

EDUCACION SUPERIOR

SIGLO

CT/C2/E/00

Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe

(La Habana, Cuba 18 al 22 de noviembre de 1996)

Documento de Trabajo *Comisión 2*

La calidad de la Educación Superior. La cuestión de la productividad, rendimiento y competitividad académica del personal docente y de investigación en América Latina y el Caribe

Orlando Albornoz

Universidad Central de Venezuela



Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura

CRESALC

Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
CRESALC. Apartado de correos 68394, Caracas, 1060-A, Venezuela



Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba

Orlando Albornoz,
Universidad Central de Venezuela,
Apartado No. 50.061, Caracas Z.P. 1050-A, Venezuela.

LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

**La cuestión de la productividad, rendimiento y competitividad académica
del personal docente y de investigación en América Latina y el Caribe**

Trabajo presentado en Educación Superior Siglo XXI, Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. UNESCO-CRESALC y Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba, Ciudad de La Habana, 18-22 de Noviembre de 1996.

Introducción

El tema de la calidad es de urgente análisis, en el momento de discutir la propia calidad de las instituciones de educación superior en la región, en este caso América Latina y el Caribe. De hecho es una tendencia universal, tanto en países desarrollados como en el resto del mundo académico internacional, no sólo el análisis de los factores que influyen en la calidad sino en la formulación de programas para elevarla. La literatura contemporánea aborda a la educación superior como un instrumento del desarrollo, en todas sus circunstancias, y elevar la calidad es una cuestión crucial, entendiendo a la calidad como un parámetro en donde coinciden los conceptos de eficiencia, competitividad, rendimiento, innovación y avance científico y tecnológico. Ordinariamente, sin embargo, la noción de calidad suele abordarse en abstracto, en forma institucional, como si fuese un indicador que surge de una institución en su conjunto, cuando en la práctica la calidad es un factor que opera con heterogeneidad, dentro de las instituciones y dentro de las sociedades, así como es menester observarla y analizarla a través de elementos específicos del proceso de enseñanza-aprendizaje que se da en las instituciones de educación superior. Me refiero, por ejemplo, al clima organizacional, la misma planta física y, sobre todo, a los docentes e investigadores, ese conjunto que en lenguaje sajón se denomina el **faculty** y que vamos a llamar en este trabajo los **profesores** ¹.

En el presente trabajo vamos a tratar, en forma preliminar y esquemática, el problema de la calidad de la educación superior en América Latina y el Caribe, a través de la productividad, rendimiento y competitividad académica de los docentes e investigadores, del **faculty**, con datos recogidos por la Carnegie Foundation y por el autor, en Venezuela. De hecho las reflexiones que se hacen en este trabajo son un intento de comparación de los datos de cuatro países de América Latina, tres de ellos incluidos en la investigación organizada por la Carnegie Foundation (Brasil, Chile y México) y uno en donde se hizo una investigación más amplia, que es el caso de Venezuela. Del mismo modo se hacen comparaciones con los datos generados en los Estados Unidos de América, según los datos más recientes. Naturalmente, en el espacio que permite una interpretación esquemática no es posible llevar la discusión al detalle, pero si vamos a intentar caracterizar el perfil del personal docente y de investigación de

las universidades de la región, en función de la calidad de la institución, tomando como eje el concepto de productividad científica y tecnológica, pero sin dejar de abordar que la docencia en sí, el trabajo de aula, es tan importante como la tarea de investigación, si bien esta última es relativamente más fácil de evaluar que la primera, que simplemente suele medirse en número de horas de aula satisfechas por un docente.

El tema de la calidad

El tema de la calidad como un objetivo deseable subyace en todas las instancias de la actividad social, generalmente entendiendo a la calidad como sinónimo de una búsqueda de la excelencia, del talento, de la singularidad, del entrenamiento de los mejores para las posiciones de élite y de liderazgo, La literatura sobre el tema, originada en los estudios gerenciales. es monumental, generalmente en la tónica de los conceptos contenidos en obras tales como **In Search of Excellence** (1982) y **A Pasión for Excellence, the Leadership Difference** (1985), en ambos casos tratando de identificar los factores que han hecho una empresa exitosa y otra una empresa fracasada. Muchos de esos principios fueron aplicados al proceso educativo. Por ejemplo, en el caso de la educación secundaria podemos citar el celebre libro escrito por Sara Lawrence Lightfoot. **The Good School: Portraits of Character and Culture** (New York: Basic Books, 1983) y en general en la región se produjo un movimiento destinado a esa búsqueda de la excelencia, en muchos casos a través de una enorme carga ideológica que calificaba a las universidades públicas autónomas como “decadentes” y que orientaba los objetivos de la excelencia hacia la creación de universidades de “excelencia”, financiadas por el sector privado y protegidas por el sector estatal que, al mismo tiempo, identificaba excelencia con privatización. En la región se produjo una estampida tratando de ver como podían las unidades de la educación superior los supuestos principios de la gerencia exitosa, incluyendo la calidad total y los supuestos pasos para alcanzar la eficiencia, algunas de cuyas propuestas han sido exageraciones simplistas, como los famosos siete pasos “descubiertos” por un “guru” del gerencialismo, que sugiere que para alcanzar la eficiencia se satisfagan siete pasos, entre los cuales, el primero expresa, con sorprendente profundidad, que **“lo primero es lo primero”** ².

Pero, en todo caso, la calidad como tal es un objetivo esencial, en la universidad de la región, no obstante a menudo sea un propósito declarativo y retórico. En el Documento Base, de la Reunión Internacional de Reflexión sobre los Nuevos Roles de la Educación Superior a Nivel Mundial, el caso de América Latina y el Caribe (UNESCO-CRESALC, abril de 1991). se expresa taxativamente que:

“La excelencia académica constituye en la actualidad uno de los elementos de mayor importancia en los planteamientos de la educación superior. Ello debido al deterioro generado por el proceso de masificación que ha incidido en una pérdida de conocimientos significativos en las instituciones que mas han estado involucradas en este proceso, especialmente las públicas nacionales; y debido también a la proliferación de las instituciones privadas del modelo llamado de “absorción de demanda”. Así, el deterioro de la calidad no es un proceso que afecta homogéneamente al conjunto de instituciones de educación superior, sino que serían los segmentos institucionales a los cuales acceden los sectores populares donde **dicha** deterioro se apreciaría en gran medida” 3.

En cualquier caso no vamos a hacer en esta oportunidad un análisis del concepto **de** calidad, como hacerla análoga, simplemente, **al diseño de un clima organizacional a nivel institucional en unidades de educación, en este caso, superior y específicamente universidades, en donde las partes y el producto exhiben niveles de productividad, rendimiento, competitividad y performance (desempeño) que pueden en todos los casos ser cualificados y comparables, del mismo modo que verificables.** Es decir, la calidad es un producto tangible y mensurable, pero evidentemente es un concepto difícil de elucidar y dilucidar en todas sus diversas circunstancias, porque aun las mediciones absolutas deben ser relativizadas. Por ejemplo, según ciertas informaciones disponibles Singapur tiene niveles cualitativos mas altos que los de, digamos, Venezuela, en su sistema educativo. Ello es cierto, pero, es menester calificar esa afirmación, porque Singapur es una ciudad-estado y Venezuela un estado-nación y ambas cosas son realidades histórico sociales completamente diferentes, incluyendo las dimensiones del aparato escolar, perfectamente manejable, en el caso de Singapur. y perfectamente inmanejable en el caso venezolano, al menos en los términos de un control directo y estricto de las variables que afectan la calidad de **la** universidad.

Por otra parte, parece axiomático señalar que las instituciones, **ya** en su interno, no son homogéneas en sus niveles cualitativos, ni en ese nivel institucional, ni al nivel del comportamiento de sus actores, caso *en* el cual en una institución de calidad relativamente baja pueden disponerse de estudiantes, docentes e investigadores de nivel de excelencia, como puede perfectamente ocurrir lo contrario, hecho que en la práctica puede **observarse, aun** en las instituciones de la mayor calidad, en donde de un modo o de otro ingresan individuos que carecen de las credenciales y comportamientos adscritos a la condición de excelencia.

Pudiera ser este el caso de las universidades norteamericanas, de mayor prestigio, en donde a menudo podemos hallar individuos, quizás mas en el renglón de los docentes, que se hallan por debajo del nivel promedio de sus contrapartes en la misma institución, así como se hallan excelentes individuos, de extraordinaria calidad, en instituciones que por su razón académica se hallan por debajo de los niveles de prestigio de otras, como pudiera ocurrir si se comparan las universidades de Harvard (institución que recluta estudiantes de los grupos sociales de la elite blanca del país, del tipo WASP, de liderazgo nacional) o Howard (institución que recluta estudiantes de la burguesía de origen africano, contraría al modelo WASP, por supuesto y de liderazgo retraigo al ámbito de la etnia que representa).

La educación, como proceso global, no es una factoría ni una correa de producción, de modo tal que intervienen en dicho proceso factores no mensurables y que tienen que ver con la formación moral y con los estilos de vida, con las concepciones filosóficas que cada quien asuma en la vida. En el documento citado anteriormente, de la UNESCO-CRESALC, hallamos el siguiente párrafo, que nos remite al carácter plural del problema de la formación de las personas, porque este entrenamiento no sigue líneas de causalidad rígidas, sino que hay ciertos elementos que podemos denominar “filtraciones” que eliminan la posibilidad de un solo tipo de saber como aquel que señale el saber deseable, pensando no solamente en el curriculum formal, sino también en el efectivamente objetivo curriculum oculto, en donde a menudo se generan unidades de enseñanza-aprendizaje que no son fácilmente transferibles y que descarta el relativamente sencillo expediente de creer que podemos entrenar y formar a las personas en contextos culturales y sociales ajenos a la procedencia nativa, al menos en las etapas de la maduración como proceso personal e individual:

“...la calidad no debe ser planteada solamente en términos cognoscitivos, sino que debe medirse también en términos de respuestas a las necesidades de la. sociedad en la que estan inertes las instituciones. En este sentido, el sector privado tiende a orientarse mas hacia objetivos particulares asociados a sus propios intereses o al de sus clientelas. Por ello, es necesario señalar la importancia que tiene y debe seguir teniendo la presencia del sector público con el fin de que la educación superior de estos países pueda garantizar el desarrollo de políticas que tomen en cuenta a la sociedad como un todo” 4._

En este sentido podríamos hablar de varios tipos de aprendizajes, incluyendo esto sugerido en el parrafo anterior, el aprendizaje social, de las características de la propia cultura, en donde se tejen redes de saber que no pueden ser captadas sino a través de la **vivencia, en**

el sentido orteguiano del término. Ciertamente, no nos equivoquemos en ello, el saber es universal y en la medida en que aumenta su nivel de abstracción menos correspondencia existe con el entorno y la realidad circundante, pero es obvio de suyo que en ciertas etapas de la formación de la persona ese entorno es crucial, como ocurre en las etapas de la adolescencia y primera etapa de la edad adulta. Por otra parte, el mencionado párrafo alude a un problema que pudiéramos denominar la calidad social institucional, esa preocupación e interés por "la sociedad como un todo", que puede ser un objetivo solamente de la universidad pública, autónoma, porque la institución pública financiada por el sector privado suele tener objetivos y miras mucho más estrechos, Independientemente del nivel de abstracción del saber que manejen.

Entonces, la calidad académica no es una abstracción, sino un referente social e institucional, hecho que afecta el comportamiento de los diversos actores que fabrican las unidades educativas del saber, ergo la universidad. En el caso del presente trabajo, la calidad académica de los docentes e investigadores se ve matizada por ese ingrediente institucional que es la característica pública y privada de la universidad y vamos a encontrar que los docentes e investigadores que laboran en las universidades públicas son los que acceden con mayor interés, por obligación institucional, a criterios de productividad académica, mientras que las universidades privadas generalmente se orientan exclusivamente hacia el modelo docente, excepto que cuando se trata de instituciones accesorias al mundo empresarial se alejan considerablemente del mundo académico y laboran en función 'del modelo de universidad de servicio, caso en el cual la productividad debe medirse según criterios empresariales y no estrictamente académicos.

En todo caso la calidad académica es mensurable, tanto en la actividad de aula, como en aquella de la productividad científico y tecnológica, pero la posibilidad de hacerlo en la región choca ante el hecho de que la cultura académica se orienta en forma débil hacia la evaluación, caso contrario al ejemplo norteamericano. Es decir, si bien el concepto de calidad es elusivo en tanto definirlo es perfectamente operativo y se mide por los productos de la actividad académica, tema sobre el cual existe una amplia literatura en el terreno internacional. Pero, reiteramos, evaluar es un acto ajeno a la rutina social de la universidad de la región, excepto que es un proceso que se inicia con fuerza, en forma indirecta, al menos, como ocurre con los programas que premian el esfuerzo de los investigadores, que se hallan operativos en diversos países de la región, programas que permiten el aumento directo de sueldos y salarios mediante la medición de los productos académicos en el área de ciencia y tecnología.

Sin embargo, es interesante observar que no existen programas paralelos para premiar la actividad de aula, esto es, mejorar el modelo docente mediante estímulos al trabajo de aula, bajo el entendido que la productividad académica de los investigadores es visible, porque sus productos' circulan en mercados abiertos, pero el trabajo de aula tiene que ser medido estrictamente dentro de la misma y en forma sumamente delicada, porque los "productos" del modelo docente son menos tangibles y se prestan mucho a la subjetividad de los evaluadores. En nuestro caso tomamos la calidad como un indicador de productividad, esto es, de productos tangibles, pero la calidad como tal puede ser vista como proceso, tal como bien señalan Facundo y Rojas⁵. Estos afirman que "...la calidad no es solo una resultante que se da bajo determinadas circunstancias, sino que puede considerarse validamente también como un grado de desarrollo del proceso que la produce. Podría suponerse con fundamento que hay estadios inferiores que no la producen, puesto que no llenan los requisitos de necesidad y suficiencia exigidos para que se de el "salto" al "estado de calidad". Es decir, podrían igualmente determinarse niveles dentro de un proceso hasta llegar al "nivel de calidad". Es decir, en este trabajo, sin embargo nos dirigimos hacia la calidad a través de productos y manejando mas bien la porción de la población del cuerpo docente y de investigación que se dedica a esta ultima actividad, pero entendemos tal como señalan Facundo y Rojas que podemos hablar de calidad, también, como un proceso hacia un objetivo. Pero, efectivamente, es menester acusar el hecho de que en algunas instituciones universitarias, sobre todo las del modelo de absorción de demanda, el objetivo de la calidad y la eficiencia pasan por otros ejes ajenos al académico, ya que se valoran mas dentro de los parámetros de costo-beneficio.

Naturalmente, la calidad como tal forma parte del discurso universitario legitimo, a lo largo de la historia e igual puede verse como una constante en el pensamiento de John Henry Newman, en el esfuerzo renovador de Cordoba, en las ideas de Ortega y Gasset y, sobre todo, en la ultima década, con el énfasis avasallaste en los conceptos de eficiencia, competitividad, productividad y por encima de todo calidad, excelencia, virtuosismo y genialidad, en eso que pudiéramos denominar el **síndrome Bill Gates**, que sintetiza la ilusion de toda persona que espera innovar y hacer su propia revolcón tecnológica. Del mismo modo, por otra parte, el tema de la calidad forma parte del discurso retórico que a menudo alimenta y fundamenta la existencia de muchas instituciones universitarias de la región 6.

Del modo que sea el tema de la calidad es parte esencial de los problemas de la educación universitaria en la región. En una de las visiones mas certeras de la cosa universitaria en la región José Joaquin Brunner ha enfatizado como la calidad se halla en el centro del debate universitario en la region, a fin del Siglo XX. En efecto, en la Presentación al

libro editado por Guy Neave y Frans A. Van Vught, **Prometeo Encadenado**, Brunner se refiere al "Estado y educación superior en América Latina" y al comentar los "Problemas actuales de la educación superior latinoamericana" se refiere a un supuesto **deterioro de la calidad de la enseñanza superior** (negritas en el original), que se achaca a la masticación del nivel universitario y en general de la educación postsecundaria, para no hablar de una supuesta educación "superior". Brunner habla de como "los académicos dedicados a la investigación y a los cursos de postgrado se rebelan frente a la enseñanza de pregrado, que consideran afectada de una **irremediable mediocridad** (Subrayado mío)". Del mismo modo, añade, que "...han aumentado las **preguntas sobre la eficiencia de los sistemas de educación superior** (negritas en el original)' y en este sentido al parecer han disminuido tanto la ineficiencia interna como la externa, en el primer caso porque "la productividad del trabajo docente y de investigación es baja y que no existen incentivos para introducir correcciones y mejoras", así como en el plano de la eficiencia externa los "empleadores se hallan insatisfechos con la formación que han recibido los profesionales y técnicos que ellos se ven forzados a contratar" ⁷.

Es dentro del tenor de estas ideas que planteo el análisis de los profesores, para llamar de manera genérica a los miembros del personal docente y de investigación, en términos de su productividad, como un factor esencial en la comprensión de la calidad de la universidad en la región. Pero entendiendo que el mismo análisis y probablemente las mismas conclusiones podrían hacerse si se analizan a los estudiantes y su rendimiento, a la planta física y sus características, al clima organizacional que opera en las universidades, sobre todo diferenciado al mismo según los tipos de universidad, pública y privada, de élite o de masa. Es decir, al analizar a los profesores simplemente estoy aislando una variable, para estudiar al conjunto, pero los resultados analíticos serán los mismos cualquiera que sea la variable que se elija, tal como expresamos anteriormente.

Consideraciones generales acerca de la profesión académica

En los últimos años se han multiplicado los estudios que tratan de medir empíricamente el rendimiento, la productividad, la **performance**, de los profesores, englobando en esa noción a los miembros del personal docente y de investigación que laboran en la educación superior. La evolución de las instituciones de educación superior a través del proceso ya no de masificación matricular e institucional, sino de la diversificación ha especializado que miembros del profesorado se dedican a que tipo de actividad, entendiéndose que las instituciones de

carreras cortas, por ejemplo, tienen menos obligaciones de investigación que los profesores de universidades y que su función es mas bien de tipo docente, casi exclusivamente.

Quizás sea el caso norteamericano el que haya sido mas estudiado, sí bien obras como las de Pierre Bourdieu (**Horno Academicus, 1984**) o de A.H. Halsey (**Decline of Dónnish Dominion, 1992**), representen excelentes ejemplos de análisis efectuados en Europa. Pero es en Estados Unidos de América en donde se han hecho una cantidad de estudios sobre el **faculty**, obras tales como, por ejemplo, la escrita por Howard R. Bowen y Jack H. Schuster, **American Professors, A National Resource Impeeled** (1986). La situación española puede verse en el libro escrito por J. M. Esteve, S. Franco y J. Vera, **Los profesores ante el cambio social** (1995). En el caso latinoamericano hay excelentes descripciones, pero no estudios empíricos, que se han producido solo en la ultima década, que emplearemos en este trabajo. Acerca de los docentes se describía la situaron de la siguiente manera, en las palabras del celebre universitario mexicano Lucio Mendieta y Nuñez:

“La mayoría de los profesores dedican a sus labore docentes solo unas cuentas horas que hurtan a sus actividades profesionales, en las que esta su vital interés, en virtud de que ellas constituyen la fuente principal de sus ingresos. El profesor universitario no vive de la Universidad, le sirve porque el ser catedratico universitario le ayuda a cimentar su prestigio, por eso acepta un sueldo miserable que se le paga y tiene la conciencia de que da mas de lo que recibe y no se siente obligado a hacer mas de lo que hace” 8.

En la literatura se pueden hallar obras que denuncian a los profesores, ataques generalmente provenientes de la derecha ideológica de ese país, que ve en las universidades un reducto del “liberal establishment”. Del mismo modo se hallan obras asociadas a lo que se pudiera denominar el pensamiento anarquista español. En un trabajo acerca de los profesores, que laboran en la región no es inoportuno hacer unas breves referencias a algunas de estas obras, como, por ejemplo, los dos libros escritos por Charles J. Sykes, **ProfScam: Professors and the Demise of Higher Education** (Washington, DC: Regnery, 1988) y **The Hollow Men, Politics and Corruption in Higher Education** ((Washington, DC: Regnety, 1990). En cuanto a la obra escrita sobre los profesores en España es oportuno citar el libro escrito por Sergio Vilar. **La universidad, entre el fraude y la irracionalidad** (Madrid: Plaza & Janés, 1987) 9. Dicho sea de paso, los libros escritos por Sykes son una reflexión ideológica, obviamente, ya que se sitúa en una posición de critica acerba y ferozmente expresada, con un lenguaje inaceptable en la región, pues los profesores son en la misma una especie debidamente apreciada. Sykes dice

que los profesores, el Academic Man, es una especie de combinación perfecta de “las pretensiones de un sacerdote, la picardía de un brujo y el espíritu de un burócrata”, cuyo mayor triunfo ha sido el de perpetrar un elaborado “fraude”. Sykes elabora una especie de lista de los “crímenes” de los profesores contra la educación superior:

“Son personas sobre pagadas, que trabajan muy poco y los arquitectos de un vasto imperio del desperdicio. Que han abandonado sus responsabilidades en el aula, como docentes, y que es una persona inalcanzable, difícil de acceder y que no está disponible para las necesidades de los estudiantes. En la carrera por sus intereses personales -fondos para investigación, política académica y promoción personal- han abandonado la educación superior (de la nación) a un ejercito de subprofesores, mal entrenados, mal pagados y una porción amargada del mundo académico, los ayudantes y asistentes. Insisten en que sus obligaciones con la investigación justifican su huida del aula de clases a pesar de que solamente uno en cada diez hace alguna contribución en su disciplina. Mientras engordan sus vitae han pervertido un sistema de publicación hasta el punto de que a través de rígidos mecanismos de control imponen sus propios criterios de evaluación (“peer review”). Han terminado por convertir a las universidades en en depositarias de “junkthínk” -unas especies de instituciones de “comida rápida”, de tipo académico, que indigesta a los estudiantes” ¹⁰

Es bastante probable que los académicos norteamericanos hallen inaceptables los juicios de Sykes. Es menester aceptar, sin embargo, que en las últimas dos décadas el eje del activismo académico ha pasado de los estudiantes a los profesores, quienes imponen las condiciones de la vida académica, al menos en las universidades ‘públicas autónomas, porque en el sector privado se trata solamente de un personal que acata en todos sus términos las acomodaciones contractuales de sus empleadores. En el caso de las universidades públicas autónomas de la región los privilegios son abundantes, no así las obligaciones, mucho menos el régimen de sanciones, prácticamente inexistente. En el caso venezolano, por ejemplo, se derivan ciertas características del profesorado, especialmente la estabilidad, de por vida, una vez ingresado al personal ordinario, hasta la jubilación al cabo de 25 años de ejercicio profesional, caso en el cual la fuerza laboral académica venezolana se jubila de la institución en una edad menor a la de cincuenta años, edad en la cual los profesores suelen iniciar una segunda carrera en otra institución y en muchos casos llegan a adquirir el disfrute de dos jubilaciones, en todos los casos con el ciento por ciento de sus sueldos y salarios y recibiendo los aumentos de los mismos, que recibe el personal activo. Es decir, no hay personal académico pasivo, en la academia venezolana, lo cual señala que la fuerza laboral académica

es mayor al ciento por ciento, pues aumenta a una tasa mayor que la del equilibrio, pues los profesores se jubilan y salen de la fuerza activa solamente cuando fallecen ¹¹.

Es fácil, entonces, elaborar una tesis acerca del supuesto desperdicio de una fuerza laboral cuyos privilegios parecen ser exageradamente abundantes, ya que se cancelan los sueldos y salarios, al menos en el caso venezolano sin que la función del profesor guarde alguna relación con su desempeño personal e individual, ya que la relación entre el profesor y la institución es estrictamente una relación contractual, esto es, mediatizada por un contrato colectivo ¹². En términos más específicos podríamos mencionar que Riessman y Jencks mantenían la **sustantividad** de los profesores “responsables solo ante sí mismos”, un tema que aborda para el caso venezolano el filósofo Mayz Vallenilla, aludiéndose en ambos casos a como el profesor es un profesional que en las universidades públicas estatales es absolutamente autónomo, fuera del control de la propia institución ¹³.

