones que se necesitan.
- Autónomo. El sistema debe ser autónomo a todos los centros de poder que local e internacionalmente existen.
- Imparcial. El sistema debe ser objetivo, neutral y equidistante de los centros de poder.
- Completo. Las decisiones tienen que tener un escenario global y ampliamente abarcante de toda la realidad de la educación superior.

6. Los SACES tienen un rol determinante en la regulación local en contextos globales, y por ende indirectamente actúan como reguladores entre los sistemas de educación superior locales y los mercados educativos internacionales. A ellos les corresponde actuar sobre los procesos de revalida, homologación y establecimiento de estándares mínimos que se basan necesariamente tanto en parámetros internacionales como en determinantes de relación entre lo local y lo global.

7. Los nuevos organismos de acreditación y evaluación, responden tanto a una realidad local como internacional, en tanto se está pasando de un modelo binario público y privado nacional, hacia un sistema trinario donde se incorpora ahora el sector educacional internacional. La educación "off shore", virtual, franquiciada o internacional, son expresiones de una nueva educación de carácter internacional, que está significando la aparición de nuevos proveedores educacionales en la región que requieren, desde la perspectiva de los Estados nacionales, el establecimiento de regulaciones y controles.

8. Este rol está dado tanto por las debilidades que implica el desarrollo de un sistema universitario autárquico, como por los riesgos que entraña ser un sistema terciario subsidiario o dependiente. Este conflictivo nodo determina el rol de equilibrio y equidistancia que tienen que tener los SACES. Es claro que la autarquía de los sistemas universitarios locales, como también la dependencia de centros educativos externos, constituyen ambas opciones altamente negativas. En un caso no registran, relevan y toman en consideración la existencia de una educación sin fronteras, que el conocimiento es global y que los procesos de generación de nuevas tecnologías e innovaciones se producen en escenarios abiertos y de carácter global. En el otro caso no toma en consideración que los sistemas de educación superior tienen determinantes locales en términos de pertinencia, de las líneas de investigación basadas en

necesidades locales y que también la educación superior tiene un rol, más allá de los sistemas educativos, en la transmisión de valores, en la conformación de estructuras sociales locales y en las culturas y realidades políticas locales. No es éste un servicio local que puede ser suplantado por servicios transables en el marco de una nueva división internacional del trabajo educativo sin que ello acarree profundas, complejas y dolorosas incidencias sociales en todos los países. En este sentido los sistemas de aseguramiento de la calidad tienen un complejo rol de construir los espacios comunes, pero también de garantizar las pertinencias y resguardos sociales y académicos necesarios para sus respectivas sociedades.

9. Estos sistemas de aseguramiento de la calidad son una parte constitutiva de las bases de la nueva sociedad del conocimiento que se está conformando y de una economía globalizada que está permitiendo mayores niveles de movilidad de la mano de obra. En este sentido son parte de los procesos de fiscalización, incentivación y control en el proceso de generación de conocimientos, y de las nuevas barreras de defensa entre los países y los mercados mundiales, en el marco de un largo proceso que marcará los parámetros básicos de la educación en las próximas décadas.

Dentro de este proceso se pudieran identificar las siguientes etapas:

- a. Etapa de convencimiento, negociación y generación de un marco normativo aceptado.
- b. Etapa de instauración con fuerte orientación hacia vigilancia y control, y que se expresa en el cierre de instituciones.
- c. Etapa de incentivación y que se expresa en el desarrollo de políticas de incentivos asociadas a los sistemas de fiscalización y control.
- d. Etapa de coordinación internacional, procurando establecer similitud de procedimientos y de esquemas de medición de la calidad y de los parámetros mínimos.