En todo caso no me propongo en este trabajo hacer un análisis de las obras mencionadas anteriormente y de otras en la literatura común acerca de los profesores, como destacar el hecho de que la productividad, desempeño, calidad académica, rendimiento y competitividad y otros factores concomitantes, deben verse dentro del marco institucional que gobierna el funcionamiento y operación de los profesores, en una cultura cuyas presiones son ajenas, al parecer, a la existencia de una cultura académica autónoma. Dicho marco referencia parte de un hecho esencial que afecta la vida cotidiana de los académicos venezolanos, cual es que en términos técnicos y prácticos la actividad académica, entendiéndolo por ello un *modus operandi* circunscrito a una unidad educativa del nivel postsecundario, es un empleo y no un **trabajo** ¹⁴

En el primer caso, **empleo**, la actividad se halla vinculada a una organización burocrática, en donde se llena un espacio nominal, gobernada la actividad por una contratación colectiva, gremial, caso en el cual la actividad individualmente considerada desaparece. Este empleo se define, en el caso de la educación superior pública venezolana, como una “dedicación **exclusiva**”, que supone un sueldo suficiente para proveer una calidad de vida aceptable, teniéndose como contrapartida que dicha persona ocupa su tiempo laboral, exclusivamente, en la institución en cuestión. Esto no ocurre, en la práctica, y los profesores que se hallan en esta categoría del escalafón académico desempeñan otras actividades remuneradas, manteniéndose **de** hecho el antiguo esquema del profesor que asocia su actividad solamente al aula, puesto que el modelo académico que se impone en la práctica es el modelo docente. En el segundo caso, **trabajo**, la actividad obedece a las normas referidas

a productividad, esto es, la actividad **es instrumental**, dirigida hacia un **producto**, que en esta arrea se refiere a los productos propios, que tienen que ser observables como elemento externo a la institución, en fa forma de artículos en revistas especializadas, publicación de capítulos en libros o libros de autoría individual, actividad académica en la sociedad abierta, publicación de artículos de prensa, participación en los asuntos de la comunidad académica nacional e internacional y así sucesivamente.

En ambos casos nos hallamos frente a modelos académicos distintos, que generan en consecuencia actividades académicas diferentes. Por una parte la practica de un **modelo docente**, centrada en' el **aula** y cuya observación puede hacerse solamente al interno de la institución, pues el testimonio de la actividad ocurre solamente intramuros. Por otra parte la practica de un modelo académico orientado hacia **el laboratorio o el trabajo de campo**, una y la misma cosa, cuya observación es visible en el externo de la institución. Es decir, hablamos en este caso de un **modelo académico de investigación**. Cabe acotar que buena parte del profesorado no se halla inserto en las tareas de investigación y que asumen aquella el aula con desgano y desinterés, esto es, para decirlo en el lenguaje coloquial venezolano, "piratean" dichas actividades de aula. Podríamos entonces hablar de un tercer renglón, que no es ni aula ni investigación, ni extensión ni servicio, sino la inserción de muchos miembros del profesorado en un "modelo de corrupción", a través del cual, porque la actividad es asumida como un empleo y no como un trabajo, los miembros de este grupo de la fuerza laboral docente se corrompen, esto es, dejan de prestar sus servicios en forma eficiente. La corrupción académica es un tema prácticamente inexistente en la literatura acerca de la universidad en la región, pero es evidente de suyo que el exceso de privilegios conduce al abuso en el uso del empleo académico. Tal como ha elaborado el economísta Mancur Olson (Universidad de Maryland), "cuando mas personas pueden ganar mas que perder, en una actividad cualquiera" se origina un procedimiento mediante el cual la ganancia se halla en la negación del esfuerzo, generalmente porque el tiempo disponible se puede emplear en otra actividad, si es remunerada mejor, esto es, mas ganancia. En este sentido el profesorado podría caracterizarse como una nueva **nomenclatura** y el nivel de corrupción se toma general y genérico. Al menos en el mundo académico venezolano dicha corrupción opera tanto en las universidades publicas como en lás privadas, como se alude en este mismo trabajo, en otra ocasión. Disminuir esos niveles de corrupción significaría un mayor nivel de eficiencia , en todo sentido, pero ello no será posible hasta tanto las actividades y tareas no respondan al concepto de trabajo, y no de empleo ¹⁵.

Es oportuno observar que hay una actividad importante en algunas universidades de la región. cual es la de tipo administrativo. esto es una especie de actividad de servicio. al interno de la institución. Me refiero a los miembros del personal docente y de investigación; que habiendo accedido al empleo y trabajo académico para dicha actividad se transforman en administradores académicos, abandonando prácticamente estas tareas y dedicándose casi por completo a la carrera política que les permitirá acceder a las posiciones de poder y liderazgo en sus instituciones. Según cálculos efectuados en las instituciones de educación superior venezolanas esto afecta a una proporción pequeña del profesorado, aproximadamente un cinco por ciento, pero esa proporción aumenta progresivamente, porque cada individuo en una posición de poder académico suele organizar equipos de asesores y de apoyo, drenando de la fuerza laboral ordinaria personas que en adelante ni tienen actividades de docencia o de investigación. Los privilegios que obtienen en las universidades venezolanas quienes acceden al control del poder son suficientes como para hacer atractivo el dedicar el tiempo a estos menesteres, añadiendo que en general quienes acceden a esa carrera política intramuros y al abandonar las actividades académicas generalmente no regresan a la misma, sino que son personas que entonces se acogen a la jubilación o inician segundas carreras, en la sociedad abierta. Cabe acotar que, para ejemplificar cuan atractivas son estas posiciones, como durante muchos años las universidades venezolanas contabilizaban dos años, para el tiempo de jubilación, por cada año de servicio en esas posiciones de gobierno académico, así como se contabilizaban los años de servicio en una escuela secundaria, para estimar el tiempo cumplido en una universidad, haciendo equivalentes dos años de actividad en el nivel medio, como uno de educación superior. En este caso una persona pudo haberse jubilado, en la universidad venezolana, en la máxima categoría académica, con sólo diez años de servicio en la institución. Estos breves ejemplos me permiten asomar las características de eso que llamo en este trabajo la "corrupción académica".

Entro, entonces, en una consideración básica del presente trabajo y de mis ideas sobre el particular, pues entramos en el terreno de como el mecanismo que permite definir el rendimiento varia según cada una de estas actividades. Mensurar la actividad de investigación es relativamente sencillo, porque la productividad correspondiente se puede medir, en el numero de paginas, palabras caracteres escritos según ciertos lapsos. Es una contabilidad, de hecho, mas que una evaluación, porque lo segundo supondría un análisis de contenido, porque mas no significa en este sentido mejor, en modo alguno. Producir mas ha sido emblemático en la cultura academica norteamericana, la vida académica del 'to publish or to perish'¹⁶, cuando en verdad se trata de producir mejor, de mayor calidad, pero esto es parte de otro análisis'. En todo caso, reitero, es relativamente sencillo mensurar la producción académica dentro del

modelo de investigación, pero es mucho mas complejo y complicado medir el rendimiento y productividad en el arrea docente. Sobre todo porque en el primer caso se trata **de un dialogo** entre el productor y el eventual consumidor, este ultimo un ente abstracto, la comunidad académica, que se manifiesta en diversas acciones, pero manteniéndose **a ha cierta distancia**. Pero en el segundo caso se trata de una compleja relación interpersonal, entre ej profesor como docente, quien labora estrechamente, introduciendo un factor emocional, con el estudiante, cuya reacción es la tabla de medición, del rendimiento del docente, cuya actividad se ve definida por una serie de variables, tales como el conocimiento que tenga el docente de su área de trabajo, pero igualmente el conocimiento que tenga de fas técnicas pedagógicas correspondientes. En este ultimo sentido cabe señalar que los profesores tienen credenciales académicas, pero no puede decirse que posean competencias técnicas. pedagógicas, caso en el cual, precisamente, uno de los cambios importantes en la fuerza laboral de la región seria impulsar no solamente el aumento de la productividad en si misma, externa, sino proveer al profesor con los elementos que le permitan una actividad de aula en donde 'se ponga de manifiesto no solo una voluntad o vocación, sino una experticia.

LA FUNCIÓN DOCENTE: LOS TRANSMISORES DE SABER

Como las practicas de aula en educación superior varían considerablemente de país a país y de hecho de institución a institución debemos remitirnos en este caso a la practica venezolana. En este país no hay ni evaluación ni supervisión de la actividad de aula, en educación superior y no seria exagerado decir que en un país en donde la cultura de la evaluación es apenas embrionaria estos procedimientos no son legítimos. Es decir, un profesor venezolano que labore en una institución del nivel superior de la educación puede permanecer 25 a 30 años en actividades de aula, sin que **nunca, bajo ningún respecto, sea supervisado, menos evaluado, por su rendimiento en este espacio pedagógico esencial para el proceso de enseñanza-aprendizaje**. Señalar lo anterior me permite decir que en este trabajo no estamos abordando el rendimiento, la productividad y la competitividad en términos generales, sino que a partir de los juicios anteriores podemos hablar de que estas 'variables deben acatar la naturaleza de aquello que aspiran medir, la actividad de aula y aquella del trabajo de campo, dos experiencias distintas, ciertamente. Mas aun, en este trabajo lo que aspiramos es a discutir el entorno en si de ambas actividades, mas que las señales y sonidos de las variables incluidas en el titulo y contenido del presente trabajo.

La adopción en la región del modelo norteamericano de premios y castigos -más bien de lo primero que no de lo segundo, ha hecho que los privilegios académicos se dirijan hacia los productos de la investigación, con desmedro de la actividad docente. Pero ocurre que ello es también, precisamente, un fenómeno que es común en los' Estados Unidos de América, como demuestra Lionel S. Lewis, en su libro **Marginal Worth, Teaching and the Academic Labor Market** (1996). Empleando conceptos de la economía y de la sociología Lewis demuestra como la actividad docente **es marginal**, en el mundo académico de su país. Lo que arguye Lewis es que la aplicación del modelo neoclásico del liberalismo no puede aplicarse en forma irrestricta en el análisis del mercado académico, porque, tal como hemos argumentado en este trabajo, dicho mercado labora generando dos productos distintos, la **docencia y la investigación**, sin mencionar una tercera actividad que **es la extensión** y una cuarta que es el servicio, generalmente sugerido como parte de la extensión pero en verdad conceptual y prácticamente distinto. Sin embargo, Lewis demuestra, igualmente, como el mercado laboral norteamericano, así como aquel de la región, es un mercado que opera fundamentalmente a través de la transacción de la actividad docente, mientras que la investigación produce un producto colateral, que es el prestigio, una actividad que no se genera en el aula. La docencia es el común denominador de la actividad de los profesores, lo cual es axiomático, en todo el mundo, pero el prestigio y los premios se conceden a los investigadores, no a los docentes. Es decir, la principal actividad de los profesores es la docencia, pero el compromiso mas importante que tienen es con la investigación, con las actividades de servicio y de extensión consideradas en forma colateral. La docencia, por otra parte, tiene un aspecto cuasi intimista que no trasciende mas allá de la experiencia del aula; hay algo de poético, en el sentido griego de la palabra, en la tarea del aula, una tarea rutinaria, que no tiene nada de espectacular ni permite el protagonismo que tienen, por fuerza de necesidad, los productores, no obstante que a menudo los productos específicos en si no sean sino cadenas repetitivas de rutinas sin ideas y sin importancia alguna. La docena, en otras palabras, no es una actividad visible y si lo es se pone de manifiesto solamente intra muros, mientras que la investigación conduce al hallazgo, a la innovación y, porque no, a la riqueza, a la fama y a la noción de liderazgo que es tan atractiva en el mundo contemporáneo.

Es perfectamente comprensible, entonces, que la actividad de investigación sea mucho mas interesante, para los miembros de la academia, especialmente los de joven edad y sobre todo los que siguen el patrón académico norteamericano. En las oportunidades en las cuales las universidades de la región plantean sus logros, ante la opinión publica, lo hacen en terminas del modelo neoliberal clásico, esto **es, cuanto han producido, no cuan bueno ha sido esa producción** ¹⁷. Es decir, las universidades de la región, especialmente aquellas líderes en

cada país, hacen gala de cuantos programas de postgrado tienen, cuanto ha ido su contribución al producto territorial académico bruto, cuantos de sus profesores poseen credenciales de doctorado y así sucesivamente, pero no se alude al número de horas **de** aula dictadas en un lapso determinado, ni mucho menos al régimen de supervisión y control de calidad de las mismas, esto es, se ignora la calidad de la actividad de aula, bien porque se da por sentado que el aula es una actividad de calidad promedio o bien porque elfo abunda en escaso prestigio institucional, en parte porque se supone, en pocas palabras, que para eso están las universidades, 'para dictar aulas.

El caso es que las universidades, convertidas por fuerza de necesidad en entidades burocratizadas, han sido víctimas, evidentemente, del ingreso a la actividad profesional de muchas personas interesadas solamente en un empleo y no en un trabajo ¹⁸. En muchas ciudades de la región en verdad la educación superior es uno de los pocos empleos disponibles, para los profesionales egresados de la misma. En este sentido es probable que la fuerza laboral academia sea una fuerza laboral que en muchos casos alberga personas que no están efectivamente interesadas en la actividad laboral en sí, la consecuencia de ello la a veces increíblemente baja calidad de algunos miembros del profesorado, en la región. Ello explica, entonces, porque el propio Lionel Lewis escribió su libro *Scaling the Ivory Tower, merit and its limits in academic careers* (Baltimore, USA: The Johns Hopkins University Press, 1975), refiriéndose a un asalto que es análogo al de muchas universidades e instituciones de educación superior que operan en la región. Del mismo modo el libro escrito por el sociólogo británico Tony Becher, *Academic Tribes and Territories, Intellectual Enquiry and the Cultures of Disciplines* (London, Great Britain: The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1989).

Lewis argumenta en este libro suya una cuestión esencial, como de hecho los profesores que elaboran su oficio a partir exclusivamente de la actividad docente se insertan en una definición de su rol en termino de adscripción y no de logro. En este sentido el caso venezolano es ilustrativo, porque los miembros de la academia venezolana, una vez que ingresan a la misma, ni salen ni pueden ser destituidos, **es un empleo de por vida, caso** en el cual el logro como concepto no es operativo, en modo alguno. 'Por ello es tan improbable exigir niveles de productividad académica, así como los programas de mejoramiento profesional en el plano pedagógico despiertan escaso interés en la región, hablando en terminos generales, por supuesto ¹⁹

Los datos de la Carnegie Foundation revelan algunas cosas de interés, que mencionamos en forma tangencial, en este trabajo. En la Tabla No. 1 pueden verse como se distribuye el interés de los profesores por la docencia y por la investigación:

Tabla No. 1

Interés de los profesores en actividades de docencia o de investigación

	<u>Interés en docencia</u>	<u>Interés en investigación</u>
Australia	1 3	9
Brasil	20	3
Chile	18	5
Alemania	8	19
Hong Kong	11	8
Israel	11	14
Japón	4	17
Corea del Sur	5	6
México	22	4
Holanda	7	30
Rusia	18	3
Suecia	12	23
Inglaterra	12	15
Estados Unidos	27	7
Venezuela	25	4

Estos datos permitirían argumentar que a mayor desarrollo industrial de un país mayor el interés de los profesores por actividades de investigación y viceversa. En todo caso las proporciones que manifestaron interés por actividades de extensión o de servicio son mínimas, añadiéndose que en todos los países el prestigio y reputación de la profesión se halla en la investigación, no en la docencia. En el caso venezolano, por ejemplo, conduje entrevistas de profundidad con 53 profesores, en diversos sitios del país y en diversos tipos de instituciones, cuyas respuestas se orientaron hacia "quisiera dedicar todo mi tiempo a la investigación", cuestión expresada aun por quienes nunca antes han hecho investigación, científica,

tecnológica o humanística, caso en el cual podemos deducir que “hacer investigación” es una profecía incumplida ²⁰. Muchos otros dijeron que no hacían investigación porque la docencia se lo impedía y estamos hablando **de** personas que laboran diez o menos horas semanales de actividad de aula, caso en el cual se hace, probablemente, una docencia de baja calidad para justificar, adicionalmente, el no hacer investigación, añadiéndose que muchos de los que no hacen investigación aluden al hecho de que no disponen de los equipos o de los fondos necesarios para hacerlo.

LA FUNCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN: LOS PRODUCTORES DE SABER

En términos cuantitativos la productividad de los profesores en la región parece hallarse comparativamente más baja que el resto del mundo y ello parece innegable. La productividad académica se halla en relación directa a la capacidad industrial de los países y los líderes son los mismos en ambos renglones. Esto es, los Estados Unidos de América, Japón, Alemania, Gran Bretaña, Francia y así sucesivamente son los líderes en uno y otro sentido. Ciertamente hay países emergentes, como Canadá, Australia y Corea del Sur, pero en general la tendencia se mantiene equilibrada. En la región los países como Brasil, Argentina y México son los líderes, con Chile, Colombia y Venezuela un tanto más rezagados y el resto de los países con una producción limitada.

Las tendencias señalan ciertas cuestiones que son de interés para una exploración detallada que nos revele quienes son las personas que se insertan en la fuerza laboral académica. Los noveles producen menos que los experimentados, pero a mayor productividad al inicio de la carrera académica mayor longevidad y aumento progresivo de la productividad, los miembros del sexo masculino producen más y por un lapso de tiempo más largo, que aquellos miembros del sexo femenino, las instituciones del sector público producen más que las instituciones del sector privado y la producción en sí se distribuye en forma nuclear, en la mayoría de los países de la región, con proporciones muy grandes en los centros y núcleos de producción nacional, caso en el cual la producción académica en la región puede observarse en unos siete u ocho grandes centros de producción, como en el área de Sao Paulo, en el caso de Brasil, de Buenos Aires en Argentina y así sucesivamente. Los contactos internacionales en la región se orientan casi exclusivamente con los Estados Unidos de América y la casi totalidad de los trabajos internacionales se hace en el idioma inglés, de donde procede la mayor cantidad de credenciales de nivel avanzado. Mis propios datos empíricos parecen demostrar, para el caso venezolano, que una proporción relativamente reducida produce la casi totalidad del

monto de la producción académica, una proporción que parece estar alrededor del 15 por ciento de esa fuerza laboral, con un 5 por ciento en una categoría que pudiéramos denominar **altamente productivos** ²¹. En el caso venezolano una de las cuestiones de mayor interés es el nivel de productividad académica de las instituciones del sector público y aquellas del sector privado. En estas últimas la producción es baja o inexistente, con excepciones, por supuesto. En 1994, por ejemplo, dos instituciones venezolanas concentraban la mayor cantidad de publicaciones (Universidad Central de Venezuela y el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas) **y ninguna** institución del sector privado tenía alguna posición relevante en los niveles de productividad académica. **De** hecho son instituciones dedicadas exclusivamente al modelo docente y en todo caso a la actividad de servicio, sobre todo cuando son apéndices de grupos empresariales. En consecuencia, es posible asumir que el prestigio que logran acumular depende más de la posición social de sus patrocinantes y de sus usuarios, más que de la calidad de su actividad. Como una cuestión del máximo interés es posible insistir en que toda la comunicación internacional de países como Venezuela se hace vía los Estados Unidos de América, exceptuando de hecho la cooperación y vinculación con los países del mismo nivel de desarrollo. En una década, entre 1980 y 1990, los académicos venezolanos no habían publicado ni artículos ni libros en el idioma portugués, un país vecino, geográficamente hablando, pero al parecer en otro mundo, en el sentido del intercambio académico. La dependencia de la región del mundo académico norteamericano es creciente y en este sentido cabe señalar aun como un ideal la diversificación de los contactos académicos de la región, contactos aun inéditos, ya no solamente con los países de África y de Asia, sino aun dentro de la propia región.

Para elevar la calidad académica de la región, al menos en países como Venezuela, es menester re-pensar la necesidad de romper el aislamiento que sufren algunas instituciones, que son periféricas y marginales de la corriente principal de actividad académica, como es el caso señalado de las instituciones del sector privado, algunas de las cuales, reiterámos, son prácticamente ajenas a ese mundo académico nacional, enclaustradas en forma rígida, prestando servicios en forma servil, para redundar, a quienes las crean, con limitados objetivos, en cuanto a la cosa académica.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Las conclusiones del presente trabajo son evidentes de suyo. La relativa baja productividad académica, que disminuye el rendimiento e impide el aumento de la

competitividad, son consecuencia de la aplicación de modelos universitarios y de educación superior en general que promueven el estímulo a la docencia, como actividad esencial, pero ni la premian ni la consideran "prioritaria", en el discurso de la educación superior de la región. Por otra parte, la calidad no puede depender solamente de apreciar y premiar a la actividad de investigación, pues esta es solo una parte de la actividad académica entendida como un todo, sino que es importante mejorar la calidad de la docencia, especialmente a través de procedimientos confiables de evaluación y acreditación. Naturalmente, en este trabajo nos hemos referido es a los profesores, con exclusión del análisis de otros actores y participantes básicos de la organización del clima académico del país y de la región.

En base al contenido del presente trabajo, sin embargo, quizás puedan hacerse algunas proposiciones, tendentes a elevar la calidad del profesorado y de la educación superior en la región, tales como:

1. Estimular la creación de una comunidad académica en la región, de carácter multinacional, mediante la creación de organizaciones ad hoc que dispongan operar instituciones, revistas, editoriales y mecanismos de comunicación eficientes y expeditos.
2. Estimular el desarrollo de los postgrados y de las revistas especializadas, que permitan establecer las redes necesarias en cada campo del saber y mantener una información al día de que profesores se ocupan de que área.
3. Entrenar pedagógicamente al profesorado de la región, mediante actividades que les permitan a los mismos mejorar su competencia en aquella que les define como tales, la docencia.
4. Investigar los niveles de "corrupción académica" y elaborar programas para disminuirla y así aumentar la eficiencia.
5. Establecer mecanismos para evaluar a la actividad docente y proporcionarle los mismos premios que se conceden a la actividad de investigación.

BIBLIOGRAFIA

Albornoz **Orlando**, **La educación superior venezolana: problemas y soluciones 1996.**

Albornoz Orlando, **La profesión académica en la educación superior venezolana: productividad, rendimiento y competitividad 1996.**

Albornoz Orlando, **La reinención de la universidad: los conflictos y dilemas de la gobernabilidad en América Latina y el Caribe 1996.**

Albornoz Orlando, **Poder y liderazgo en la escuela primaria venezolana** Caracas: Societas, 1975:

Atcon Rudolph P., **Administracao Integral Universitaria, urna teoria unificada da estruturacao e administracao universitarias**, Rio de Janeiro, Brasil: Ministerio de Educacao y Cultura, Departamento de Assuntos Universitarios, 1974.

Atcon Rudolph P., **La universidad latinoamericana, propuesta para un enfoque integral de desarrollo social, económico y educacional en América Latina** Bogotá, Colombia: ECO, Revista de la Cultura de Occidente, 1966.

Becher Tony, **Academic Tribes and Territories, Intellectual Enquiry and the Cultures of Disciplines** London, Great Britain: The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1989.

Benjamin Harold R. W., **Higher Education in the American Republics** New York: McGraw-Hill Inc., 1965.

Bourdieu Pierre **Horno Academicus.** 1984.

Bowen Howard R. y Jack H. Schuster, **American Professors, A National Resource Impereled 1986.**

Boyer Ernest L., Philip G. Altbach y Mary Jean Whitelaw, **The Academic Profession, An International Perspective** Princeton, New Jersey: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 1994.

Esteve J. M., S. Franco y J. Vera, **Los profesores ante el cambio social** 1995.

Facundo Ángel y Carlos Rojas, **La calidad de la educación: como entenderla y evaluarla** Bogotá: Fundación para la Educación Superior, 1990.

FUNDACITE, Universidad de los Andes, en Mérida, Venezuela, **“Análisis de las publicaciones científicas con crédito para Venezuela en el lapso 1980-1994”**, 1995.

Halsey A.H. **Decline of Donnish Dominion**, 1992.

Herzberg Frederick, **Work and the Nature of Man** Cleveland, USA: The World Publishing Company, 1966.

Jencks Christopher y David Riessman, **The Academic Revolution** New York: Double Day, 1968.

Lawrence Lightfoot , Sara, **The Good School: Portraits of Character and Culture (New York: Basic Books**, 1983.

Lewis Lionel **S Ccaling the Ivory Tower, merit and its límites in academic careers** Baltimore, USA: The Johns Hopkins University Press, 1975.

Lewis Lionel S. y Philip G. Altbach, **“Who They Are and What They Do”**, en **Academe**, May-June 1996.

Lewis Lionel S., **Marginal Worth, Teaching and the Academic Labor Market** 1996.

Liston D. P. y K. M. Zeichner, **Formación del profesorado y condiciones sociales de la escolarización** Madrid: Morata, 1993.

Mac-Lean Roberto y Estenós, en su libro **La crisis universitaria en Hispano América** México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1956.

McLauchlan de Arregui Patricia y Máximo Torero Cullen, "**Indicadores de ciencia y tecnología en América Latina, 1970-1990**" Lima: GRADE, 1991.

Neave Guy y Frans A. Van Vught, **Prometeo Encadenado**

Sykes Charles J **The Hollow Men, Politics and Corruption in Higher Education** Washington, DC: Regnery, 1990.

Sykes Charles J., **ProfScam: Professors and the Demise of Higher Education** Washington, DC: Regnery, 1988.

The Chronicle of Higher Education, September 13, 1996.

Thompson Kenneth W. y Barbara R. Fogel, **Higher Education and Social Change, Promising Experiments in Developing Countries** New York: Praeger, 1976.

Vallenilla Ernesto -Mayz. **El ocaso de las universidades** Caracas: Monte Avila Editores, segunda edición, 1991.

Vilar Sergio Vilar, **La universidad, entre el fraude y la irracionalidad** Madrid: Plaza & Janes, 1987.

REFERENCIAS

¹Este trabajo utiliza parcialmente las investigaciones efectuadas en Venezuela a nivel del personal docente y de investigación, en todo el país, en los distintos tipos de instituciones de la educación superior venezolana, en el proyecto denominado DOSU (Docentes de Educación Superior), efectuado por la Fundación Educación y Desarrollo y con financiamiento parcial del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela. Hasta la fecha han sido publicados tres reportes técnicos: “La profesión académica en la educación superior venezolana: productividad, rendimiento y competitividad” (1996) “La reinención de la universidad: los conflictos y dilemas de la gobernabilidad en América Latina y el Caribe” (1996) y “La educación superior venezolana: problemas y soluciones” (1996).

²Naturalmente, la calidad, el virtuosismo, el hecho espectacular de la obra de arte que es única e irrepetible, es un complejo proceso que no tiene por qué ser el objetivo, ni del desarrollo ni de las instituciones de educación superior, especialmente de las universidades. En todo caso, incluso, hay tendencias fundamentalistas que buscan ya no solo el “desarrollo de la inteligencia”, sino el estímulo para que “todo el mundo pueda ser un genio”, como ocurre con las famosas “tesis” de un venezolano que en su momento, incluso, fue Ministro de Estado para el Desarrollo de la Inteligencia, como miembro del Gabinete venezolano, durante el gobierno de Luis Herrera Campins. Me refiero al Sr. Luis Alberto Machado, autor de unas peregrinas “tesis” para hacer más inteligentes a los venezolanos. Pero, del mismo modo, peregrinas son muchas de las maneras como se quiere entender la calidad. En el libro citado en el texto, *A Passion for Excellence*, se define a la misma del siguiente modo: “When you have a true passion for excellence, and when you act on it, you will stand straighter. You will look people in the eye. You will see things happen. You will see heroes created, watch ideas unfold and take shape. You will walk with a springier step. You will have something to fight for, to care about, to share, scary as it is, with other people. There will be times when you swing from dedicated to obsessed. We do not pretend it is easy. It takes real courage to step out and stake your claim. But we think the renewed sense of purpose, of making a difference, of recovered self-respect, is well worth the price of admission”. Estas banalidades, sin embargo, han capturado la imaginación de muchos universitarios, en la región, que creen que basta crear “excelentes” para mejorar las posibilidades del desarrollo económico y social. Sin exageraciones podríamos documentar casos venezolanos de posturas fascistas, mediante las cuales se habla de conceptos tales como el de “masa genética”, como algo que es menester “salvar”, enviando a estudiar al exterior, ergo a los Estados Unidos de América, a los “**mejores**” **estudiantes** del

ciclo intermedio, caso en el cual terminanse eligiendo aquellos miembros de las elites, que son los que pueden obtener, por razones obvias de equipamiento social, las calificaciones más altas, que es el mecanismo que se empela para esta “selección” del talento.

³Véase el documento citado, pp. 41-42. Las tendencias de la educación superior en la región parecen estar orientadas, de hecho, al estímulo a quienes mas tienen, con detrimento de aquellos que en materia escolar apenas pueden ir más allá de una escolaridad precaria.

⁴Véase idem, p. 42.

⁵Véase por Angel Facundo y Carlos Rojas su libro **La calidad de la educación: como entenderla y evaluarla** (Bogotá: Fundación para la Educación Superior, 1990).

⁶Una universidad del sector privado, en Venezuela, que ha sufrido en los últimos 10 años enormes dificultades para legitimar su presencia académica; que ha cambiado de propietario en forma sumamente conflictiva, a través de acciones que fueron publicadas en las paginas que reseñan delitos, mas que en las paginas dedicadas a la actividad académica, publicó un aviso de prensa en donde anunciaba como “Una de las mejores universidades de América Latina”. En otra oportunidad, en una modesta universidad brasileña, escucha con interés a un rector convencional, quien decía en alta e inteligible voz que su universidad, de ningún impacto en la comunidad-académica de Brasil, estaba destinada a alcanzar los niveles cualitativos mas importantes “del mundo”. Otra universidad privada en mi país, Venezuela, se anuncia como una institución de “innovacion”, que posee un “modelo único”, cuando en verdad es una modestisima institución que simplemente repite rutinas académicas y que si descubre algo es la antigua agua tibia, no obstante se denomina a si misma de “calidad excepcional”.

⁷Véase el libro citado (Madrid, España: Gedisa, 1994). Como simple referencia al hecho de como varian los problemas de la educación universitaria en la región puede señalarse **que** en el libro escrito por Kenneth W. Thompson y Barbara R. Fogel, **Higher Education and Social Change, Promising Experiments in Developing Countries** (New York: Praeger, 1976) el énfasis en el analisis se hallaba en **los contenidos** de la educacion universitaria, no en sus **actores**. En este libro se señalan cuestiones de contenido tales como desarrollo urbano y rural, desarrollo de programas de salud, programas de desarrollo industrial y programas de transferencia tecnologica. En el libro clásico sobre la educación superior en la región, escrito por Harold R. W. Benjamin, **Higher Education in the American Republics** (New York: McGraw-Hill Inc., 1965) hay referencias a los profesores, habida cuenta del esquema que uso este educador norteamericano, pero no como actor sino como miembro de la organización, otorgando mayor énfasis a los programas académicos, mas que a los actores, si bien obviamente hay referencias detalladas de los estudiantes y de los profesores. En esa época lo más importante de una universidad era los programas y proyectos que tuviese para contribuir al

desarrollo económico y social. En ese orden de ideas, por ejemplo, era el caso de ideas que entonces eran de innovación, como las desarrolladas por el Instituto Tecnológico de Monterrey, en México, para hacer programas de extensión destinados a favorecer el desarrollo industrial. Este es un ejemplo que, como se sabe, ha tenido mucha difusión en la región, entre los sectores empresariales que diseñan unidades universitarias para cubrir sus necesidades, de servicio. En la década de los noventa la situación es otra y se tiende a criterios como los señalados en este trabajo, de la evaluación, no solo de instituciones, como de actores específicos, en mi caso el análisis de los profesores, genéricamente hablando. La noción de universidad de servicio se halla superada hace muchos años, y en la actualidad se enfatiza la institución productora de conocimientos, ya no para un set-victo específico que satisfaga la demanda de una institución, como de la producción de saber que sea útil al compromiso y progreso de la sociedad, en si misma. En honor a la verdad, sin embargo, debo aclarar que aun en un texto ya antiguo, como el citado por Thompson y Fogel, se declaraba indispensable evitar que los profesores se involucrasen excesivamente con la actividad de proyectos, porque “As they become absorbed in service activities, however, they may limit their teaching (research). role for lack of time or because they are involved in administrative duties” (p. 199). Del mismo modo, por cierto, en este texto se advertía en forma taxativa que la metodología de trabajo universitario por proyectos y por programas debían estar orientados “...to meet the needs of the people, especially the majority poor”, porque, evidentemente, cuando ocurre lo contrario y la universidad trabaja exclusivamente para los intereses de una empresa termina obedeciendo las exigencias de la empresa, esto es, del mercado, y no del mundo académico. Esto hace que, en ocasiones, las universidades desempeñen papeles institucionales “inmorales”, guiadas por concepciones doctrinarias en donde se acoge un solo principio, el lucro. En efecto, cuando una universidad, en este caso aquellas dedicadas a las tareas de servicio, acepta que el beneficio es lo principal, por encima de los principios académicos, acepta del mismo modo las orientaciones de la demanda de la empresa que les contrata. En este sentido me ‘permito parafrasear al teólogo Hans Kung, quien ha expresado que “An economic (academic) doctrine exclusively fixed on profit is not only unrealistic and self-defeating but also immoral”. (Time, August 12, 1996). En el caso de la universidad una institución que acepta los principios de las empresas a las cuales sirve termina por desnaturalizar su función académica, pues niega, en ese caso, el conjunto de principios que definen **per se** a una universidad, **fa libertad académica, la capacidad para disentir, la posibilidad de argumentar en forma crítica, autónoma e independiente, a través del sagrado principio académico de la libertad de cátedra**. En el caso norteamericano cabe señalar que la universidad privada mantiene activos estos principios, porque existe una **comunidad académica** sumamente poderosa y bien

organizada que es la referencia para el comportamiento académico; pero ello no existe en la región, caso en el cual los propietarios de las universidades se hallan en condiciones de controlar la misma, en forma tal que los principios señalados no pueden ser activados en **forma** adecuada a las exigencias académicas. Ello es observable con toda precisión en las universidades creadas con criterio empresarial, en todo sentido, en donde el gobierno se halla en manos de los mismos dueños de las empresas que toman la iniciativa de abrir estas instituciones, para sus propios objetivos empresariales, de formación de recursos humanos y de los servicios que requieren, para solventar sus problemas empresariales específicos. Cabe dejar testimonio que el libro de Benjamin es no solamente pionero en el análisis de la educación superior en la región, sino en aplicar el método de educación comparada, en aquel caso comparando la educación superior en los Estados Unidos de América y en la región, cuestión que trato de hacer en este mismo trabajo, en relación a los profesores, aun cuando es oportuno reiterar que este trabajo es simplemente una aproximación introductoria al problema en si.

⁸Citado por Roberto Mac-Lean y Estenós, en su libro **La crisis universitaria en Hispano América** (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1956), p. 56. Me interesa destacar ya en esta oportunidad algo que eventualmente vamos a mencionar en el texto, la corrupción académica prevalente en algunas instituciones de la región, expresada en quienes no laboran el mínimo indispensable y que toman la actividad académica como un empleo burocrático y no como un trabajo intelectual. En este sentido Mac-Lean y Estenós expresaba que "Quien no tenga solvencia ética, quien no sepa ser leal consigo mismo, no está en aptitud de ser maestro universitario **por** mucho que sea el caudal de sus conocimientos teóricos...ahí esta una de las raíces de la crisis universitaria, la crisis moral, la crisis de hombres, la frecuencia patológica de las quiebras en las líneas de la conducta, la peligrosa falla en los motores de **la solvencia ética**". **Op.cit., idem.** Por cierto, es mas que interesante leer las páginas escritas **por Mac-Lean y Estenós en 1956 y compararlas con la Presentación citada del libro por Neave y Van Vught, escrita por José Joaquín Brunner. En ese sentido sugiero leer las pp. 225-226, en uno de cuyos párrafos el autor expresa que "...desarticulando la jerarquía entre los diversos grados del saber y deprimiendo el cabal ejercicio de la inteligencia, las universidades sufren un peligroso atasco que viene provocando en el mundo entero una severa revisión sobre la esencia, los fundamentos, la naturaleza y los fines de la institución universitaria**".

⁹Demás está decir que tanto en lo Estados Unidos de América como en España ambos libros fueron recibido en medio del mayor escepticismo, por parte de la comunidad académica de cada uno de estos países. Mi interés en mencionarlos. sin embargo, radica en el hecho de que si bien en cada una de las sociedades mencionadas estos libros fueron considerados simples

denuncias irrelevantes y sin valor técnico, envuelven una intención crítica que sería sumamente sana de replicar en la región, porque en estos países hay una situación de algo que pudiéramos denominar un excesivo respeto por la comunidad académica, y un celo igualmente excesivo de esta para defender lo que pudiéramos llamar sus privilegios. En este trabajo no vamos a aludir a ello, pero algunos de los privilegios que tienen los profesores, hablando al menos de la educación superior venezolana, son simplemente groseros y conducen a una fuerza laboral relativamente inefectiva y de baja rentabilidad académica y social. Aprovecho admitir que durante años he cavilado sobre si escribir un libro de este género, de denuncia, pero el mismo sería un suicidio en primavera, porque la institucionalidad de los profesores es enorme, en la sociedad, así como que tienen enormes canales y barreras de protección, especialmente a través de los gremios. Pero, reitero, los niveles de irregularidades, por no decir corrupción de las universidades venezolanas es elevado, no solamente en las instituciones financiadas por el sector público, sino especialmente y sobre todo en aquellas financiadas por el sector privado. Cabe añadir que los enfoques que se hacen de la universidad latinoamericana no aluden para nada a este tipo de fenómenos, ni siquiera en documentos de defensa del sector privado de ataque al sector público, como en los legendarios reportes técnicos escritos por aquel famoso guru de la penetración del modelo norteamericano de educación superior en la región, Rudolph P. Atcon, cuyos libros hallo sumamente interesantes y estimulantes, como **La universidad latinoamericana, propuesta para un enfoque integral de desarrollo social, económico y educacional en América Latina** (Bogotá, Colombia: ECO, Revista de la Cultura de Occidente, 1966) y **Administração Integral Universitária, urna teoria unificada da estruturação e administração universitarias**, (Rio de Janeiro, Brasil: Ministerio de Educação y Cultura, Departamento de Assuntos Universitarios, 1974). Cabe apuntar como Atcon se convirtió, en su momento en la bete noire de los académicos de la región, pero, pasados los años, es interesante señalar que muchas de las propuestas hechas por Atcon hallan hoy en día eco en toda la región, como, por ejemplo, la necesidad de la evaluación de las instituciones de educación superior, procedimiento ya común en varios países de la región, como es el caso de Brasil, que quizás sea el país más evolucionado de la región, en este aspecto de la educación superior, al menos. Venezuela, dicho sea de paso, se halla en niveles primarios en la materia y de hecho mencionar la palabra evaluación es casi sinónimo de inquisición y la resistencia es muy grande, para aceptar procedimientos de este tipo., No puedo menos de reseñar, a título personal que una de las ideas que personalmente conversé en una oportunidad con Atcon. ideas que entonces me parecieron extravagantes y simplemente dignas de una especie de James Bond académico, como se lo dije, era crear una universidad latinoamericana, en un sitio del Caribe. que él pensaba pudiese ser Jamaica. Hoy en día aquella idea entonces

extravagante es una idea que muchos hallan plausible, una gran universidad latinoamericana, con extensiones en diversos sitios de la región, pero atendiendo a la visión necearía que debe tener la región de su universidad y de su propio desarrollo.

¹⁰ Mi traducción no es literal, pero en este ultimo punto Sykes se refiere a 'Ún tema esencial en la región, lo que pudiéramos llamar la banalización del saber, hecho observable en cualquier institución de la región, excepto en aquellas que por su calidad y prestigio son instituciones sólidas y serias, en el sentido académico.

¹¹ De hecho los mecanismos son tales que aun después de fallecido algunos privilegios son trasladados a tos familiares de los mismos, según ciertas condiciones., como por ejemplo hasta una nueva unión conyugal en el caso del cónyuge sobreviviente, pero ello parece que ocurre poco, habida cuenta de la edad del sobreviviente y de la comodidad del arreglo administrativo citado.

¹² Los detalles. del Acta Convenio efectuada entre la Universidad' Central de Venezuela y la Asociación de Profesores de la misma, la ultima de ellas firmada en 1990, detalla con toda precisión como deben regularse esas relaciones. Por ejemplo, señala el numero de estudiantes, indicando que la docencia en aula no puede ser a grupos "con no mas de cincuenta estudiantes por curso o sección". En otro aparte se lee que: "La UCV garantiza a los hijos de los profesores ordinarios (...) la inscripción en cualquiera de sus facultades (...) Esta cláusula amparara asimismo a los hijos de los profesores jubilados y pensionados o fallecidos" (Negritas del autor).

¹³ El libro por Christopher Jencks y David Riessman es **The Academic Revolution** (New York: Double Day. 1968) . El libro por Ernesto Mayz Vallenilla se titula **El ocaso de las universidades** (Caracas: Monte Avila Editores, segunda edicion, 1991).

¹⁴ Cabe decir que el libro escrito por Vilar es un encendido y apasionado ataque a la universidad española, el cual es evidentemente injusto, pero que revela aspectos interesantes del acontecer académico. Un libro semejante podría ser escrito del mundo académico venezolano, en donde la picaresca del caso pueda incluso elevarse a niveles sublimes, porque a menudo las irregularidades venezolanas mas que formas desagradables de la corrupción son manifestaciones de eso, de una picaresca académica. Vilar, por cierto, califica a la universidad española en los siguientes términos: "Las autoridades ministeriales y rectorales han escogido la autonomía neo-caciquil y re-tribalizadora de cada tribu, en vez del cambio en favor de una fecunda y plural corriente científica, lo que provoca la expansión de graves efecto que permiten sostener el criterio que **aunque la universidad tiene futuro (crimológico) , es muy difícil que** tenga porvenir (científico y humanista equivalente al de Francia, Alemania, estados Unidos de America, etc). Porque como ya dijo Cajal, nos falta la rueda de la ciencia y porque

Angel Vían Ortuño subraya que “las facultades jamas han dispuesto de ‘estructura oficial investigadora’..seguimos **viviendo un sistema universitario paleo-cientifico**” (Subrayados en el original), p. 290 op. **cit.**

¹⁵ Para ser correctos en el uso del termino es oportuno aclarar que si en la sociedad venezolana existe una **nomenclatura** esta se origina en los grupos tecnocracias que gobiernan a la industria petrolera. En los días del mes de, octubre de 1996, se hicieron algunos comentarios de prensa, por primera vez en la historia de la industria, acerca del volumen de salarios que devengan los gerentes de esta industria. Por, ejemplo, se dijo en la prensa venezolana que el Presidente de la misma devengaba un sueldo anual de 142 millones de bolívares, cuando un rector de universidad publica puede llegar a devengar,, sí tiene! la categoría de profesor titular, unos 9 millones de bolívares. Los rectores de las universidades privadas pueden devengar sueldos y salarios de mayor monto, sobre todo sí operan a la universidad como un negocio y reciban comisiones por los montos que generen, no tanto por el ingreso matricular, como por el ingreso de las actividades de servicio que preste la institución, cuando es del genero empresarial. Por otra parte, la aludida corrupción académica es pequeña en comparación con los volúmenes que se manejan en la corrupción, tanto publica como privada. Naturalmente, nos estamos refiriendo aquí ‘a la corrupción como un problema endémico, moral, no de montos, caso en el cual estos son irrelevantes. La elite platica venezolana es sumamente corrupta, especialmente con vicios como el nepotismo y uso y abuso de los bienes públicos.

¹⁶ Sobre esta cuestión he comentado, desde hace varios años, que en la región “if you publish you perish”, haciendo un simple juego de palabras, pero en verdad he aludido a la supuesta indiferencia frente a las publicaciones, esto es, a la ausencia de premios como consecuencia de una alta productividad académica, pero ello ha sido inapropiado de mi parte, porque no he valorizado suficientemente la tarea de aula, la actividad docente en si, cuestión que debe incluirse en forma importante en el momento de evaluar una persona o una institución. De hecho, en este sentido, me hice eco, probablemente inadvertido, del **fetichismo** que ahora es una moda, ya que se ha legitimado que quien mas produce mas merece, **sin cuestionar, en lo absoluto**, la calidad intrínseca de aquello producido. Me permito acotar, a titulo estrictamente personal, que alguna vez me tropecé con alguien que argüía como meritorio haber escrito un trabajo, inédito, “de más de cien paginas”, así como otra persona, que acumulaba “papers” sin parar, a través del simple procedimiento-de cambiar los títulos de los mismos y alterar el’ orden de los párrafos de los mismos. Pero es innecesario mencionar estos “trucos” de la vida académica de la región, en donde, al parecer, todos estos menesteres hallan la posibilidad de sustituir la calidad con la cantidad. Todos conocemos en la región como uno de los trucos mas

recientes es el imponer como requisito de calidad en las publicaciones que las revistas sean "arbitradas", en países en donde la existencia de revistas es relativamente pequeño. Cabe señalarse que en los procedimientos de evaluación que suelen emplearse en la región no se toman en cuenta los artículos de opinión publicados en diarios, no obstante que algunos de estos no son solamente de circulación nacional, sino que permiten llevar a la opinión pública ideas y comentarios de alto nivel académico, por su tecnicismo u originalidad. Personalmente entiendo y acepto la idea de eliminar a los artículos de opinión como parte del bagaje académico, pero como alguien que durante cincuenta años ha expresado sus ideas en este tipo de material me gustaría dejar sentado el testimonio, al menos a nivel muy personal y casuístico, que nunca he podido distinguir entre el uso y manejo de las ideas que empleo en mis artículos de opinión que se publican en prensa, con aquellos que publico en las revistas arbitradas o en los libros que a su vez he publicado en eso que denominan editoriales "serias", generalmente aquellos libros que se publican en inglés, una forma de sacralizar ideas a menudo rutinarias. Añadase que las revistas no son fácilmente accesibles, a veces por simplemente inexistentes. En este sentido es tanto mas difícil publicar trabajos en revistas, para un profesor que se halle en la provincia venezolana, por ejemplo, como para un caraqueño publicar en una revista arbitrada del extranjero sajón. Estas afirmaciones, efectivamente, no tienen nada de originales, pero las observaciones efectuadas en el mundo académico de provincia, en mi país, en los últimos seis años, me han permitido re-enfocar algunas de mis perspectivas académicas, como este hecho del aislamiento creativo y productivo de la provincia académica venezolana, periférica' ya no de los centros internacionales de producción sino de aquellos centros del propio país.

¹⁷ Es decir, se premia la cantidad, pero no así la calidad. Naturalmente, en sociedades como la venezolana en donde no solamente no existe una comunidad académica en sí como mucho menos una opinión pública calificada como para evaluar los productos del saber, queda solo el expediente de atribuir valor a la cantidad, con indiferencia a la calidad, excepto que cuando ello entra en juego generalmente suele ocurrir que se adoptan los patrones de reconocimiento del mundo desarrollado, especialmente en el área de títulos y credenciales de estos países, así como la publicación de libros y artículos en sus revistas y editoriales.

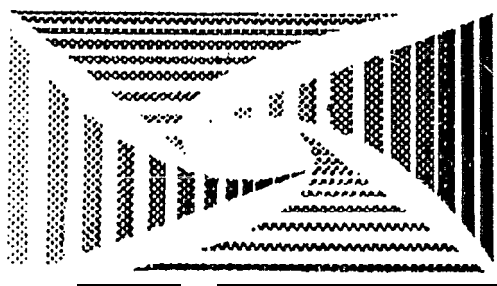
¹⁸ Empleo estos conceptos dentro de la teoría de Frederick Herzberg. Véase su libro **Work and the Nature of Man** (Cleveland, USA: The World Publishing Company, 1966). En alguna oportunidad replique en Venezuela, para el análisis de empresarios de la industria petrolera la teoría de Herzberg, con la propia colaboración del científico norteamericano y halle bien operativos los conceptos aludidos, los cuales empleo en mi trabajo desde entonces. Véase para

ello mi libro sobre los directores de escuelas primarias, **Poder y liderazgo en la escuela primaria venezolana** (Caracas: Societas, 1975)

19 El tipo de entrenamiento pedagógico que tengo en mente puede verse en detalle, en el libro por D. P. Liston y K. M. Zeichner, **Formación del profesorado y condiciones sociales de la escolarización** (Madrid: Morata, 1993).

20 Los datos de la Carnegie Foundation pueden verse en el libro editado por Ernest L. Boyer, Philip G. Altbach y Mar-y Jean Whitelaw, **The Academic Profession, An International Perspective** (Princeton, New Jersey: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 1994). Del mismo modo el artículo por Lionel S. Lewis y Philip G. Altbach, "Who They Are and What They Do", en **Academe**, May-June 1996. Datos recientes, por cierto, confirman los resultados de la Carnegie. Véase, por ejemplo, los datos publicados sobre el profesorado en **The Chronicle of Higher Education**, September 13, 1996.

21 Entre los materiales que muestran los niveles de productividad pueden verse los que fueron recopilados por Patricia McLauchlan de Arregui y Máximo Torero Cullen, "Indicadores de ciencia y tecnología en América Latina, 1970-1990" (Lima: GRADE, 1991) y el Boletín de FUNDACITE, de la Universidad de los Andes, en Mérida, Venezuela, "Análisis de las publicaciones científicas con crédito para Venezuela en el lapso 1980-1994", (1995).



EDUCACION SUPERIOR

— SIGLO —



CT/C2/E/006

Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias
para la Transformación de la Educación Superior
en América Latina y el Caribe

(La Habana, Cuba 18 al 22 de noviembre de 1996)

Documento de Trabajo *Comisión 2*

Calidad de La Educación Superior Cubana

Francisco Benítez Cárdenas (Dr. C.) (íkg.)

*Director del Ministerio de Educación Superior (MES)
y Profesor Auxiliar del ISPJAE*



Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura

CRESALC

Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe

CRESALC. Apartado de correo 8 68394, Caracas, 1060-A, Venezuela



Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba

Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la
transformación de la Educación Superior en América Latina y el
Caribe

"CALIDAD DE LA EDUCACION
SUPERIOR CUBANA"

*Ciudad de La Habana
Septiembre de 1996*

Colectivos de Autores:

Ing. Francisco Benítez Cárdenas, Dr.C.
Director del Ministerio de Educación Superior (MES) y Profesor Auxiliar del ISPJAE.

Arq. Gilberto Fundora Herrera, Dr.C.
Asesor Técnico Docente del MES y Profesor Titular del ISPJAE

Ing. Aurora Fernández González, Dr.C.
Directora del MES y Profesora Titular del ISPJAE

Lic. Jorge Nuñez Jover, Dr.C.
Director de Posgrado y Profesor Auxiliar de la Universidad de La Habana

Lic. Walfredo González Rodríguez
Asesor Técnico Docente del MES y Profesor Titular de la Universidad de La Habana

Lic. Gil Ramón González González, Dr.C.
Director del MES y Profesor Auxiliar del Instituto Superior de Cultura Física “Manuel Fajardo”

Dr. Armando Aruca Díaz, Dr.C.
Asesor Técnico Docente del MES y Profesor Titular del Instituto Superior de Ciencias
Agropecuarias de La Habana

Lic. Sinesio Santos Gutiérrez
Profesor Titular e Investigador del Centro de Estudios de Perfeccionamiento de la Educación
Superior (CEPES) de la Universidad de La Habana

Dr. Ramón Salas Perea
Profesor Titular, Vicedirector de Medios de Enseñanza del Centro Nacional de
Perfeccionamiento Médico y Medios de Enseñanza

INTRODUCCION

Toda organización, independientemente de la actividad que realice, ya sea productiva, de servicios o social debe tener entre sus objetivos los de garantizar y brindar una alta calidad en sus “productos” de salida. Esto se ha constituido, sin lugar a dudas, en las actuales condiciones mundiales, en un principio de subsistencia para cualquier entidad, incluso para la propia educación superior.

Es cierto que el concepto de calidad en la educación superior puede analizarse de múltiples y variadas formas. Pero en cualquier ángulo que se valore, se constituye en el elemento central del proceso de gestión universitaria de estos tiempos. El proceso de dirección de la calidad debe contemplar en primer lugar, las funciones principales de la misma, a saber: la formación del profesional, la educación posgraduada, la investigación científica y tecnológica, así como la extensión universitaria. No debe dejar

de considerarse el proceso de formación de los recursos humanos, así como las actividades de evaluación y acreditación institucional, factores también influyentes en el cumplimiento de la misión universitaria en sus aspectos cualitativos.

Todos los anteriores factores serán tratados a continuación. Partiremos del análisis del concepto de calidad como el producto que requiere y espera la sociedad de la educación superior cubana.

Factores de excelencia en la formación de los profesionales cubanos

El desarrollo contemporáneo de la Educación Superior Cubana está determinado, de forma trascendente, por la profesionalización de la enseñanza; por su acercamiento a la realidad social y productiva por medio de la modelación en la enseñanza, del contenido de la actividad íntegra de los profesionales, de los especialistas: conjugación dialéctica que favorece el tránsito natural de lo cognoscitivo a lo creador; a la actuación simultánea en el plano científico-teórico de apropiación de conocimientos; y en el práctico, de adquisición de hábitos y de habilidades profesionales. Favorecer el desarrollo de las capacidades creadoras, contribuir a disciplinar el pensamiento, acrecentar la acción metodológica y las habilidades profesionales, sobre la base de la asimilación de conocimientos siempre cambiantes, constituye, desde hace ya algún tiempo, la tarea principal que enfrenta la Educación Superior Cubana. Los caminos de la motivación profesional, de la estimulación del pensamiento metódico, de la transmisión de conocimientos fundamentales invariantes en las ciencias y la adquisición de habilidades, conducen al alcance de su objetivo primario: la modelación del ambiente didáctico favorecedor de la capacitación independiente y la creación de hábitos de desarrollo, ininterrumpido y permanente, de las aptitudes profesionales en nuestras nuevas generaciones. La conciliación de los componentes teórico-cognoscitivo y práctico-profesional en el ámbito de la pedagogía contemporánea cubana, de su didáctica sistémica, han conducido al desarrollo del aprendizaje participativo y de la enseñanza problémica, de los juegos docentes ocupacionales, de las técnicas de trabajo en grupos, de las tareas situacionales y de otros métodos y procedimientos lúdicos de formación activa: aprender haciendo, resolviendo problemas profesionales, cualifica, como método, al proceso de formación en la Escuela Superior Cubana preparando al hombre para la vida.

Nuestras universidades trabajan afanosamente con el fin de lograr la formación del profesional de estos tiempos; Conscientes de que gracias al aporte ético de la enseñanza, la ciencia, necesariamente, se integra a la conciencia. La instrucción y la educación superior en Cuba se fusionan favoreciendo el alcance de las nuevas metas, de las nuevas cualidades de formación profesional y de formación ciudadana; concibiendo el proceso docente educativo y la ejecutoria curricular: su diseño, su implantación, su control, su evaluación, su acreditación, su continuo perfeccionamiento, orientados, cual sistema, a la formación integral, actualizada, de los nuevos profesionales; dando respuesta, en cada momento, a las exigencias que la sociedad cubana le plantea a la escuela superior: desarrollar en toda la plenitud humana las capacidades creadoras, físicas y espirituales de nuestras nuevas generaciones y fomentar en ellas elevados sentimientos y gustos estéticos; convirtiendo los principios éticos e ideológicos de nuestra sociedad en convicciones personales y hábitos de conducta ciudadana.

El modelo pedagógico que sustenta al actual proceso docente educativo en Cuba porta las cualidades garantes, los rasgos esenciales, orientados al alcance del tipo de profesional al que, objetivamente, requiriéndolo, aspira nuestra Sociedad: la formación de un profesional de amplio perfil, versátil; portador de elevadas convicciones ideológicas, con plena conciencia sobre sus deberes y responsabilidades ciudadanas y que, a partir de una profunda formación teórica, de una amplia cultura científica, técnica y humanista, y del desarrollo y sistematización de efectivas habilidades profesionales, fiera capaz de resolver de manera independiente y creadora, los problemas actuales básicos, más comunes, cotidianos,

que se presentan en su esfera de actuación profesional, desde el mismo inicio de su inserción en la vida profesional. Egresado, resultante consciente del precepto más universal que rige la actual Escuela Superior Cubana condicionando escalonadamente y sin límites sus sistemas de objetivos: la idea de la capacitación profesional que abarca toda la vida, la educación permanente; respuesta consecuente con las condiciones del desarrollo exponencial científico-técnico del momento. Expresión de ese desarrollo por el que transitamos es la Movilidad que poseen nuestros especialistas de nivel superior, requiriéndose de ellos no sólo la constante superación de su calificación sino también, cada vez con mayor frecuencia, de su recalificación y reorientación profesional. Hoy, en los umbrales del Tercer Milenio, los conocimientos se constituyen en los principales elementos del desarrollo donde nuestra educación para arribar a niveles de excelencia, requiere de un sistema continuo, permanente y en constante desarrollo.

Cualifican también al actual Modelo Pedagógico de la Educación Superior Cubana y a su proceso de implantación y perfeccionamiento, entre otros, su concepción sistémica: la integración de sus sistemas de objetivos y de contenidos efectivamente evaluables, donde la organización disciplinar adquiere su máxima expresión y consecuencia didáctico-pedagógica ante la concepción, hecha objetiva realidad, de la disciplina principal integradora; disciplina que, extendiéndose a lo largo de la carrera, determina también las formas de culminación y acreditación de los estudios, favoreciendo la práctica laboral, garantizando la escalonada consolidación de los conocimientos y de las habilidades profesionales. Modelo Pedagógico donde la secuencia y correcta derivación de los objetivos terminales, de los objetivos por niveles, disciplinas y años permiten a su vez la implementación de efectivos medios de medición, de evaluación a lo largo de todo el proceso, generando condiciones de descentralización de su dirección. Le caracteriza también la presencia con carácter instrumental de primer orden en el contenido de las disciplinas especializadas de la computación, del idioma inglés, de las técnicas de dirección contemporáneas, de la formación económica, de los fundamentos del desarrollo sostenible. La conjugación de la formación académica con los componentes profesionales laborales e investigativos durante el desarrollo del proceso docente educativo en posgrado como expresión de los principios que le condicionan sobre la combinación del estudio con el trabajo y sobre el vínculo de la teoría con la práctica. El perfeccionamiento permanente de este Modelo bajo la ejecutoria de grupos altamente calificados integrados en las Comisiones Nacionales de Carreras y sus derivaciones a nivel de cada Universidad del país modelo que adquiere niveles de calidad a través de la excelencia alcanzada por el claustro y la profesionalización de su dirección docente responsables de la implantación y del desarrollo del Modelo y del Proceso Docente; garantizado por el aseguramiento estatal de la consecuente base material: edificaciones, literatura docente, laboratorios, albergues, etc.; por la proporcionalidad lógica de la relación, alumno-profesor.

Hoy, inmersos todos en nuestro país en estas concepciones y frente a tareas de envergadura, progresivamente se convierten en realidad la voluntad, el pensamiento y la acción de cambio; la pasión, la dedicación, los mayores y los mejores esfuerzos, las más legítimas aspiraciones de nuestro pueblo y Estado al enrumbar la escuela superior cubana por las sendas de la calidad, del desarrollo; en pos de la excelencia.

La calidad en la educación de posgrado

El concepto de calidad en su aplicación a la educación de posgrado resume dos elementos básicos cuya fecunda interrelación constituye la piedra angular de nuestra idea del posgrado: pertinencia social y excelencia académica. La idea de pertinencia se refiere a los servicios sociales, esto es, culturales, económicos y de otros órdenes que deben atenderse a través de las políticas de posgrado. La idea de excelencia alude a ciertos estándares cualitativos y cuantitativos que la actividad de posgrado debe satisfacer para efectuarse con la calidad requerida. La pertinencia está asociada a la importante pregunta

de posgrado para qué, posgrado para quien. La excelencia subraya que ese servicio social ha de prestarse bajo ciertas condiciones de rigor académico que deben ser cuidadosamente custodiadas y por ello se refiere al qué y al cómo del posgrado. Importa subrayar que ambas ideas, pertinencia y excelencia, en su interrelación, son parte del concepto de calidad que la educación de posgrado en Cuba promueve permanentemente.

Con esta formulación queda descartada la idea de calidad del posgrado como adecuación a ciertas normas o criterios cuantitativos como volumen de publicaciones, doctores involucrados en los programas u otros estandares semejantes. Nuestra posición es que en ausencia de respuestas claras a las preguntas de posgrado para quién y posgrado para qué , el programa de la calidad queda sin resolver.

Toda la discusión por la calidad comienza más bien por aclarar la clase de servicio social que el posgrado presta. Ese servicio social constituye hoy en Cuba una de las principales funciones de las Instituciones de Educación superior (IES). En breve puede decirse que el propósito último de la educación de posgrado en Cuba es atender las necesidades de superación continua de más de medio millón de graduados universitarios con que el país cuenta, es decir, el 5 % de la población cubana.

A nuestro ideal de posgrado le subyace la idea según la cual la posibilidad de acceso a los conocimientos es una medida de justicia social que debe ser promovida y preservada. En correspondencia con esto, los 46 IES del país brindan posgrado y en sus diversas modalidades acceden a él cerca de 200 mil personas cada año.

La modalidad más extendida es la que nosotros denominamos el subsistema de superación profesional, que abarca desde cursos cortos hasta diplomados y se concentra fundamentalmente en la tarea de la difusión del conocimiento.

Sin embargo, la discusión por la calidad atañe sobre todo a lo que llamamos el subsistema del posgrado académico, cuyas modalidades principales son las especialidades, maestrías y doctorados; nivel donde, sobre todo en las maestrías y doctorados, el vector epistemológico se desplaza de la difusión del conocimiento a la creación del nuevo conocimiento. En consecuencia, es en este nivel donde el problema de la investigación científica como elemento constituyente de la actividad de posgrado se explora con toda nitidez.

Este subsistema del posgrado académico es el que presenta mayores exigencias y-complejidades en cuanto a la preservación de la calidad. La razón básica es que su objetivo es más ambicioso: promover un ejercicio profesional de alto nivel y desarrollar capacidades para la investigación.

Comentaremos brevemente el conjunto de acciones que desenvolvemos para promover la calidad a nivel del posgrado académico.

Fiel a la filosofía que esbozamos al inicio, lo primero que intentamos es asegurarnos que los programas propuestos atiendan necesidades sociales significativas, Lo segundo es garantizar que por su concepción y por los actores involucrados en ellos, esos programas puedan asegurar el objetivo de formar en los alumnos capacidades para el ejercicio profesional avanzado y la investigación, todo lo cual supone resolver adecuadamente una trama compleja de asuntos que van desde el diseño correcto de los programas, la calidad del claustro, las estrategias de comunicación profesor-estudiante, la centralidad de la investigación como elemento articulador del programa, sistemas de evaluación que guarden correspondencia con los objetivos previstos y, desde luego, las condiciones básicas de infraestructura que permitan el desenvolvimiento del programa.

Si todo ello se logra con razonable efectividad, el posgrado logra instalarse como un eslabón que ayuda a fortalecer el nexo entre el sistema educativo -del cual el posgrado es un peldaño más y el mundo del trabajo, la sociedad en su conjunto.

Fara nosotros la idea de calidad del posgrado se orienta a promover la identidad y la diferencia del posgrado con el resto del sistema educativo y a promover su nexo con las necesidades sociales, es decir, las urgencias culturales, económicas del desarrollo.

Las estrategias que pueden asegurar ese propósito se resumen así:

1. Funcionamiento de órganos colectivos cuya función es concebir, poner en práctica, evaluar y corregir sistemáticamente la marcha de los programas. Todo comienza por los Comités Académicos vinculados directamente a los programas con una composición mínima de cinco personas, continúa con los Consejos Científicos de Facultades e IES y culmina con la Comisión Nacional Asesora para la Educación de Posgrado.

Cada uno de estos órganos tiene funciones precisas previstas en el Reglamento de Posgrado de la República de Cuba.

2. Desarrollo de procesos continuos de aprobación, autoevaluación, evaluación externa y acreditación-de programas de posgrado.
3. Promoción de la colaboración interinstitucional en el desarrollo de los programas. Nuestro objetivo es que se fortalezca la colaboración entre programas, profesores e IES.
4. Favorecer la colaboración internacional en el desenvolvimiento de los programas. Consideramos que la educación de posgrado es el nivel donde la colaboración internacional se toma más importante y a la vez se hace más factible.

En resumen, el tema de la calidad de los posgrados es uno de los grandes desafíos de la educación superior. Su solución requiere ideas claras sobre el sentido y la función del posgrado, así como una clara voluntad institucional que favorezca su atención priorizada.

La calidad en el proceso de investigación científica y tecnológica en las universidades

La investigación científica y tecnológica tiene fijada una importante e ineludible responsabilidad en la educación superior cubana. En primer lugar, tiene la misión de incidir de forma efectiva en el desarrollo económico y social de la nación mediante su contribución al proceso de creación científica e innovación tecnológica. El importantísimo y poderoso potencial científico-técnico creado a lo largo de más de 20 años, le impone ante todo, esta responsabilidad, la cual adquiere hoy día una nueva y significativa dimensión ante las metas que debe enfrentar la universidad como consecuencia de los efectos y repercusión que está teniendo lugar en el mundo, por la llamada tercera revolución industrial. Este papel de la ciencia y la técnica como factor de renovación de la educación superior es reconocido por la UNESCO, cuando señala que cada institución universitaria debe ser “una comunidad dedicada plenamente a la investigación, la creación y la difusión del conocimiento, al progreso de la ciencia, y que participe en el desarrollo de innovación e invenciones tecnológicas”. Es de destacar que en Cuba, desde época tan temprana como 1962, cuando fue promulgada la Reforma Universitaria se establecía como obligación de la universidad la de “realizar investigaciones científicas, desarrollar el espíritu de

investigación en los universitarios y colaborar con las instituciones científicas y organismos técnicos extrauniversitarios.

Un segundo aspecto y no menos importante del quehacer científico en nuestras universidades, es la de contribuir al desarrollo y existencia de una enseñanza de excelencia como consecuencia de la masiva participación de profesores y estudiantes en el proceso de investigación. Es una concepción de nuestro sistema el de considerar que no hay verdadera enseñanza superior sin actividad de investigación. Ella forma parte del proceso de aprendizaje y tiene un gran valor en la formación profesional.

Consideramos como expresión más importante de la calidad del proceso de investigación en la educación superior al propio perfeccionamiento del proceso educativo en su capacidad de satisfacer plena y eficientemente las exigencias del desarrollo económico y social que demanda la nación y al propio tiempo, fortalecer los procesos docentes de formación, preparación y superación de profesionales que acontece como fenómeno inherente a la educación superior.

Diversos factores resultan significativos para brindar un aseguramiento a la calidad del trabajo de investigación científica y tecnológica. En primer lugar, el establecimiento de una política científica universitaria, en la cual se enmarcan, entre otros aspectos, una precisa política de investigación y organización de la ciencia, así como la de formación de los recursos humanos, encaminada a garantizar la misión trazada.

El establecimiento de Programas Universitarios de Investigación, se constituyen en el eslabón central de la gestión de ciencia y tecnología, al posibilitar con su organización, dirigir el esfuerzo científico y tecnológico fundamental a los sectores y ramas de la economía y de la ciencia' en donde el país ha establecido las prioridades determinantes del desarrollo y el cambio esperado a mediano plazo. Esto se logra mediante la planificación de los proyectos de investigación, integrantes de los Programas, sobre la base de obtención de resultados que tengan ante todo objetivos de carácter socialmente útil y de aplicación en las diversas esferas de la economía y de la sociedad cubana.

No pueden dejar de analizarse como elementos garantes de la calidad diversos conceptos de dirección y organización de la ciencia establecidos en la educación superior. Entre estos están: el funcionamiento de Consejos Científicos en instancias de Facultad y Universidad, con objetivos, entre otros, de la evaluación de la proyección, la ejecución y los resultados de la ciencia y la técnica en correspondencia con las políticas establecidas, el fortalecimiento de la organización multi e interdisciplinaria y la cooperación e integración científica entre instituciones universitarias y con otras instituciones y entidades del país, posibilitando lo anterior obtener productos científicos y tecnológicos de la forma más completa e integral posible que viabilicen producir las innovaciones tecnológicas demandadas en los sectores de la economía. No menos importante, como factor de influencia en la calidad del producto de investigación científica, lo constituye el considerable potencial humano de alta calificación y experiencia existente en la actualidad en las universidades cubanas. El desarrollo de los servicios de información científico-técnica que garanticen el acceso a las fuentes mundiales de información más novedosas, el equipamiento de los colectivos científicos con técnicas y medios computacionales, son acciones en que si bien los niveles alcanzados no son del todo suficientes, se ha ganado una clara comprensión de su importancia y se trabaja arduamente en lograr mayores avances en este sentido.

La colaboración científico-técnica internacional con instituciones de alto prestigio, es también parte de la política científica universitaria y la cual se encuentra en un proceso ascendente después de un período de cierta inercia por la supresión casi total de las relaciones con **los países ex-socialistas del este de Europa.**

Debe destacarse como la propia ciencia, de forma directa interviene en el perfeccionamiento del sistema de Educación Superior. En este sentido se han organizado Programas de investigación cuyos objetivos fundamentales son los mencionados, y en los que participan centenares de profesores universitarios. Se trata de prever y realizar los cambios en la educación superior sobre las bases científicas que emanan de los procesos de investigación de los fenómenos que acontecen en este sector.

La inobjetable trascendencia de la investigación científica como elemento consustancial del trabajo y su carácter de factor imprescindible para el cumplimiento de las complejas misiones que tiene ante sí la educación superior cubana, ha conducido al amplio concepto devenido política de trabajo, de convertir las universidades en centros de investigación.

Extensión Universitaria

La extensión universitaria está considerada como una de las vertientes principales de trabajo de la educación superior cubana y se entiende como el sistema de interacciones de la Universidad y la Sociedad, que tiene el propósito de promover la cultura en la comunidad universitaria y extrauniversitaria, para contribuir a su desarrollo cultural.

La extensión universitaria es una manifestación de la relación dialéctica entre la Universidad y la Sociedad, se da en el vínculo, pero no todo vínculo, sino aquel cuyo fin es la promoción de la cultura; es decir, en aquel en que se establece la relación, entre la cultura y la elevación del nivel cultural de la sociedad en general a través de la función extensionista.

La concepción cubana de la extensión universitaria asume a la promoción cultural como su metodología, la que de la extensión y constituye un elemento esencial para garantizar que la función extensionista pueda cumplirse y contribuir al cumplimiento de la misión social de la universidad en su conjunto; a partir del desarrollo de acciones que se dirigen a la creación de valores culturales, la conservación de los valores creados, la difusión y el disfrute.

A partir de esta base conceptual, la extensión como función y como proceso universitario se orienta en su proyección hacia dos direcciones estratégicas la intrauniversitaria y la extrauniversitaria, las que definen las líneas fundamentales de atención en correspondencia con la satisfacción de las necesidades de elevación del desarrollo cultural de la comunidad universitaria y la de su entorno resultados que como factor de calidad de la educación superior determinan en la relevancia de la misma.

Tanto en el orden intrauniversitario como extrauniversitario la gestión de la extensión se planifica, organiza y ejecuta por medio de proyectos, acciones y tareas extensionistas cuyo contenido se orienta a:

- Propiciar que las diferentes formas organizativas de la formación profesional, contribuyan a que los estudiantes profundicen en los conocimientos de la historia patria, desarrollen una ética y un sentimiento de identidad nacional, se apropien de la cultura de su profesión, adquieran conocimientos de cultura general, y a la vez sean promotores culturales en las distintas etapas de estudio en que se vinculan con la práctica social.
- Coordinar y realizar, de conjunto con los factores implicados, las nociones de superación profesional de los graduados universitarios y de la población en general, en correspondencia con las necesidades socioeconómicas del territorio y del país, con los avances de la ciencia, la técnica, el arte y el deporte, así como con las necesidades espirituales de la sociedad, de manera que se ofrezcan

alternativas viables para la educación permanente o continua de la comunidad, por medio del sistema de educación posgraduada y los cursos de extensión universitaria.

- Difundir los resultados científicos, los nuevos conocimientos que se produzcan, los proyectos de investigación - acción y la información científico-técnica con el objetivo de su rápida transmisión, introducción o sistematización como conocimiento, en el medio universitario y en la práctica de su entorno social.
- Propiciar una programación variada y sistemática de opciones culturales y recreativas, dirigidas a fomentar aficiones y al empleo del tiempo libre, en función del desarrollo cultural de la comunidad intra y extrauniversitaria.
- Promover la interacción Universidad-Sociedad en las diferentes expresiones de la cultura a partir de la coordinación con las demás instituciones culturales de los territorios y de la Universidad, el acercamiento con artistas, intelectuales y otros profesionales que realizan su labor dentro o fuera de la misma, y la relación con los proyectos culturales comunitarios que de conjunto se establezcan con el fin de enriquecer la vida socio-cultural de la 'comunidad y de la Universidad.
- Crear y asegurar el funcionamiento sistemático de las instituciones culturales universitarias, identificadas éstas como unidades o agrupaciones artísticas, como cátedras honoríficas, o también como locaciones para la promoción y realización artística, teniendo como premisa fundamental la calidad.
- Difundir y divulgar los resultados más relevantes de la educación superior, el quehacer de la vida universitaria y social, y las actividades extensionistas en la universidad y en la comunidad, para información de la población universitaria y la de su entorno.
- Atender el sistema de la cultura física y el deporte en sus más diversas formas con el propósito de la preparación física, la promoción de salud y la cultura física de la comunidad universitaria y la de su entorno social, así como del desarrollo del deporte de calidad en los diferentes niveles, y la satisfacción de las necesidades de superación de los profesionales de la cultura física.

La extensión universitaria como función totalizadora de la universidad que implica a toda su estructura y recursos humanos, requiere de una estrecha coordinación de los factores internos y externos que participan en el cumplimiento de los objetivos propuestos, y su gestión debe desarrollarse desde la perspectiva del beneficiario por medio de actividades, acciones y tareas, y de la integración de estas en los "Proyectos de Extensión Universitaria", los que siempre estarán precedidos del diagnóstico de la realidad y de la identificación del problema o las tendencias de desarrollo.

De los resultados de la labor extensionista depende en buena medida la relevancia o significación de la universidad y como consecuencia el reconocimiento de su grado de desarrollo cualitativo.

Factores de calidad en los recursos humanos

Como uno de los factores principales asociados a la calidad de la educación superior, se encuentra el nivel de preparación integral de los trabajadores de la Educación Superior y en particular la excelencia del personal docente y científico. Es por ello que para incorporarse al claustro universitario o para promover, los aspirantes se someten a un proceso de oposición con los requisitos según la categoría, asociados a años de experiencia docente, como profesional y resultados científicos alcanzados. Además

deben realizar varios ejercicios para demostrar ante los tribunales correspondientes las aptitudes para la enseñanza y la investigación.

Anualmente se realiza en los Departamentos Docentes o Cátedras la evaluación del desempeño de los profesores en base al cumplimiento de los objetivos trazados en su plan de trabajo individual y cada cinco años, se realiza un proceso para la ratificación de la categoría docente a partir de los resultados de las evaluaciones anuales y del cumplimiento de las funciones de las categorías docentes correspondientes.

Para garantizar la excelencia y competitividad del personal docente todas las universidades e Institutos Superiores establecen los planes de formación y desarrollo en correspondencia con la categoría docente, los cuales incluyen la preparación pedagógica, profesional, cultural y científica encaminada fundamentalmente a garantizar el nivel de actualización y el grado científico.

Estas políticas de excelencia de los recursos humanos y sus resultados descansan en que la mayoría de nuestro claustro es de tiempo completo gracias a la prioridad que el Estado le da a la Educación en nuestro país.

Evaluación institucional

El modelo de evaluación institucional cubano contempla como uno de sus propósitos fundamentales, el perfeccionamiento de la calidad en la preparación de los profesionales en correspondencia con las condiciones de desarrollo de la economía nacional y con las exigencias que se establecen por el estado para este nivel de enseñanza.

La evaluación se realiza por medio de inspecciones estatales como forma externa de control, que pueden ser de carácter general o parcial y dirigidas a los principales procesos de este nivel educacional.

Para comprobar el cumplimiento por la Institución de Educación Superior de su función Social, la inspección estatal dirige su atención, fundamentalmente, a verificar si los resultados, obtenidos y la dirección que se ejerce se corresponde con los objetivos que se deben alcanzar 'en el proceso de formación de profesionales, la actividad científico técnica, la educación de posgrado y extensión universitaria.

En los otros aspectos que se controlan, el interés es determinar si el trabajo que se realiza esta en función de garantizar el cumplimiento de los objetivos definidos para los procesos anteriormente señalados.'

Esta forma de control ha resultado efectiva, por cuanto ha permitido conocer' las transformaciones cualitativas producidas en el subsistema, tomar las medidas requeridas en los, casos en que se han detectado desviaciones en los aspectos objetos de control a la vez que ha compulsado el trabajo en cada una de las esferas.

Los principios considerados en el diseño elaborado fueron: dirigir la inspección a evaluar los resultados del trabajo, calificar los diferentes aspectos objeto de control de manera cualitativa e integradora, considerar en cada nivel de calidad aspectos excluyentes y realizar ésta por un grupo de expertos de' reconocido prestigio y autoridad pertenecientes a las diferentes universidades, centros de investigación el. instituciones de la producción y los servicios del país.

Políticas de gestión y mejoramiento de la calidad

Debido al vínculo cada vez más estrecho entre los resultados de la educación superior y el desarrollo económico y social de Cuba, al crecimiento de la escala de actividad de las instituciones de educación superior y al incesante aumento de los costos en este nivel de enseñanza, la gestión ha adquirido una relevante importancia para los centros encargados de ofrecerla.

Son las diferentes reformas introducidas en la educación superior cubana las que marcan los momentos de cambio más significativos en sus modelos de gestión, pero ninguna de ellas signaron con mayor fuerza tales modificaciones como la de 1962 -expresión en el sector, de las transformaciones estructurales que se produjeron en las relaciones sociales de producción como consecuencia del Triunfo de la Revolución de enero de 1959- y la de 1976, iniciada con la creación del Ministerio de Educación Superior que significó, por primera vez, la aplicación de un modelo más coherente, de aplicación generalizada y en correspondencia con las necesidades del sistema de la economía nacional.

Con la creación del ministerio se adoptó un sistema nacional de inspección que dotó a la educación superior cubana de un método de evaluación uniforme, más directivo primero, que propició con la debida sistematicidad un proceso de perfeccionamiento constante del subsistema. Posteriormente, con el perfeccionamiento de los propios instrumentos de evaluación, devino un método más indicativo que ha estimulado, más recientemente, la autoevaluación de los centros, sin dejar de cumplir la función de evaluación externa que siempre le ha correspondido.

El desarrollo de fuentes alternativas de financiamiento y un uso muy racional de los recursos disponibles, a la vez que el redimensionamiento de la actividad, han permitido mantener el servicio social que a la educación superior corresponde, con la pertinencia de sus graduados y desarrollando nuevas fórmulas de gestión en las que predominan en varios centros los servicios de extensión universitaria, especialmente de posgrado y de investigación científica.

La adopción del sistema de dirección por objetivos y más recientemente de los conceptos y métodos de la planificación estratégica, así como su introducción escalonada y concertada en todos los niveles de las instituciones de educación superior ha elevado la capacidad de cambio e innovación en la búsqueda de la excelencia en la gestión universitaria.

Consideración final

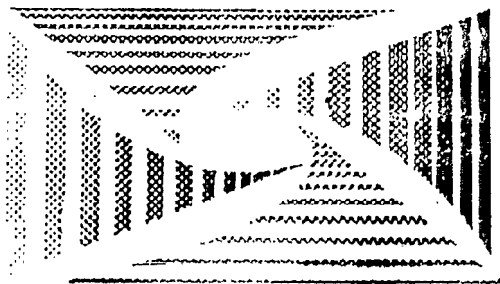
El desarrollo y la consolidación del sistema de educación superior cubano ha posibilitado enfrentar con un alto nivel de éxito las exigencias que en materia de formación y superación de especialistas de alta calificación y en la creación y difusión del conocimiento científico y tecnológico, entre otras misiones de la universidad, ha demandado el desarrollo económico y social de nuestro país.

El crítico periodo económico en que se ha visto sumido el país desde el inicio de esta década, por causas ampliamente conocidas, ha tenido lógicamente cierta influencia negativa en la educación superior cubana. No obstante, la calidad del producto universitario se ha mantenido, en lo fundamental, en los niveles alcanzados antes del inicio de la crisis mencionada, e incluso se han podido sostener determinados ritmos ascendentes encaminados a la obtención de niveles superiores de calidad, que se acercan a los criterios de excelencia proyectados antes de esta etapa.

Es preciso señalar que lo anterior no es obra de la casualidad. En esto han influido de forma positiva diversos factores, entre los cuales pueden particularizarse los siguientes: en primer lugar la decisión del

Estado y Gobierno Cubano de garantizar el normal funcionamiento del sistema de enseñanza superior en las difíciles condiciones económicas en que se encuentra el país. A lo anterior se le une el haber creado una sólida organización para la educación superior y de la que se han aprovechado sus fortalezas y oportunidades, como son, entre otras, las relaciones de cooperación desarrolladas entre las universidades y de éstas con los sectores productivos y de servicios del país. También han constituido un factor muy importante el protagonismo del estudiantado en todo el quehacer universitario y sobre todo la dedicación e iniciativas creadoras desarrollados por un claustro de una fuerte formación científico-pedagógica con el afán de contribuir a alcanzar los niveles de excelencia y calidad que exigen estos tiempos.

Septiembre de 1996



EDUCACION SUPERIOR

SIGLO

XXI

CT/C2/E/010

Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe

(La Habana, Cuba 18 al 22 de noviembre de 1996)

Dòcumento de Trabajo *Comisión 2*

Evaluación Institucional y Calidad Académica: Resistencia y Construcción

Hélgio Trindade

Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de París; Profesor Titular de Ciencias Políticas en la Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil Investigador / A del Consejo Nacional de Investigaciones (CNPq) y coordina el GT Política y Gestión Universitaria de la Asociación Nacional de los Dirigentes de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (ANDIFES)



Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura

CRESALC

Centro Regional para la Educación Superior en Amérca Latlna y el Caribe

CRESALC. Apartado de correos 68394, Caracas, 1060-A. Venezuela



Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba

EVALUACION INSTITUCIONAL Y CALIDAD ACADEMICA: resistencia y construccion

Hélgio Trindade¹

Introducción

El documento preliminar de la Conferencia Regional sobre, Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y en El Caribe reconoce que “los sistemas e instituciones de Educación Superior de los países de América Latina y El Caribe, están enfrentando serios problemas que están afectando la calidad, la pertinencia y la equidad de sus contribuciones a las sociedades que las sustentan” y considera que “muchos de esos problemas se originaron como consecuencia de los cambios políticos, económicos y sociales vinculados con los procesos de **ajuste** estructural actualmente vigentes en la mayoría de los países de la región”.

El gran desafío de las instituciones de enseñanza superior de la región es el de cómo enfrentar esa compleja problemática y de cómo responder constructivamente a la nueva etapa de su desarrollo, sin ceder a las nuevas presiones exógenas impuestas por la nueva coyuntura internacional de la “globalización” y sin caer en la inmovilidad conservadora de resistirse a todo cambio en los patrones tradicionales de la Universidad Latinoamericana y Caribeña. La búsqueda de nuevas estrategias para la construcción en bases innovadoras de las Universidades de la región, preservando su vocación pública al servicio de sus respectivas sociedades en los niveles regional, nacional e internacional supone una actitud creativa diferente a los nuevos dilemas buscando una mejoría en la calidad, en la pertinencia y en la equidad.

En este contexto, el presente documento está destinado a ofrecer algunas reflexiones sustantivas sobre el tema propuesto y presentar algunos ejemplos de cómo este había sido enfrentado en la región, especialmente, a través de la experiencia brasileña reciente, con el objetivo de sugerir algunas propuestas capaces de orientar la discusión de la problemática: **“Calidad de la educación superior”**. Este documento se coloca, pues, dentro del objetivo general de “contribuir para mejorar la pertinencia y la calidad de sus funciones de docencia, investigación y extensión, ofreciendo igualdad de oportunidades a todas las personas a través de una educación permanente y sin fronteras, donde el mérito sea el criterio básico para el acceso. en el marco de una nueva concepción de la cooperación regional e internacional”.

Doctor en Ciencias Políticas. Universidad de París: Profesor Titular de Ciencias Políticas en la Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre. Brasil.
Investigador A del Consejo Nacional de Investigaciones (CNPq) y coordina el GT Política y Gestión Universitaria de la Asociación Nacional de los Dirigentes de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (ANDIFES)

1. Calidad, pertinencia y evaluación institucional.

La cuestión de la calidad no puede ser analizada en forma disociada de la Pertinencia de la Educación Superior, toda vez que la calidad no es atributo abstracto que se traduce en determinada propiedad o conjunto de propiedades inherentes a un objeto relativo a otros patrones de referencia. La calidad es, pues, un juicio de valor que se construye socialmente y, en consecuencia, implica la escogencia de un sistema valorativo en el interior de un determinado espacio social. Si esos presupuestos son aceptados, no se puede discutir la problemática de la calidad sin considerar su relación con la pertinencia de la Educación Superior y de ambas con los procesos de evaluación institucional.

En el reciente Seminario Internacional sobre “La Transformación Universitaria en vísperas del Tercer Milenio”, realizado en Junio del 96, en Uruguay en el “taller” sobre el tema de la “Calidad y Evaluación de la Educación Superior” hubo un debate previo sobre la oportunidad de la temática de la “calidad” aplicada a la enseñanza superior en América Latina. El informe final arrojó un conjunto de argumentos que demuestran que la calidad de la educación aparece -vinculada a una problemática actual de extrema complejidad” involucrando realidades bastantes diferenciadas; la expansión de la matrícula estudiantil y la ampliación correlativa de los cuerpos docentes; la disminución de las dotaciones presupuestarias frente a las crecientes necesidades de la enseñanza superior; las situaciones de “desprofesionalización” asociadas a las remuneraciones insuficientes para el personal docente; el creciente retracción del Estado que se traduce en políticas gubernamentales que descalifican la enseñanza superior y su responsabilidad en la formación de profesionales y en la generación de conocimientos científicos para el desarrollo del país, las dificultades de la integración en los diversos niveles de enseñanza, afectando la calificación de los estudiantes de enseñanza superior; la desordenada diversificación de los Sistemas universitarios provocando la multiplicación de instituciones que no poseen los requisitos mínimos para considerarse de nivel superior; la necesidad de enfrentar procesos de innovación curricular y de la mejoría de los métodos de enseñanza frente al rápido avance del conocimiento y del acceso a información que crea, constantemente, nuevas metas para las universidades².

Este conjunto de argumentos demostró que, en la coyuntura actual de América Latina y del Caribe, no se puede negar que la cuestión de la calidad está planteada para las instituciones de Educación Superior y como lo observó la Relatoría General del Seminario, “nuestras Universidades están en el umbral de importantes transformaciones” que se vislumbran “como un nuevo paso en la inserción social de nuestras universidades”³, o sea, como un “ajuste en la alianza Universidad/Sociedad, sin la cual la misión de aquella desaparece”. Lo que es importante destacar, sin embargo, es que si la crisis actual de la enseñanza superior se caracterizó en determinado momento por ser una **crisis de expansión**, hoy ella es por sobre todo una **crisis de calidad**, haciendo que el objetivo central, en este fin de IV siglo, será mejorar la calidad de la enseñanza

² Zubillaga, Carlos. Relatoría Gncral. Seminario Internacional. “La Transformación Universitaria en vísperas del III Milenio”. Montevideo. 13-14 de junio de 1996. p.2

³ Ibid, p.3. 4.

1. Calidad, pertinencia y evaluación institucional.

La cuestión de la calidad no puede ser analizada en forma disociada de la Pertinencia de la Educación Superior, toda vez que la calidad no es atributo abstracto que se traduce en determinada propiedad o conjunto de propiedades inherentes a un objeto relativo a otros patrones de referencia. La calidad es, pues, un juicio de valor que se construye socialmente y, en consecuencia, implica la escogencia de un sistema valorativo en el interior de un determinado espacio social. Si esos presupuestos son aceptados, no se puede discutir la problemática de la calidad sin considerar su relación con la pertinencia de la Educación Superior y de ambas con los procesos de evaluación institucional.

En el reciente Seminario Internacional sobre “La Transformación Universitaria en vísperas del Tercer Milenio”, realizado en Junio del 96, en Uruguay en el “taller” sobre el tema de la “Calidad y Evaluación de la Educación Superior” hubo un debate previo sobre la oportunidad de la temática de la “calidad” aplicada a la enseñanza superior en América Latina. El informe final arrojó un conjunto de argumentos que demuestran que la calidad de la educación aparece “vinculada a una problemática actual de extrema complejidad” involucrando realidades bastantes diferenciadas; la expansión de la matrícula estudiantil y la ampliación correlativa de los cuerpos docentes; la disminución de las dotaciones presupuestarias frente a las crecientes necesidades de la enseñanza superior; las situaciones de “desprofesionalización” asociadas a las remuneraciones insuficientes para el personal docente; el creciente retracción del Estado que se traduce en políticas gubernamentales que descalifican la enseñanza superior y su responsabilidad en la formación de profesionales y en la generación de conocimientos científicos para el desarrollo del país; las dificultades de la integración en los diversos niveles de enseñanza, afectando la calificación de los estudiantes de enseñanza superior; la desordenada diversificación de los sistemas’ universitarios provocando la multiplicación de instituciones que no poseen los requisitos mínimos para considerarse de nivel superior; la necesidad de enfrentar procesos de innovación curricular y de la mejoría de los métodos de enseñanza frente al rápido avance del conocimiento y del acceso a información que crea, constantemente, nuevas metas para las universidades 2.

Este conjunto de argumentos demostró que, en la coyuntura actual de América Latina y del Caribe, no se puede negar que la cuestión de la calidad está planteada para las instituciones de Educación Superior y como lo observó la Relatoría General del Seminario, “nuestras Universidades están en el umbral de importantes transformaciones” que se vislumbran “como un nuevo paso en la inserción social de nuestras universidades”³, o sea, como un “ajuste en la alianza Universidad/Sociedad, sin la cual la misión de aquella desaparece”. Lo que es importante destacar, sin embargo, es que si la crisis actual de la enseñanza superior se caracterizó en determinado momento por ser una **crisis de expansión**, hoy ella es por sobre todo una **crisis de calidad**, haciendo que el objetivo central, en este fin de IV siglo, será mejorar la calidad de la enseñanza

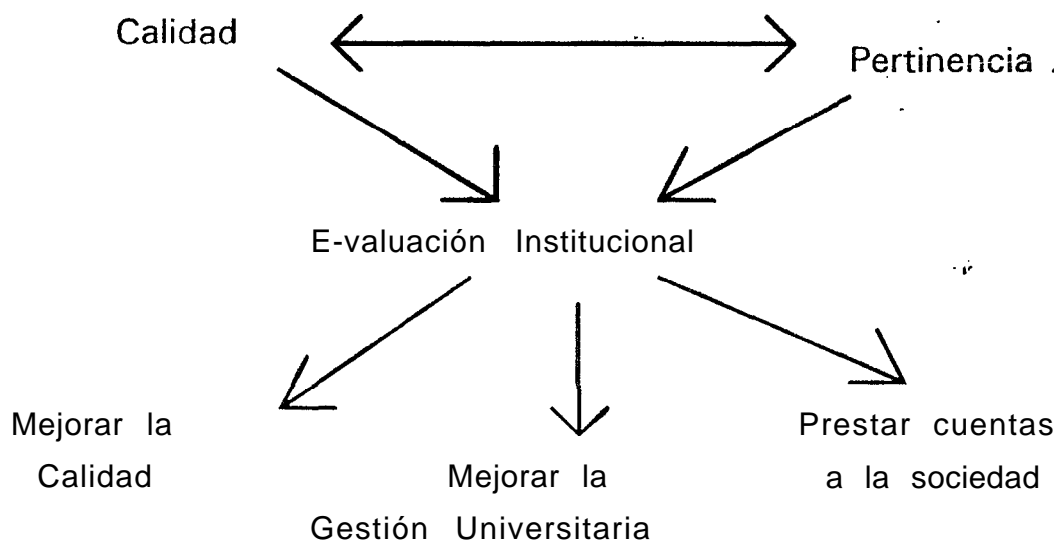
2 Zubillaga, Carlos. Relatoría Gncral. Seminario Internacional. “La Transformación Universitaria en vispcras del III Milenio”. Montevideo. 13-14 de junio de 1996. p.2

³Ibid. p.3. 4.

superior.⁴

Aceptada la legitimidad de la discusión de la calidad en el contexto de la educación superior, la cuestión que ha de enfrentarse es ¿cómo ese juicio valorativo se construye socialmente? La primera condición para evitar el error de absolutizar el concepto de calidad, rompiendo su conexión con un sistema de valores de un determinado medio social, será relacionando **la** universidad, como una institución social (y no simplemente como una organización compleja) con su pertinencia, o sea, sus relaciones con el conjunto del sistema educativo, socio-cultural, sistema político y Estado. No se puede pensar en calidad de enseñanza superior como un fin en sí, disociado de la inserción concreta de la institución universitaria en un determinado contexto de sociedad. Esa vinculación necesaria entre **calidad y pertinencia es uno de los presupuestos fundamentales** en el abordaje del tema, cuyo instrumento de afiliación para ambas dimensiones debe ser un proceso de **evaluación institucional** orientado hacia un triple objetivo: mejorar la calidad de la educación superior, mejorar la gestión universitaria y prestar cuentas a la sociedad. En esta perspectiva analítica, ni la calidad debe ser un objetivo exclusivo de la evaluación institucional, ni está limitada a la pertinencia de la educación superior. Lo ideal sería que entre los tres elementos hubiese una relación triangular en la que la relación entre calidad y pertinencia, reposase en la evaluación institucional, en un proceso de retroalimentación continuo.

Gráfico 1



Esa relación triangular entre calidad, pertinencia y evaluación supone que la institución universitaria no se restrinja a los límites de una organización burocrática moderna, calculada sobre el modelo de otras organizaciones vinculadas al Estado o al mercado, sino que en la búsqueda de

4 Tünnermann, Carlos. Calidad. CRESALC. Mimeo. p. 1

su modernización acabe por romper con sus raíces seculares de institución social. La idea de institución social rescata la combinación entre sus actividades-fines permanentes en los campos de enseñanza, de la investigación y de la extensión universitaria y su característica de universidad abierta en sus dimensiones regional, nacional e internacional. En otros términos, ni la universidad cautiva de la sociedad perdiendo su autonomía institucional, ni la universidad torre de marfil aislada de los problemas concretos de su sociedad, sino una institución capaz de mantener un equilibrio dinámico entre esos elementos constitutivos de la universidad contemporánea: calidad, pertinencia y equidad.

La universidad, como institución social, fue definida en los términos de la Carta Magna de la Universidad, elaborada en 1988, en el noveno centenario de la Universidad de Boloña: “Diversamente organizada en el interior de las sociedades por condiciones geográficas y por el peso de las condiciones históricas, la Universidad es una institución autónoma que, de modo crítico, produce y transmite cultura a través de la investigación de la enseñanza”?. Como destaca Vessuri, el “tema de la pertinencia de la educación superior surge como consecuencia de los profundos cambios ocurridos en las sociedades latinoamericanas”. A su vez explica que las “nuevas presiones o demandas de la sociedad actual sobre la educación de las instituciones, particularmente de las universidades que tuviesen peso en el sector, indicándose inadecuaciones (i) en el nivel y en el tipo de formación que proporcionan, (ii) los currículos con relación a los problemas de la sociedad, (iii) los temas de investigación. Al mismo tiempo se insiste acerca del peligro de la implementación de una situación de aislamiento que conduzca a crear nuevas **torres de marfil**”

Esa misma preocupación está presente en la universidad europea cuando, en el coloquio nacional realizado, en 1990, en la Sorbonne, sobre la “Universidad 2000: qué universidad para mañana?” se considera que ésta debe conciliar calidad y cantidad; cultura general y profesionalización; igualdad y diversidad, habiendo un consenso de que “el Estado debe permanecer como el garantizador del servicio público de la enseñanza superior; la autonomía de las universidades debe ser asegurada; el desarrollo de la asociación entre las universidades y otros actores debe ser reforzada y encuadrada con flexibilidad, y que la conciliación entre autonomía de las universidades, de la manutención del papel de los Estados y el desarrollo de asociaciones pasa por una mejora de la evaluación de la enseñanza superior?. Esa doble misión-calidad académica y compromiso social- puede traducirse también a través de las dos prioridades que están presentes en el “ethos” de las políticas de gestión actuales de muchas universidades brasileñas colocando en el mismo plano de relevancia institucional: i) el estímulo del desarrollo de la **calidad académica y científica en todos los campos del conocimiento**, expandiendo su capacidad como institución universitaria de alto nivel; y ii) la ampliación y diversificación de las relaciones de la institución,

⁵ Soppelsa, Jacques, L’ autonomía della università, In, Matteucci, Nicola, L’ universiti nel mundo contemporaneo, Bologna, Bompiani, 1991, p. 283

⁶ Vessuri, Hebe, Pertinencia, CRESALC, VII Conferencia Regional de Ministros de Educación de América Latina y El Caribe, Mimeo, p. 1

⁷ Lancelot, Alain, L’ évaluation, la réglementation, le rôle de l’Etat, In Université 2000: quelle université pour demain? La documentation française, Paris 1991, p. 59.8. Plan de Gestión de la UFRGS 1993-1996, Universidad Federal de Río Grande do Sul, 1993, p. 5.

en cuanto entidad abierta a la sociedad en sus dimensiones regional, nacional e internacional&

Partiendo de la referencia teórico-histórica de que la universidad ha sido, desde sus orígenes, una institución social capaz de responder a las metas de la sociedad a través del tiempo (universidad medieval, renacentista, nápoleónica, humboltiana y las diversas variantes nacionales, etc) y por este aspecto permanente se explica, en gran medida, su sobrevivencia por ocho siglos, cabe ahora explicar el significado posible del concepto de calidad en una institución universitaria. Retomando la idea de que la calidad es un juicio valorativo que se construye solamente, ella no puede construirse en un mero mimetismo, bajo la influencia de los modismos dominantes, en un escenario de competencia globalizada entre organizaciones económicas, públicas o privadas.

Tres elementos son esenciales del concepto de calidad aplicable a las instituciones de educación superior según el análisis de José Días Sobrinho⁹. Lo primero es que calidad no es un concepto absoluto, sino relativo a un determinado patrón de referencia adoptado, lo que significa ser posible en un universo de instituciones de enseñanza superior, situadas en contextos socioeconómicos diferentes, se configuran diferentes patrones de calidad en el proceso de la relación necesaria entre calidad y pertinencia. Lo segundo implica, como consecuencia del elemento anterior, en la necesidad de que se establezca un sistema valorativo dentro de los varios sistemas posibles en un determinado concepto societario a fin de evitar los riesgos de transformar a la calidad en un ideal construido teóricamente o en una utopía de referencia en la que, en ambos casos, son construcciones desvinculadas de un determinado medio social. Finalmente, el tercer elemento de naturaleza metodológica se refiere a la necesidad de que para establecer un juicio de valor sobre la calidad de la enseñanza superior es indispensable que se introduzcan elementos comparativos (por ejemplo la relación entre evaluación interna y externa de un determinado curso de pre-grado) y al mismo tiempo, no se puede evaluar la calidad de forma parcial, porque lo que caracteriza la calidad académica es un conjunto de atributos que afecta la mejora del desempeño (por ejemplo la calidad de un curso no está disociada de la calidad de los profesores, estudiantes, personal de apoyo técnico-administrativo, de los laboratorios y sus equipos, de servicios de biblioteca y su acervo. del ambiente físico. etc.)

El “Documento de Política para el Cambio y Desarrollo, de la Educación Superior”, de la UNESCO. reconoce que “la calidad de la educación superior es un **concepto multidimensional** que depende en gran medida del entorno de un determinado sistema o cometido institucional, o de las condiciones y normas en una disciplina determinada”¹⁰, se debe tener presente la condición previa propuesta por el reciente Seminario de Montevideo que considera fundamental que antes de “emitir juicios de calidad es ponerse de acuerdo sobre el conjunto de atributos que caracterizan a un determinado objeto, en nuestro caso la “Universidad”. ¿Qué es una Universidad? ¿Qué lo hace?

8 Plan de Gestión de la UFRGS 1993-1996. Universidad Federal de Rio Grande do sul. 1993. p.5

9 Dias Sobrinho. Jose. La Evaluación Institucional en la Universidad Estatal de Campinas. Características, y proceso. Revista Educación Superior y Sociedad. Vol. 5 No. 1 y 2: 31-49. 1994. CRESALC-UNESCO. Caracas:

p.3⁹10 Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior, UNESCO. Paris. 1995. p. 38.

¿Cómo lo hace?. ¿En qué marco institucional? ¿En qué contexto gnoseológico?, son cuestiones previas referidas a condiciones de esencia y de existencia que deben ser discutidas y resueltas claramente por estar en condiciones de definir aquellos atributos”¹¹.

2. La evaluación institucional como una cuestión política central para las universidades latinoamericanas.

El número especial de la Revista Educación Superior y Sociedad sobre la “Evaluación Institucional en Brasil” considera que” la gran meta de la universidad latinoamericana es responder a una triple misión: hacer socialmente relevante su capacidad de creación cultural, de innovación científica-tecnológica y de formación de recursos humanos, extender, por equidad,. a sectores amplios de la sociedad los conocimientos generados y acumulados en la institución; y asegurar la excelencia por el mantenimiento y la mejora de la calidad de la enseñanza, investigación y extensión”. En el transcurso del tiempo, “la calidad se tornó el problema central de la universidad latinoamericana en una etapa en la que se tiene que generar, simultáneamente, la masificación de la matrícula (inscripción), la creación y difusión de la ciencia, la profesionalización de la docencia, la internalización del proceso científico, la democratización de sus estructuras y revisar sus relaciones con el Estado y la sociedad”. Y concluir destacando la importancia de la evaluación en la nueva coyuntura: “la evaluación institucional constituye para los dirigentes universitarios una herramienta esencial para garantizar patrones adecuados de calidad académico-científica, indispensable para la planificación y definición de las políticas estratégicas y la gestión. Al mismo’ tiempo, esta herramienta permite que se le rindan cuentas a la sociedad sobre el desempeño de la universidad en la utilización del financiamiento gubernamental y en el cumplimiento de su misión pública”¹².

La evaluación institucional debe ser, pues, un proceso orientado a la construcción de la calidad académica, aunque no podamos enfrentar esa discusión en términos estrictamente técnicos. En América Latina, la evaluación traspasó los límites de una discusión entre los modelos americano, francés, inglés u holandés o entre las experiencias chilenas, mejicana o argentina. La evaluación se tornó un **problema eminentemente político**, tanto desde el punto de vista de su concepción y de sus consecuencias para la universidad en cuanto a las dificultades de su asimilación por la comunidad académica. Uno de los mayores estudiosos de la evaluación en Chile, José Joaquín Brunner, decía que la relación Estado-Universidad es mucho más una relación administrativa y, en consecuencia, un problema de orden político, lo que demuestra que esa problemática no es latinoamericana, sino que se constata su presencia también en el debate europeo. La pregunta que cabe es: ¿por qué ha ocurrido de esa forma en los últimos tiempos?

Primero, porque en las últimas décadas, con la **crisis fiscal del Estado** en varias partes del mundo, se planteó un problema nuevo en la relación de las universidades con el gobierno. Hay señales muy evidentes de que el Estado comenzó a retirarse progresivamente del financiamiento de

11 Zubillaga, Carlos, op. cit. p. 4

12 Trindade, Hégio, Presentación, Revista Educación Superior y Sociedad, Vol 5 No. 1 y 2, CRESALC-UNESCO. Caracas, 1994, p. 3.

las universidades no solamente en América Latina, sino también en muchos países de Europa, habiendo adoptado en algunos casos políticas de ajuste de tipo neoliberal. Evidentemente que el ejemplo más extremo en este campo fue la experiencia inglesa con el gabinete Thatcher que llevó el proceso de evaluación a tornarse en el parámetro cuantitativo, a partir del cual se definía el financiamiento de la universidad. Se premiaba a los que ocupaban los niveles más altos en el desempeño académico y se penalizaba a los departamentos que por ventura no alcanzasen los parámetros mínimos exigidos. Se sabe que actualmente ese modelo de evaluación muy usado en los países anglosajones, han sido rehusados por la mayoría de los países de la Europa continental, tanto por la tradición de evaluación desarrollada en Francia a través del Comité Nacional de Evaluación, como el denominado modelo holandés se ha constituido hoy día en una alternativa para las universidades europeas, especialmente en España, y Portugal.

Más aún, la idea del contrato de gestión que se practica en Francia entre el gobierno y las universidades tiene una lógica que podría legitimar una evaluación de las universidades por el gobierno, ya que los recursos destinados a las mismas provienen de una planificación propuesta por las instituciones de enseñanza superior y negociado con el Ministerio de Educación, lo que haría aceptable una evaluación a-posteriori de los resultados obtenidos por las universidades a partir de su propio plan.

La situación brasileña es exactamente opuesta a ese patrón contractual de funcionamiento, con excepción de las universidades paulistas que están en una situación atípica en términos de financiamiento. Mientras que en el modelo paulista existe una recaudación regular de un porcentaje del ICMS¹³ para su financiamiento, las universidades federales están sometidas, en los últimos años, a los azares del presupuesto federal, cuyo apogeo se dio, en 1994, cuando el presupuesto del Estado solo fue aprobado a final de año, haciendo inviable cualquier planificación consistente. En un contexto tan errático de financiamiento en términos de mantenimiento e inversiones, no parece aceptable que el gobierno pueda cobrar resultados, ya que una vez cubierto los pagos del personal, los recursos han sido tan insuficientes que prácticamente inviabilizar la implementación de una planificación y gestión universitarias. Consideramos, pues, que ese es el primer problema al que se enfrentan las universidades: en un contexto de crisis fiscal del Estado y de disminución y discontinuidad en la distribución de recursos y los gobiernos han adoptado una postura de Estado-Evaluador, donde la eficiencia es considerada como un objetivo en sí, sin tornar en cuenta la eficacia social de la misión de las universidades en el cumplimiento de su misión pública.

La segunda razón viene del **proceso de masificación de la universidad** en términos internacionales. Francia alcanzó en los últimos años un nivel que 50% de los jóvenes concluyen la secundaria y tienen acceso directo a las universidades provocando un proceso de expansión de la matrícula jamás antes vista. Ese fenómeno comenzó en Francia y en Alemania, a partir de los años 70, que con la masificación progresiva de las instituciones de enseñanza superior, afectó la calidad de la enseñanza, desorganizó las carreras docentes y desmocratizó los procesos de decisiones. Ese proceso afecta a las universidades públicas de América Latina, donde instituciones de gran porte,

¹³ Impuesto sobre Mercancías y Servicios

tales como la UNAM en México, se tornan en “universidad de masas”. La gran excepción es Brasil donde la masificación se hace de forma perversa a través de la expansión desordenada de la enseñanza superior privada que hoy alcanza 75% de las matrículas de enseñanza superior. En este nuevo contexto la complejidad de la estructura universitaria convierte el proceso de evaluación institucional en un instrumento esencial para conocer el desempeño de sus actividades de enseñanza, investigación y extensión, pero también para mejorar la calidad. La gestión universitaria se torna en un instrumento fundamental para la definición de políticas y para la planificación estratégica de la institución.

Dentro del cuadro en el cual se ubica la problemática de evaluación, a pesar de los problemas mencionados, los diversos modelos internacionales vienen siendo discutidos, en Brasil, desde hace más de una década, a través de seminarios y charlas. Se puede reconocer que la literatura y las experiencias de evaluación ya fueron asimiladas por los dirigentes y por gran parte de la comunidad académica. Cabe destacar, sin embargo, que en el contexto brasileño todavía están siendo construidos los modelos evaluativos adecuados a la realidad de nuestras universidades.

Todos conocen las resistencias de la comunidad académica a las evaluaciones asociadas al financiamiento de las universidades, como forma de castigo o premio. En Brasil, la consignación de los recursos presupuestarios en las universidades públicas federales cuestiona la propia legitimidad del Estado-Evaluador. La distribución del presupuesto de las universidades se realiza por el MBC en las siguientes proporciones: 30% se destina al pago del personal y apenas 10% reservados para su mantenimiento.

Esa parte asignada para el mantenimiento de la infraestructura ha sido, además de insuficiente, distribuida de forma irregular lo que ha impedido cualquier gestión adecuada de los recursos. Las universidades funcionan en su cotidiano “sobre ritmo” de los espasmos de las asignaciones presupuestales. Para tenerse una de lo que significa este mantenimiento mínimo basta dar el ejemplo de la situación límite vivida en el año final de 1994, donde el presupuesto fue aprobado por el Congreso apenas en noviembre y las universidades tuvieron que sobrevivir con las cuotas de crédito transferidas de las prestaciones constitucionales, en apenas un mes fueron obligadas a gastar los recursos presupuestarios impidiendo cualquier planificación. Sin ese nivel mínimo de recursos, la universidad no tiene como sobrevivir como espacio de trabajo académico, mas aún si consideramos las necesidades para el desarrollo de sus actividades-fines.

En un contexto de crisis final de Estado, en el que éste está cumpliendo su papel de financiador de la universidad pública federal de forma errática, cabe a las universidades federales implementar, como lo están haciendo actualmente, formas autónomas de evaluación institucional para perfeccionar la calidad académica, la gestión universitaria y la prestación de cuentas a la sociedad. En la mayoría de los países desarrollados, inclusive en los más alineados existe una visión neoliberal, se está pensando en retirar progresivamente al Estado del financiamiento de la universidad. Inclusive aquellos que, en nuestro país, sueñan con el fin del estudio superior público gratuito, saben que las tasas de matrícula (inscripción) no cubrirían más allá del 15% del costo de

una universidad pública de calidad. El Estado evaluador ha sido mas aceptado, sin embargo, en países como Francia en el que el financiamiento pre-negociado entre el gobierno y las universidades se hace a través del “Contrato de Gestión” confiando la evaluación externa a una comisión de especialistas más legítima.

Cuando se critica la ausencia de evaluación en las universidades brasileñas, a decir verdad, se desconoce que el sistema brasileño de financiamiento de post-grado, ciencia y tecnología, vía agencias de fomento (CNPq, CAPES y FINEP)¹⁴ es un sistema que ha funcionado durante muchos años a través de una evaluación previa. Esos recursos que fueron esenciales para el desarrollo científico y tecnológico del país (el cual en los últimos años entró en colapso) formando parte de un sistema que ha funcionado, regularmente por medio de! sistema de evaluación por pares. Las universidades y los investigadores, en gran medida solamente **reciben** recursos a través de proyectos sometidos a análisis por pares, lo que introyectó en las universidades, hace varias décadas, un “ethos” evaluativo. Hoy día, la evaluación que hace la CAPES en el post-grado, en relación a la concentración de becas y recursos para los cursos toman en cuenta indicadores ligados a! número de orientadores, becas, etc. De! mismo modo el financiamiento para investigadores por el CNPq se efectúa a través de Comités Asesores donde la evaluación por pares esté incluida en la. concentración de recursos. Entonces no se puede decir, a no ser de una forma cuestionable, que en Brasil la inversión en las universidades se realiza sin ningún criterio, o que el cooperativismo de la comunidad científica utiliza esos recursos de una forma irresponsable, sin ninguna evaluación. Nosotros sabemos que ese modelo se redujo a través de las Fundaciones estatales de Ciencia y Tecnología y otras agencias, funcionando, desde hace varias décadas, cuando, inclusive. los recursos públicos eran más abundantes. Por lo tanto. Brasil institucionalizó un sistema de pre-evaluación, con un fuerte peso en las Universidades en términos de valores financieros en las áreas de investigación y post-grado, sobre todo si lo comparamos con los recursos presupuestarios de! Ministerio de Educación y que afecta a un universo significativo de su comunidad académica. Esa constatación es importante para que se tenga conciencia de una serie de mecanismos que ya están implementados y asumidos por la comunidad académica, según las reglas de aprobación y desaprobación como consecuencia de la evaluación técnica, de pares y de consultores ad hoc.

Me gustaría resaltar, también, que en Brasil así como en Chile se vivió un proceso de expansión muy fuerte de la enseñanza superior privada durante los regímenes militares. Los datos de 1960 muestran que mientras que en los años 60 apenas un 25% de las matrículas (inscripciones) eran de las instituciones privadas de enseñanza superior y por lo tanto, las estadísticas muestran que esa relación rigurosamente se invirtió, Esa dinámica ocurrió también en Chile, sin embargo, aunque haya habido esa coincidencia de políticas durante el régimen militar, con la transición democrática los planes para la enseñanza superior desencadenaron luego la evaluación en las instituciones privadas, ya que las públicas, teniendo un nivel más alto, podrían quedar para un segundo momento.

¹⁴ CAPES: Fundación Coordinación y Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior; CNPq - Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico; FINEP - Financiadora de Estudios y Proyectos.

En nuestro caso, se habla mucho de la evaluación de las universidades públicas y, muchas veces, nos auto-flagelamos por la no existencia de un sistema de evaluación implementado desde un mayor tiempo. Entretanto, nadie habla de como reacciona el Consejo Federal de Educación, a través de la concesión de autorizaciones para el funcionamiento de instituciones privadas como universidades y que, una vez acreditadas, funcionan de forma autónoma sin ninguna evaluación. El gobierno brasileño consideró que sería prioritaria evaluar la calidad de las instituciones que hoy se ocupan de la formulación de la gran mayoría de los universitarios. Su preocupación, paradójicamente, siempre se centró en las universidades públicas federales que, a pesar de sus problemas, ha tenido en general un nivel de desempeño significativamente superior al de las instituciones privadas; aunque existan universidades privadas de buen nivel en Brasil, este no ha sido el perfil dominante. Ese es el cuadro de enseñanza real superior que se observa en Brasil, inclusive con el deterioro de las condiciones de funcionamiento de las universidades federales, con la crisis del financiamiento que las han afectado en los últimos años. En Chile donde se introdujo la enseñanza pública pagada y en consecuencia, disminuyó el financiamiento gubernamental de las universidades públicas (que se están evidenciando con los bancos privados) contrariamente se está priorizando ya la evaluación de la enseñanza privada.

3. La Evaluación Institucional en Brasil: de la resistencia a la construcción de un proyecto consensual.

El Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB) tuvo origen en la disposición de la Asociación Nacional de los Dirigentes de Instituciones Federales de Enseñanza Superior (ANDIFES) de ejercer un papel pro-activo con relación al aspecto de la evaluación institucional introducida en las universidades brasileñas por el MEC¹⁵, dentro del contexto de las presiones y tendencias internacionales. Entendieron los dirigentes de las IFES¹⁶ que este instrumento bien concebido y orientado, sería adecuado y oportuno en el momento en que la autonomía y la relevancia social de estas instituciones en discusión.

Su concepción teórico-metodológica resultó de un trabajo en equipo, coordinado por la Comisión de Evaluación de la ANDIFES, que contó con la expresiva colaboración de varios especialistas en el tema, oriundos de universidades federales de todas las regiones del país. El trabajo de esta Comisión se desarrolló intensamente de Julio a Octubre de 1993 y fue posteriormente aprobado por unanimidad por los dirigentes de las instituciones federales de enseñanza superior, en Reunión Plenaria de la ANDIFES, realizada en Florianópolis, en 1994.

El proyecto de Evaluación Institucional de la ANDIFES fue, en un segundo momento, adoptado como referencia por el conjunto de las universidades brasileñas al ser aprobado por la Comisión Nacional de Evaluación establecida por la SESU/MEC¹⁷ y enriquecido, a través de consulta institucional, con las sugerencias enviadas de muchas universidades del país. De ese

15 Ministerio de Educación y de Deporte.

16 Instituciones Federales de Enseñanza Superior

17 Secretaria para la Enseñanza Superior, Ministerio de Educación y Deporte.

esfuerzo conjugado a nivel nacional, bajo la inspiración del documento básico de la ANDIFES, nace, por lo tanto, el Programa Nacional de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB).

Quedan, así, evidentes las bases de un proceso construido de la elaboración del Proyecto de Evaluación Institucional de la ANDIFES y del PAIUB, que permitieron superar la tónica hasta entonces vigente, de la polémica y de la resistencia de la comunidad universitaria a una propuesta que podría ser intervencionista y exógena. Al ser entonces asumida autónomamente por los Rectores, que valorizan la reflexión crítica y los estudios de la comunidad académica, la Evaluación Institucional, con Brasil, adquirió un significado político propio de su concepción teórica y metodológica.

El modelo de evaluación institucional adoptado por las universidades brasileñas está centrado en tres ideas básicas: el perfeccionamiento de la calidad académica, la mejora de la gestión universitaria y la rendición de cuentas a la sociedad.

Además de eso, vale repetir, la experiencia con el Proyecto de Evaluación Institucional de la ANDIFES, en la cual la entidad alcanzó ‘efectiva colaboración con el MEC, parecía positiva y pautada por el respeto-mutuo, a partir del conocimiento de las peculiares naturalezas y funciones de ambas instituciones. También viabilizó el que se creasen las condiciones, en ese momento, para una evaluación que ciertamente asegurará ía realización autónoma de ese proceso en varias etapas: el diagnóstico de los cursos que desemboca en la fase de evaluación interna; a partir de la auto-evaluación se desarrolla la evaluación externa por parte de especialistas de otras instituciones. Ese modelo que se aproxima, en grandes líneas, de la bien encaminada experiencia de evaluación de la Universidad Estatal de Campina (UNICAMP) termina con un documento final de divulgación para la sociedad. Mientras persiste ese ciclo evaluativo, un nuevo ciclo se abre para profundizar el proceso siempre dirigido hacia el perfeccionamiento de la calidad académica de la Universidad. Lo ideal sería que, con el tiempo, la evaluación se tornará en un procedimiento continuo, haciendo rutinarios los procesos de mejoría de los patrones académicos y de la gestión universitaria.

Cabe, todavía, destacar algunos elementos caracterizadores de la Evaluación Institucional desarrollada por las universidades federales.

Primer elemento: la opción de que la evaluación sea global señala que ella no es implemento de una evaluación que se hace por sector, relacionando el mismo curso entre varias universidades. Su alcance busca articular internamente el conjunto de la institución. Esa globalidad es fundamental para el autoconocimiento institucional y para la generación de datos confiables sobre las universidades. En consecuencia, la única forma de afectar esa visión totalizadora es a través de la evaluación institucional.

Segundo elemento: esa evaluación globalizadora debe permitir la comparación entre diferentes instituciones sin caer en una “patronización” empobrecedora. Es preciso evitar las clasificaciones discutibles que muchas veces distorsionan la situación de las universidades, con

Indicadores cuantitativos que pretenden abarcar un campo mayor al que permiten los datos. La comparación implica el no considerar a los indicadores aisladamente, pero articulados entre sí para que sean capaces de generar un conjunto de indicadores que abarquen más. La principal crítica que se hace en ese complejo campo de los indicadores cuantitativos es la de que ningún indicador debe ser considerado aisladamente, especialmente cuando se pretende medir a través de él un concepto más complejo. Por ejemplo, la preocupación con relación a la eficiencia no puede reducirse a un indicador simple. Aunque nuestro proyecto combine con un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos, ellos buscan estar dentro del contexto de la cultura de la institución. Sería erróneo imaginar al proceso de evaluación como un mero ejercicio clasificatorio, haciendo uso de indicadores cuantitativos. Ese enfoque reduciría la crisis de las universidades federales a un mero problema de gestión universitaria, entendida como gerenciamiento. Es obvio que la mejora de la gestión es parte del contexto, pero esa se limitaría a una mera gerencia empresarial si ella no fuese orientada por políticas estratégicas en la realización de sus actividades-fines. Esa visión instrumental de la evaluación está muy, presente en el enfoque neoliberal, según el **cual** sólo basta mejorar la gestión para que las universidades resuelvan sus problemas de financiamiento. La evaluación de la gestión universitaria es fundamental también para mejorar la calidad de la institución, pero no agota los factores sustantivos que afectan el desempeño académico de la universidad.

El tercer elemento: el respeto a la identidad institucional. Toda la universidad con su historia, vocación regional, no puede ser evaluada en función de **su** identidad institucional de la misma forma que otras universidades, con otras características, en términos de pre-grado, post-grado, enseñanza y extensión. Es necesario entonces, guardar ciertos principios que aseguren el respeto a la identidad institucional de cada universidad. De allí, que el proyecto tenga flexibilidad para permitir que cada universidad defina las peculiaridades de sus enfoques, aunque conservando la filosofía y la estructura básica de la evaluación institucional.

El cuarto elemento: el principio de la adhesión voluntaria. La decisión sobre el mejor momento de iniciar el proceso de evaluación debe ser de cada evaluación, debe ser de cada universidad. Por ser un proceso complejo, con un plazo medio de dieciocho meses, no puede ser impuesto desde afuera hacia dentro. De donde la preocupación por el principio de la auto-adhesión institucional, conlleva a que dependa de cada institución definir el momento propicio para el inicio del proceso. Además de la sensibilización, la complejidad del sistema de organización de una evaluación institucional implica que en ciertas condiciones sean favorables. Por ejemplo, un Rector al inicio a fin de su mandato puede correr algunos riesgos que podrían afectar la calidad de la evaluación. El proceso de evaluación institucional largo es muy sensible y se puede desgastar con errores en su administración cotidiana. En consecuencia, este necesita ser bien planeado, con una comisión central coordinadora capaz de monitorear el proceso, muchas veces, apoyándose, también, en una comisión ejecutiva con funciones de carácter más operacional.

Finalmente, cabe resaltar otro aspecto que me parece fundamental: es el de la continuidad. pues la evaluación es un proceso continuo de 'retro-alimentación que, terminada una **etapa**. debe empezar con otra, tomando en cuenta otros aspectos que, en la primera evaluación no fueron

considerados. Siendo un proceso de aprendizaje imperativo, ciertamente no será perfecto en todos los niveles, pudiendo, inclusive, incurrir en algunos errores. Es preferible, sin embargo, que se inicie el proceso y se perfeccione con el tiempo, en lugar de quedarse esperando el momento ideal, el cual, por lo general raramente ocurre en una institución.

Su implementación, produce, como consecuencia, inclusive cambios de la cultura organizacional de las universidades, por causa de los procesos internos e interinstitucionales que pasa a exigir.

A propósito, es oportuno mencionar que estoy convencido de que la bien sucedida evaluación de la UNICAME y los procesos de negociación de las universidades con el MEC, son factores fundamentales para el expresivo número de proyectos encaminados por las IFES a la Comisión Nacional de la PAIUB. Este es un indicador claro de que el proceso, para las universidades públicas, se tornó irreversible. La evaluación institucional es hoy día una rutina indispensable para el perfeccionamiento académico, para la mejora de la gestión universitaria y para la preparación de cuentas de uso de los recursos públicos.

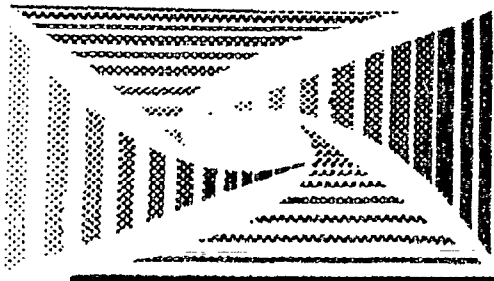
Creo que la resistencia a la evaluación en Brasil, provocada, en gran medida, por el trauma producido por la publicación de la "lista de los improductivos de la USP" en la prensa de Sao Paulo, politizando la problemática de la evaluación, esté superada por el nuevo proceso resultante de la propuesta de evaluación de la ANDIFES, revertir ese clima de desconfianza con relación a la evaluación fue decisivo para el avance de ese proceso en las universidades brasileñas.

Además es preciso reconocer que ese cambio ocurrió en una coyuntura favorable porque se edificó mediante el respeto mutuo entre las asociaciones representativas de las universidades y los dirigentes del Ministerio de Educación. Tuvimos con el Ministro Murilio de Avelar Hinges y la SESU un clima de cooperación y de sociedad muy positivo, casi inédito. La experiencia del pasado reciente, con el gobierno de Collor, fue muy negativa y generó secuelas profundas con relación a la evaluación, y acabó por establecer, en consecuencia, un fuerte clima de reacción a las prácticas evaluativas, especialmente, por parte de las universidades públicas. La evaluación era vista como algo que se imponía desde arriba hacia abajo, asociándose a ella la idea de castigo que se traducía en sanciones, e inclusive, en el propio financiamiento de la universidad. En los últimos dos años, por el contrario, el clima de tensión se redujo entre el gobierno y las universidades, y los dirigentes de estas tuvieron la sensibilidad política de aprovechar esa brecha. En sociedad con el MEC, lo cual hizo viable el que cerca de 43 universidades públicas federales voluntariamente enviaran sus proyectos a la Comisión Nacional de Evaluación. Luego del examen técnico hecho por consultores ad-hoc y por el Comité Asesor, casi 30 universidades están en pleno proceso de evaluación institucional.

Conclusión.

Para concluir, considero que debemos hablar sobre lo que se visualiza del proceso de

evaluación institucional. Finalmente, ¿Para qué la que encuentro relevante y que ha sido adoptada por algunos países, como Francia, por ejemplo. Lo que en última instancia, pretende conocer la Comisión Nacional de Evaluación es si aquella institución Universitaria concreta está cumpliendo con su misión pública. Tal perspectiva parece fundamental: cumplir con la misión pública debe ser el criterio básico del proceso evaluativo. Una especialista brasileña en evaluación, Ana María Saul, prefiere hablar de “evaluación emancipadora”, en el sentido de que la universidad está dirigida hacia aquella utilidad social, sin la cual su actividad - fin no es pertinente. Esos dos conceptos se correlacionan: solamente una evaluación emancipadora será capaz de evaluar adecuadamente **si la** universidad está cumpliendo’ con su misión pública en la formación de sus profesionales **para la** realización de sus investigaciones y en el generar y transmitir el conocimiento. Independientemente del desempeño individual del profesor o del departamento, la institución debe ser vista en su globalidad también para evaluar si la universidad esta cumpliendo con su función de servicio público abierto a la sociedad.



**EDUCACION
SUPERIOR**

SIGLO



CT/C2/E/009

**Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias
para la Transformación de la Educación Superior
en América Latina y el Caribe**

(La Habana, Cuba 18 al 22 de noviembre de 1996)

**Documento de Trabajo
*Comisión 2***

***El rol del Estado frente
a la evaluación de la calidad***

Carlos Marquis

*Sociólogo, Investigador del CONICET
Director del FOMECE/MCE*



Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura

CRESALC

Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
CRESALC. Apartado de correos 68394, Caracas. 1060-A, Venezuela



Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba

**DEL ROL DEL ESTADO FRENTE A LA
EVALUACIÓN DE LA CALIDAD UNIVERSITARIA.
DEL CASO ARGENTINO.**

Carlos Marquis
Buenos Aires, Julio de 1996

EL ROL DEL ESTADO FRENTE A LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD UNIVERSITARIA, EL CASO ARGENTINO.

Carlos Marquis
Buenos Aires, Julio de 1996

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es presentar a la consideración de los colegas de la región algunas políticas y estrategias tendientes al establecimiento de mecanismos sistemáticos de evaluación, acreditación y mejoramiento de la calidad universitaria, tomando como caso testigo a la Argentina, país que en los últimos años está llevando adelante importantes esfuerzos en este sentido.

Está claro que en cada nación los problemas aparecen con características propias y que las experiencias no son transferibles en forma automática, pero también es cierto que conocer los éxitos y fracasos ajenos permite reducir los propios márgenes de error y éste es el sentido de este trabajo, esperando que estas propuestas puedan ser útiles para otros casos.

La cuestión de fondo que aquí se sostiene es que el Estado debe jugar un rol activo, porque las universidades -en general- tienen dificultades para emprender cambios por sí solas dados los delicados equilibrios internos de su compleja gobernabilidad. Y equilibrado, porque debe orientar, inducir y premiar, evitando una presencia excesiva en la vida de las instituciones.

Las obligaciones del Estado son mucho más amplias que las de garantizar el financiamiento adecuado de la educación superior, permanente demanda del ambiente universitario en cuyo imaginario el Estado es siempre el responsable último de las carencias presupuestarias. Por otra parte, en la percepción de los funcionarios gubernamentales el sistema universitario estatal suele aparecer como un ámbito cerrado sobre sí mismo, demandante inagotable de incrementos presupuestales y renuente a los cambios, más allá del reconocimiento de los

Sociólogo. Investigador del CONICET. Director del FOMECA / MCE.
e-mail: cmarquis@spu.riu.edu.ar

aportes académicos, científicos y culturales que las universidades proveen a los países.

Por estas y otras razones semejantes el vínculo entre el Estado y las Universidades en general se ha caracterizado por el recelo y la desconfianza y para modificarlo es el Estado quien debe tomar la iniciativa definiendo su rol en términos de ser un facilitador de los cambios. Esta tesis se ejemplifica con un caso nacional, donde el Estado y las universidades están haciendo esfuerzos por transformar una relación de confrontación en una alianza transformadora, naturalmente impregnada todavía de contradicciones y dificultades.

Desde hace unos pocos años en la Argentina se están llevando a cabo importantes reformas en la educación superior para lo cual el Estado y muchas universidades han puesto su mejor empeño en un proceso no exento de conflictos. Desde los inicios de los ochenta, con la recuperación de la democracia en el país, las universidades ordenaron su vida institucional generando las condiciones para iniciar reformas más profundas. La autonomía, el autogobierno, los concursos de profesores, son nuevamente prácticas cotidianas de las universidades argentinas, luego de una década de dictadura y de muchas más de desencuentros nacionales.

Pero fue en 1993 cuando el énfasis se puso en los procesos de reformas educativas estructurales. Se aprobó y comenzó a ponerse en práctica la Ley Federal de Educación que establece las bases de la transformación educativa cuyos ejes temáticos son la obligatoriedad escolar extendida a 10 años, la transformación de la organización académica de los niveles y los ciclos, la renovación de los contenidos, una mayor autonomía para las escuelas, la formación y actualización de los docentes, la evaluación anual del sistema y el aumento de la descentralización de la gestión.

En el nivel universitario el acento fue puesto en la modernización de la oferta curricular, el mejoramiento de la calidad, el incremento de los rendimientos académicos y la inclusión en la agenda universitaria de la cuestión de la evaluación y la acreditación. En 1995, a dos años de la sanción de la Ley Federal de Educación, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Educación Superior, concebida como un marco regulatorio amplio para todas las instituciones de nivel superior. En ella se reconoce explícitamente y se amplía la autonomía de las

universidades, se incentiva la investigación y la vinculación con los ámbitos sociales y productivos, se jerarquiza el papel de los académicos en los gobiernos de las universidades y se institucionaliza la cuestión de la evaluación y acreditación universitaria.

Fueron diseñadas diversas estrategias para promover las políticas de evaluación, reforma, modernización y mejoramiento de la calidad, superponiéndose en el tiempo las actividades de evaluación y reforma a pesar de la hipótesis que sostiene que primero se debe evaluar y después llevar adelante los cambios necesarios para corregir las debilidades percibidas en la evaluación.

En el caso argentino la evaluación y la reforma se retroalimentaron y una nota distintiva ha sido el protagonismo que le cupo al Gobierno Nacional en el desarrollo de esas iniciativas, ya que si bien algunas universidades emprendieron diversas reformas y otras se sumaron en forma más o menos armónica, en general las universidades siguieron -no siempre a gusto- el camino marcado por el Gobierno Nacional.

En relación a cuál es el sector que toma o debería tomar la iniciativa, H. R. Kells (4 995) comenta que en el panorama internacional los actores que motorizan estos procesos de cambio han sido indistintamente las universidades o los gobiernos y que lo importante es que los procesos se lleven a cabo, y no tanto quién los promueva. Dada la relevancia del Estado en América Latina, el rol de los Gobiernos resulta decisivo para que la reforma pueda llevarse a cabo, lo que se evidencia si se toman otros países de la región como contra ejemplos¹ del caso argentino.

Por ello se desea enfatizar que, hasta tanto los gobiernos no asuman el reto de la nueva reforma del sistema universitario, la actividad transformadora que las universidades pudieran desarrollar difícilmente será exitosa en términos del sistema. Por otra parte, no parece posible ni necesario contar con acuerdos de todos los miembros del sistema, ya que los buenos ejemplos suelen ejercer un efecto de demostración importante en el resto.

¹ La situación del Ecuador, muestra la existencia de sectores del sistema universitario aparentemente deseosos de llevar adelante procesos de reforma y modernización, pero se encuentran carentes de interlocutores en el Gobierno, lo cual impide ponerlos en marcha.

En el caso argentino, sobre un campo que mostraba algunas pocas parcelas dispuestas al cambio, el gobierno desarrolló una diversidad de acciones tendientes a difundir esa propensión. Los principales emprendimientos se tomaron en los siguientes aspectos: ordenamiento normativo, evaluación universitaria, mejoramiento de la calidad, innovaciones en el régimen económico-financiero, ordenamiento estadístico e informático y planeamiento regional.

A continuación se desarrollan dos puntos: uno vinculado con las cuestiones de la evaluación y la acreditación y otro con las estrategias del mejoramiento de la calidad.

II. SOBRE LA EVALUACIÓN

El proceso de institucionalización de la evaluación universitaria en la Argentina fue complejo y conflictivo. Intervinieron en él diversos sectores de la comunidad universitaria y de la sociedad en general² quienes desarrollaron vastas polémicas que para algunos expresaban la oposición entre “modernos” y “conservadores” y para otros era un conflicto entre “intervencionistas” y “autonomistas”. Estos esfuerzos se iniciaron en 1991 y aunque la evaluación universitaria aún no se encuentra arraigada en ‘cada una de las instituciones que componen el sistema, ya es una práctica asentada en muchas de ellas y está instituida en la Ley de Educación Superior que el Congreso de la Nación aprobó a mediados de 1995.

Se pueden reconocer tres pasos importantes dados tras el objetivo de incluir en la agenda universitaria el tema de la evaluación. No fueron programados puntualmente, pero vistos en perspectiva resultan etapas armónicas y, tal vez, aplicables en otros casos.

1. Instalación del tema de la evaluación: sensibilización de la comunidad universitaria e inicio de la discusión sobre aspectos conceptuales y metodológicos (años 1991/93).
2. Legitimación del tema en el ambiente universitario: puesta en marcha de experiencias piloto, afianzamiento de la cultura de la evaluación y condicionamiento del acceso al financiamiento vinculado con los proyectos de reforma a las actividades de evaluación (1993/95).
3. Institucionalización de la evaluación, a través de la nueva Ley de Educación Superior, que crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) (1995/ en adelante).

² La prensa intervino en general apoyando la instalación de procesos sistemáticos de evaluación, pero advirtiendo contra una posiblemente excesiva participación del Estado. La Unión Industrial Argentina (UIA) mantuvo una activa actitud a favor de estas cuestiones, desarrollando seminarios y difundiendo sus puntos de vista a favor de la evaluación universitaria.

1. INSTALACIÓN DEL TEMA DE EVALUACIÓN

Desde los inicios de la década del 90 la Argentina comenzó a transitar con vigor un proceso de modernización y globalización de su economía incluyendo reglas de juego más transparentes, exigentes y competitivas en sus relaciones sociales. El Mercosur estimuló la introducción de patrones internacionales en el manejo de diversos aspectos económicos, sociales y culturales, incluida la educación superior y particularmente los estudios de posgrado.³

La cuestión de la evaluación estaba presente en el sistema universitario argentino desde hacía más de una década, pero fue encarado con carácter nacional recién a partir de 1991, cuando el Ministerio de Educación (ME) acordó con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)⁴ ejecutar un préstamo de asistencia técnica que la Argentina tenía acordado con el Banco Mundial desde 1988 para el sector educación, pero que para el nivel universitario no había concretado. Con ese marco y aprovechando un momento de excelente relación entre las autoridades del Ministerio y las del CIN, se decidió la realización de un trabajo denominado Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria y la designación del equipo coordinador⁵.

El trabajo consistió en “la elaboración, de propuestas de políticas públicas tendientes a la superación. de la crisis del sector; el diseño de metodologías e instrumentos para llevarlas a cabo y la adecuada difusión de sus productos entre las Universidades y el Ministerio”. (Marquis y Sigal, 1993) y los temas que se tratados fueron: (i) el mejoramiento de la interacción de las universidades con la sociedad, particularmente con el sector productivo y de servicios, (ii) la realización de estudios de costos y de alternativas de financiamiento, (iii) el mejoramiento de la calidad de la enseñanza universitaria, (iv) el fortalecimiento de la coordinación interuniversitaria, (v) el desarrollo de un sistema de información estadística y científica y (vi) la capacitación de administradores universitários

³ Son relevantes los trabajos emprendidos en este punto entre Brasil , Chile y Argentina.

⁴ Organismo que reúne al conjunci de las universidades nacionales (estatales, autónomas, financiadas por el Gobierno Nacional)

⁵ Por ser el sexto proyecto de los que el Ministerio encaró en ese programa, fue conocido como “Subproyecto 6 y sus coordinadores fueron Carlos Marquis y Víctor Sigal.

Como es evidente se trataba de una propuesta muy ambiciosa que excedía la cuestión de la evaluación de la calidad, pero desde los inicios la opinión pública y la comunidad universitaria centraron su atención en ese tema. La prensa recogió la cuestión bajo titulares como “La universidad rinde examen” y otros afines, reflejando las expectativas que este trabajo generaba. La cuestión de la evaluación de la calidad resultó ser particularmente polémica con las universidades más tradicionales, las que -sin lugar a dudas- ‘tienen áreas de excelencia y tienden a percibirse a sí mismas como los modelos que el sistema debe imitar, resultándoles difícil aceptar cuestionamientos a su propia calidad.

En el Proyecto se sentaron las bases para encarar la cuestión en forma sistemática y se abordaron los problemas metodológicos y políticos implicados en la evaluación universitaria ¿Cómo evaluar?, ¿quién evalúa? y ¿qué es la calidad? fueron interrogantes legítimos, que pudieron tornarse en preguntas paralizantes del proceso de evaluación de no haber mediado la voluntad política y académica de un grupo de actores involucrados en la nueva reforma universitaria. El caso argentino es un claro ejemplo de lo descrito por J. J. Brunner (1993) cuando se refiere a la potencialidad de los grupos “pro-evaluación” y a las dificultades a las que se enfrentan para que triunfen sus puntos de vista.

Para dar cuenta del fenómeno de la calidad se preparó un largo listado de variables e indicadores organizados en una suerte de mapa conceptual, entre los que se seleccionaron y ponderaron los más relevantes y descriptivos a partir de la opinión de 200 expertos a quienes se les aplicó un cuestionario cerrado. Ese procedimiento fue empleado a modo de ejemplo para anticipar cómo cada institución -por sí o en asociación con otras- podía seleccionar las variables que dieran cuenta del fenómeno de la calidad y, sobre todo, para realizar un ejercicio de acotamiento del concepto.

Por otra parte, se propuso combinar la autoevaluación con la evaluación externa y para coordinar esto se sugería la constitución de un organismo estatal, autónomo, compuesto por reconocidas personalidades del quehacer universitario y científico, equidistante entre las universidades y el gobierno, aunque vinculado con ambos. Siguiendo una estrategia derivada del modelo francés se planteó la constitución de un Consejo Nacional de, Evaluación Universitaria cuyos miembros fueran propuestos por las Universidades Nacionales y Privadas, la Academia

Nacional de Educación, el Ministerio de Educación y el Congreso Nacional. Esta propuesta fue finalmente recogida en la mencionada Ley de Educación Superior.

La tarea concluyó con una publicación” que fue recibida de diferente manera por el Gobierno y las Universidades: el Ministerio de Educación lo publicó y difundió ampliamente, mientras que entre las Universidades tuvo un tratamiento dispar: algunas lo utilizaron desde un inicio y otras se opusieron a él como parte de su resistencia a la creación de mecanismos sistemáticos de evaluación; la mayoría lo fue aplicando a medida que total o parcialmente les fue resultando útil.

2. LEGITIMACIÓN DEL TEMA

2.1. Convenios de evaluación para el mejoramiento de la calidad

‘A partir de la mencionada publicación el Ministerio propuso a cada una de las universidades la firma de un convenio destinado a aunar esfuerzos para desarrollar trabajos de evaluación. Se concretó así esta importante iniciativa del Ministerio, quien tomó en sus manos e impulsó la cuestión de la calidad. Las universidades nacionales reconocerían dos años después la trascendencia de ese impulso ínicia¹’.

El objetivo general del Convenio buscaba que las universidades desarrollaran procesos de evaluación de los cuales se derivaran planes y programas para el mejoramiento de la calidad universitaria. También se tendía hacia la formación o el fortalecimiento de equipos técnicos dedicados al tema, siendo prerrogativa de las universidades definir la metodología a emplear una vez acordadas con el Ministerio las pautas mínimas de evaluación. El Convenio preveía ‘dos momentos de evaluación: uno interno de autoevaluación y otro externo realizado por pares seleccionados entre las partes, El Ministerio ofreció financiar el apoyo técnico para la autoevaluación y la totalidad de los gastos de la evaluación externa. Pero el elemento relevante para que las universidades se decidieran a firmar el convenio fue que el ME se comprometió a proporcionar y

⁶MARQUIS, Carlos & SIGAL, Víctor Evaluación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. MCE / PRONATASS, Buenos Aires, 1993.

⁷Véase MARQUIS, Carlos (comp) Evaluación Universitaria (Memorias del II Taller sobre Experiencias de Evaluación Universitaria). MCE / SPU, Buenos Aires, 1995:

gestionar los apoyos técnicos y financieros necesarios para implementar los planes de mejoramiento de la calidad que surgieran de la evaluación.

Hasta la sanción de la Ley de Educación Superior la mitad de las Universidades Nacionales hablan firmado el convenio y desarrollado actividades sistemáticas de evaluación. Si bien varias de ellas concluyeron sus trabajos y publicaron sus resultados, otras alcanzaron sólo logros parciales, pero en todos los casos se trató de experiencias piloto que abonaron el camino y despejaron temores.

En forma simultánea al desarrollo de los Convenios de Evaluación, tanto desde el Ministerio de Educación cuanto desde el CIN y universidades diversas, se organizaron seminarios, talleres y reuniones académicas y de difusión de estos temas. Fueron convocados a debatir sobre esa cuestión expertos nacionales e internacionales y se promovieron reuniones de intercambio de experiencias lo cual resultó muy propicio para la instalación de la llamada cultura de la evaluación.

2.2. La Comisión de Acreditación de Posgrados

Frente al crecimiento desordenado de la oferta de posgrados de los últimos años y considerando que en la Argentina no existe la exigencia del doctorado para ejercer la docencia universitaria, salvo en la tradición de las "ciencias duras"; el Ministerio se propuso crear las bases que permitieran difundir esta exigencia en un mediano plazo. Para ello se planteó calificar dicha oferta y apoyar, a través de becas del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEUC)⁸, a jóvenes profesores y auxiliares de docencia e investigación para que completen su formación académica cursando maestrías y doctorados cuya calidad fuera previamente evaluada y acreditada.

⁸ Más adelante se explica en detalle el funcionamiento de este Fondo. Básicamente se trata de un mecanismo de financiamiento de proyectos de reforma universitaria y de mejoramiento de la calidad.

Los pasos que se siguieron fueron los siguientes:

- 1°) Se realizó un relevamiento de la cantidad de posgrados con que cuenta la Argentina y de los profesores universitarios que poseen ese nivel de estudios⁹.
- 2°) Se constituyó una Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) y se convocó a las maestrías y doctorados a solicitar su acreditación. Las carreras acreditadas fueron calificadas como A, B o C.
- 3°) Se abrió una línea de financiamiento dentro del FOMEC para becar a profesores jóvenes en la realización de sus estudios de posgrado en programas nacionales acreditados con la más alta calificación o en centros de excelencia en el exterior.
- 4°) Se abrió otra línea para apoyar a aquellos programas de posgrado que si bien fueron acreditados, no obtuvieron las mejores calificaciones.

La CAP se integró con nueve académicos: cinco designados por el CIN, tres por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y uno por el Ministerio de Educación. Cada una de las carreras de posgrado que solicitó su acreditación presentó documentación e información detallada sobre su marco institucional, cuerpo académico, planes de estudio, actividades de investigación, alumnos y graduados e infraestructura y equipamiento, adjuntando dos tesis de graduación.

La evaluación de las Carreras de Posgrado fue realizada a través de Comités de Pares, quienes evaluaron los programas y propusieron su acreditación. El resultado agregado fue que se presentaron 297 carreras de maestría o doctorado pertenecientes a universidades públicas y privadas de un universo estimado en 500 carreras, de las cuales se acreditaron 177, las que fueron calificadas como A, B o C según se muestra en el cuadro siguiente

⁹ Véase el trabajo de Osvaldo Barsky. El Sistema de Posgrado en la Argentina, SPU / MCE; Buenos Aires, 1996.

Cuadro 1: Doctorados y Maestrías Acreditadas y Calificadas. 1995

POSGRADOS	Número	%
Universo estimado	500	
Presentados a la acreditación	297	59.6
No acreditados	120	40.4
Acreditados	177	60.6
Categorizados A	63	35.6
Categorizados B	71	40.1
Categorizados C	43	24.3

Fuente: Comisión de Acreditación de Posgrados

Para el sistema universitario argentino ha resultado muy importante la experiencia de la acreditación de 'fas carreras de posgrado. Fue una tarea impulsada por el Gobierno Nacional, pero llevada a cabo en forma mancomunada con el CIN y el CRUP, organismos representativos de las universidades argentinas que tenían clara conciencia del sobredimensionamiento que presentaba la oferta de posgrados. El éxito de la gestión estuvo sostenido, en gran medida, por la legitimidad que dentro del sistema académico tenían los pares evaluadores y por el alto grado de profesionalismo que tuvieron los técnicos intervinientes. Sin embargo la razón más importante -como es obvio- es que todo este trabajo de discriminación de calidades estuvo asociado con la existencia con un programa de estímulos, fomento y financiamiento, como es el FOMECA, que incluye no sólo "premios", sino también mecanismos de apoyo para programas buenos aunque estén aún alejados de la excelencia.

2.3. Programa de incentivos a los docentes-investigadores

Otra actividad de evaluación y estímulo, puesta en marcha con anterioridad a la existencia de un marco normativo completo fue el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores creado en 1993. Esta iniciativa también fue elaborada por el ME con el acuerdo y participación del CIN y se inscribe en un enfoque de asignación de recursos a las universidades en función de programas específicos basados en criterios objetivos que favorezcan el rendimiento del trabajo académico.

Los beneficiarios son los docentes que participan en proyectos de investigación en el marco de las respectivas cátedras, los que tienen que estar evaluados y aprobados por entidades habilitadas que cuenten con jueces externos. En los llamados que a tal efecto realizó el Ministerio de Educación, los docentes que participan en estos proyectos de investigación han sido evaluados y calificados como docentes-investigadores A, B, C o D, y a partir de su categorización perciben una remuneración adicional. Del mismo modo que la acreditación de los posgrados, esta 'práctica significó avanzar en la evaluación en el interior del sistema, discriminando calidades, reconociendo excelencias y premiándolas.

3. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA

Luego de dos años de discusiones (1993/95), búsqueda de consensos y desarrollo de conflictos diversos, el Congreso Nacional sancionó la Ley de Educación Superior, uno de cuyos aspectos centrales es la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Se estableció que todas las universidades deberán asegurar el 'funcionamiento de instancias internas de evaluación, las que se complementarán con evaluaciones externas, por lo menos cada seis años.

A través de la autoevaluación las universidades analizarán, en base a los objetivos institucionales definidos por cada una de ellas, la actividad y producción docente, de investigación, de extensión y de servicios, así como su capacidad de gobierno, gestión y desarrollo institucional. Está contemplado que las evaluaciones externas se realicen con la participación de pares académicos nacionales y extranjeros de reconocida trayectoria en el ámbito académico. Será prerrogativa de las Universidades decidir si recurren a la CONEAU o si eligen instancias de evaluación formadas por las propias instituciones, las que podrán crearse si son reconocidas previamente por el Ministerio de Cultura y Educación.

Los doce miembros de la CONEAU son personalidades de reconocida jerarquía académica y científica designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: Consejo Interuniversitario Nacional (3),

Consejo de Rectores de Universidades Privadas (1), Academia Nacional de Educación (1), Cámaras de Diputados (3), de Senadores, (3) del Honorable Congreso de la Nación y del Ministerio de Cultura y Educación (1).

La CONEAU es un organismo descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación y su misión se concentra en consolidar el sistema nacional de evaluación promoviendo y realizando tareas relativas a la evaluación de instituciones, carreras y programas; evaluación para la creación de nuevas instituciones, acreditación de carreras, de posgrados y de asociaciones acreditadoras, teniendo la prerrogativa de proponer los patrones y estándares mínimos para los procesos de acreditación. En rigor, la CONEAU tiene previstas funciones de “amortiguación” (buffer institutions) frente a las inevitables presiones corporativas a las que las oficinas públicas se ven sometidas.

Legitimar el tema de la evaluación no ha sido fácil. Supuso un proceso de cambios importantes donde el Gobierno Nacional jugó un papel protagónico y las Universidades se sumaron al impulso que implicaba la acción del gobierno. En la experiencia argentina se percibe claramente que los cambios importantes en las universidades, en general, no han provenido de su interior, pero que son instituciones permeables a atender las nuevas demandas, adaptarse a ellas y enriquecerlas.

III. REFORMAS EN EL SISTEMA Y EN LAS INSTITUCIONES. EL FONDO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD UNIVERSITARIA (FOMEC).

1. PRESENTACION DEL FOMEC

Con la creación del FOMEC el Gobierno ha instituido un mecanismo novedoso para el sistema universitario argentino destinado a apoyar financieramente los proyectos que impliquen reformas educativas, modernización de la oferta curricular, mejoramiento de la calidad de la enseñanza e incremento de los rendimientos académicos que las universidades elaboren dentro de los lineamientos generales de política universitaria propuestos por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Es un fondo competitivo, con reglas de juego claras y con procedimientos de evaluación académica transparentes.

-El FOMEC promueve la formación de posgrado de los jóvenes profesores en maestrías y doctorados acreditados en el país o en el extranjero; apoya el mejoramiento de la oferta de posgrados por medio de diversos programas: profesores visitantes, consultorías, equipamiento, bibliotecas, etcétera y financia el desarrollo integrado de las carreras de grado, incluyendo el equipamiento para la docencia, así como becas en el grado para las carreras de matemática e informática.¹⁰ El programa está centrado en el mejoramiento de la calidad de la docencia, por ello no financia proyectos de investigación, ni es un programa alternativo al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET).

La primera fuente de financiamiento del FOMEC proviene de un préstamo externo que el Gobierno Nacional negoció con el Banco Mundial (BIRF/BM), lo cual implicó una importante decisión para la Argentina ya que su prioridad en materia educativa está en el sector básico y medio. Sin embargo se entendió que era necesaria una inversión que permitiera movilizar las energías transformadoras del sector universitario adormecidas tras décadas de desinversión.

El proceso de negociación con el BIRF/BM fue ampliamente difundido en la comunidad universitaria y se informaba a los Rectores acerca de los pasos que se iban dando, habida cuenta de la prevención que en general manifiesta el sector

¹⁰ En base a los diagnósticos realizados, esas dos carreras se consideraron áreas particularmente débiles.

universitario respecto del financiamiento externo. El préstamo del BIRF tiene una duración de cinco años, al cabo de los cuales podrá renovarse, pero el programa está ideado para operar con diversas fuentes de recursos por lo tanto su duración no está limitada por la vigencia de una de ellas.

Las universidades, en pleno uso de su autonomía, deciden participar o no del FOMECE. Si lo hacen, también deciden cuáles son los proyectos de reforma que quieren llevar adelante, quiénes los profesores que desean becar y a qué destinos, qué equipamiento requieren incorporar; etcétera. El objeto de análisis y evaluación para el FOMECE son los proyectos de reforma que las universidades generen y las correspondientes solicitudes de financiamiento. Estos proyectos deben poseer calidad intrínseca y la inversión debe producir impacto en la institución, en la disciplina y en la región. Por lo tanto, no necesariamente habrá una correlación directa entre la calidad actual de la institución, su tamaño o grado de desarrollo con la aprobación de los proyectos, ya que esencialmente se evalúan proyectos de cambios curriculares, reformas académicas y mejoramiento de la calidad.

Las universidades no deberán reembolsar los fondos que reciban a través del FOMECE. Se trata de una transferencia extraordinaria con fines de inversión en recursos humanos y en equipamiento que se adiciona, por única vez, al presupuesto de la institución". Los fondos que nutren al FOMECE en función del crédito del BIRF generan deuda externa y comprometen futuras recaudaciones impositivas, por ello los recursos deben utilizarse con extremo cuidado y sólo en los proyectos que impliquen inversiones en reformas significativas.

Las universidades deben comprometer parte de su presupuesto para constituir la contrapartida del préstamo. El FOMECE financia una parte sustantiva de los proyectos de reforma -del 50% al 80% según los rubros- el resto debe ser completado por la Universidad. En promedio el FOMECE financia las dos terceras partes del monto aprobado. La institución dimensiona sus proyectos según su posibilidad de contrapartida, la cual guarda relación con el tamaño de su presupuesto, pero sobre todo con un adecuado ejercicio financiero.

11 Los proyectos que las universidades elaboran pueden desarrollarse hasta en cinco años, en cuyo caso los desembolsos se realizan a medida que el proyecto lo requiere. La evaluación y aprobación se hace en una única oportunidad, con los correspondientes procesos de seguimiento académico y auditorías financieras.

Los procedimientos para la evaluación de los proyectos son públicos, ampliamente difundidos y se basan en la tradición académica de los Comités de Pares Evaluadores, quienes opinan sobre la calidad de los proyectos a la luz del desarrollo de sus disciplinas. En esa tarea en la Primera Convocatoria han colaborado académicos de Brasil, Chile, EEUU, Francia, México y Uruguay. Asimismo existen dos Comisiones Asesoras interdisciplinarias que compatibilizan y auditan la tarea de los pares y analizan el impacto de los proyectos a la luz de las políticas prioritarias definidas por el Ministerio de Educación.

2. PROCEDIMIENTOS DE EVALUACION APLICADOS.

En la Primera Convocatoria 32 Universidades Nacionales¹² presentaron 409 proyectos con una demanda de 330 millones de dólares; de ellos el 70% correspondieron a las Ciencias Básicas e Ingenierías, el 26% a Ciencias Sociales, Humanas y de la Salud (CSHS) y el 4% a Bibliotecas. Estos proyectos fueron evaluados por cuatro instancias diferentes y el resultado fue que finalmente se aprobaran 115 (28%) proyectos, por un monto de 85.8 millones de dólares (26% de lo demandado).

2.1 Evaluación de elegibilidad

La Dirección Ejecutiva (DE) realizó un primer análisis de los proyectos con el objeto de discriminar aquellos que no satisfacían los requisitos de elegibilidad, vg. solicitud de financiamiento de investigación, apoyo a posgrados no acreditados, etc., o tenían serias fallas en su elaboración, vg. falta de información, clara inconsistencia entre objetivos, metas e indicadores, etc. Es decir, no se trató de un juicio sobre la calidad de los proyectos sino de cuestiones formales requeridas para la evaluación.

2.2 Evaluación de calidad y pertinencia

Se constituyeron 16 Comités de Pares (CP) según las áreas disciplinarias involucradas y cada proyecto fue evaluado por 3 miembros del CP, quienes generaron sendos informes individuales, y posteriormente se elaboró el

12 Para participar en el FOMECE era necesario que las Universidades adhirieran al Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), a través de la firma de un convenio en el que se establecían las reglas de juego. Para la primera convocatoria una universidad no lo había hecho, en la actualidad todas han firmado dicho convenio.

dictamen del Comité en forma colectiva. Se utilizó una guía para la evaluación diseñada ad-hoc y los proyectos fueron calificados según una escala ordinal, complementada con dos textos que elaboraron los pares: uno, en el que se justificaba la calificación asignada y otro con recomendaciones al proyecto.

2.3 Análisis de impacto

El paso siguiente fue realizado por dos comisiones interdisciplinarias, una de Ciencias Básicas e Ingenierías y otra de Ciencias Sociales, Humanas y de la Salud, quienes evaluaron el impacto de los proyectos a la luz de las Políticas Universitarias Prioritarias elaboradas por la Secretaría de Políticas Universitarias en: a) la disciplina, b) la institución y c) la región, desde la perspectiva económico social. Para realizar esta tarea también se elaboró un instrumento de evaluación que finalmente concluía con una escala ordinal,

2.4 Evaluación sintética y de financiamiento

El último paso fue dado por el Consejo Directivo del FOMECE, quien revisó en detalle cada uno de los proyectos que habían pasado por las diversas etapas evaluatorias y decidió efectuar modificaciones sobre los montos a financiar en muchos de ellos.

Finalmente se informó a los coordinadores de proyectos con financiamiento aprobado cuáles fueron los condicionamientos generales que el Consejo Directivo estableció y las modificaciones presupuestarias planteadas a cada uno de ellos.

Con esa información adecuaron su propuesta, establecieron los cronogramas y elaboraron el proyecto definitivo.

Los coordinadores de los casi 300 proyectos que no fueron aprobados recibieron un informe escrito sobre las causas de su desaprobación y las recomendaciones para su reformulación que produjeron las diferentes instancias evaluadoras. Además el Director Ejecutivo del FOMECE y personal técnico concurrió a las universidades con el fin de entrevistarse con el mayor número de profesores

implicados en esos proyectos. En esas visitas se amplió la información y, en la medida en que se percibieron sus debilidades con mayor claridad, se diagnosticó en forma más precisa la asistencia técnica que pudieran requerir para formular proyectos al FOMECE.

De la Primera Convocatoria del FOMECE se deducen dos conclusiones importantes. Por un lado, que el 'sistema universitario argentino carece de experiencia socialmente acumulada en la elaboración de proyectos de reforma, planes de modernización y mejoramiento de la calidad, concretadas en demandas de financiamiento y dentro de planes institucionales de desarrollo estratégico; lo mismo ocurre con los mecanismos instituidos de evaluación. Para subsanar ese aspecto la Dirección Ejecutiva realizó una intensa difusión de los objetivos del FOMECE en el conjunto del sistema universitario, tanto entre los proponentes de proyectos como entre los propios pares evaluadores.

Por otra parte, el sistema universitario y el Gobierno Nacional encuentran puntos de contacto cuando se plantea un programa serio de reformas, se crean mecanismos competitivos transparentes y -por supuesto- se obtiene el financiamiento adecuado aunque las universidades deban participar con una tercera parte del mismo.

3. RESULTADOS DE LA PRIMERA CONVOCATORIA

Para el análisis de los resultados debe discriminarse entre el número de proyectos aprobados y los montos otorgados a los mismos. Los importes aprobados fueron muy variables, el proyecto de menor cuantía fue de poco más de diez mil pesos¹³ y el mayor rondó los dos millones, pero el proceso de evaluación fue el mismo para todos.

Tanto la cantidad de proyectos aprobados, cuanto los fondos asignados en la primera convocatoria favoreció al componente CBI, en particular a las Ingenierías y las disciplinas de Física, Matemática y Ciencias Agiopecuarias; en un segundo nivel se encuentran Informática, Biología, Química y Geología. Las unidades académicas de las áreas de CSHS -al no tener acceso a equipamiento

¹³En la Argentina la relación peso-dolar es de paridad (\$1 = u\$s 1).

en el primer llamado- tuvieron menor proporción de fondos que de proyectos aprobados ¹⁴.

3.1. Proyectos aprobados

Los 115 proyectos aprobados correspondieron a 25 universidades sobre un total de 32 que se presentaron, es decir que 7 universidades no aprobaron ningún proyecto. La Universidad de Buenos Aires es la universidad que más proyectos presentó, de los que fueron aprobados 16. Luego siguen la Universidad de Cuyo con 10 y La Plata con 9 proyectos. Un grupo grande de universidades tuvieron entre 6 y 7 proyectos aprobados: Salta, Mar del Plata, San Juan, Sur, Córdoba, Río Cuarto y Rosario. Las universidades de Tucumán, San Luis y Litoral aprobaron 4, y el resto entre 1 y 3 proyectos. La distribución del financiamiento por rubros se detalla en el cuadro siguiente:

Cuadro 2: Distribución de fondos por rubro y por componente
(en miles de dólares)

COMPONENTE	BIENES	SERVICIOS DE CONSULTORIA	BECAS	OBRAS	TOTAL
CBI	55.4%	7.6%	36.2%	0.8%	72.019.1
CSHS	8.6%	17.4%	73.9%	0.2%	6.558.1
BIBLIOTECAS	81.8%	5.5%	11.2%	1.5%	7.210.1
TOTAL \$	46.382.6	7.028.1	31.718.7	657.9	85.787.3
% S/TOTAL	54.1%	8.2%	36.9%	0.8%	100.0%

FOMEC
DIRECCION EJECUTIVA
PRIMERA CONVOCATORIA, 1995.

14 En la convocatoria de 1993 las áreas de Ciencias Sociales y Humanidades estaban inhibidas de solicitar equipamiento. Situación que se modificó para la Segunda Convocatoria.

3.2. Inversión en recursos humanos

Se financiaron 827 becas de posgrado; 90 becas para el grado; 77 radicaciones de docentes y 2.735 meses de pasantías para diversas disciplinas. Del total de becas otorgadas (917) el 61% se realizarán en la Argentina; el 33% en el exterior y 6% corresponde a becas mixtas, que se desarrollan en la Argentina y fuera de ella.

Las universidades podían solicitar al FOMEC becas para la formación de sus jóvenes profesores¹⁵ para ser cursadas en el país -en los posgrados acreditados por la CAP como A, o excepcionalmente como B- o en el extranjero, en los niveles de maestría o doctorado. Además se previó un rubro de becas de posdoctorado. En estos tres niveles de posgrado se otorgaron 591 becas de formación docente, de las cuales el 44.5% se desarrolla en el país y el 55.5% en el exterior.

Por otra parte los posgrados categorizados por la CAP como A podían solicitar se les asigne un número de becas para ser concursadas por jóvenes graduados, pertenecieran o no al cuerpo docente de las universidades nacionales. En esta categoría fueron otorgadas 236 becas abiertas, de las cuales el 60% se asignó a alumnos provenientes de universidades nacionales diferentes de aquellas que ofrecían las becas. Esta decisión se basó en la búsqueda de que la excelencia de los posgrados "A" tienda a impactar sobre otras instituciones y no quede limitada a sus propios profesores o graduados.

Analizando la distribución de las becas en las diversas categorías en que podían solicitarse se destaca que se han aprobado 917 becas. El cuadro 3 muestra la distribución de la cantidad de becas por rubro, niveles de estudio, destino y componente.

4

¹⁵ Esta oferta estaba orientada a Profesores Adjuntos, Jefes de Trabajos Prácticos o Ayudantes de Primera, cuya edad no excediera los 35 años.

Cuadro 3: Distribución de becas financiadas según nivel de estudios y destino; por componente

COMPONENTE	CBI				CSHS				BIBLIOTECA				TOTAL			
	Nac	Ext.	Mix.	Total	Nac	Ext.	Mix.	Total	Nac	Ext.	Mix.	Total	Nac	Ext.	Mix.	Total
Nivel Estudios																
Grado	66			66					24			24	90			90
Maestría	163	78	13	254	68	30		98		10		10	231	118	13	362
Doctorado	187	67	42	296	19	26	1	46					206	93	43	342
Posdoctorado	33	82		115	1	7		8					34	89		123
Total	449	227	55	731	88	63	1	152	24	10		34	561	300	56	917

FOMECE
DIRECCION EJECUTIVA
PRIMERA CONVOCATORIA, 1995.

Nota: No se incluyen las 77 Becas de Radicación Docente, que se distribuyen: 70 de CBI y 7 de CSHS.

De los 177 posgrados acreditados por la CAP, el 93.% corresponde a universidades nacionales y de ellos el 45% recibió apoyos diversos por parte del FOMECE. De los 115 proyectos aprobados en esta convocatoria el 64% corresponde a proyectos que incluyen posgrados, con lo cual se dimensiona el conjunto de impactos que el FOMECE está produciendo sobre el sistema de posgrados acreditados en el país.

De estos resultados se desprende que el FOMECE está contribuyendo a mejorar la calidad de la docencia al apoyar la formación de posgrado de jóvenes docentes universitarios y, por otra parte, se tiende a consolidar el sistema nacional de posgrados acreditados que verán aumentada su capacidad para ofrecer becas y recibir becarios.

Finalmente, es destacable que la distribución por universidades no guarda relación directa con el tamaño, región o antigüedad de las mismas, situación que tiende a confirmar que la distribución está asociada a la calidad de los proyectos y no a otras variables.

IV. CONCLUSIONES

Las universidades estatales argentinas han sido muy permeables a las políticas de evaluación y mejoramiento de la calidad que el Gobierno Nacional ha promovido, aún antes de que la Ley de Educación Superior diera a estas políticas carácter obligatorio. Lo hicieron así porque en muchas de ellas existen sectores en la comunidad académica que coinciden con la necesidad de gestionar las instituciones con autonomía, responsabilidad y transparencia (*accountability* y consideran que la evaluación es un instrumento ideal para ello. Por otra parte, advirtieron que la evaluación institucional mejoraba las condiciones de competitividad en la búsqueda de recursos adicionales: estímulos económicos para sus profesores e inversiones estratégicas para la enseñanza y la investigación.

En cuanto a las universidades de gestión privada, que en la Argentina no reciben subsidios del Estado, se han movido con mayor lentitud. Es así que sólo una de ellas convino con el Ministerio de Educación la puesta en marcha de procesos de evaluación sistemática en forma voluntaria. El resto ha esperado a la creación de los mecanismos normativos correspondientes y encararán estas tareas a través de una agencia de evaluación y acreditación privada para las universidades del sector. Esta alternativa está incluida en la Ley de Educación Superior, según la cual las universidades estatales y privadas podrán seguir este camino. La ley fija condiciones para la creación y funcionamiento de estas agencias, las que a su vez deberán acreditarse frente a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU).

Por otra parte, en la Argentina ha resultado estratégica la existencia de recursos financieros que las universidades pueden obtener en forma adicional a los otorgados por la Ley de Presupuesto y a los que pueden acceder a través de procedimientos transparentes, elaborados con reglas de juego claras y consensuadas con el sector.

El FOMECA está previsto como un programa permanente, si bien los recursos iniciales fueron provistos por el Banco Mundial. De este modo se está introduciendo en el sistema universitario argentino un mecanismo estable para la asignación de recursos incrementales y en forma simultánea un instrumento de carácter orientador y pedagógico, ya que las instituciones universitarias tienen la

posibilidad de corregir los errores de los proyectos que no obtuvieron resultados exitosos en las primeras convocatorias y reiterar su presentación en otras oportunidades, lo cual le otorga gran valor a este instrumento. En la primera convocatoria del FOMEC el 36% de los proyectos fueron rechazados en la primera instancia de evaluación, en la que se analizaban las condiciones de elegibilidad y la pertinencia de los proyectos antes de revisar la calidad de los mismos. Un año más tarde, en la segunda convocatoria, sólo un 8% no pasó esa instancia. Además, la calidad intrínseca del conjunto de los proyectos recibidos fue superior y mucho más razonable la dimensión financiera de los proyectos¹⁶.

Una cuestión clave que debe tenerse en cuenta en la gestión de este tipo de fondos concursables es que deben combinarse los requisitos de 'calidad y pertinencia, de modo tal que no se concluya premiando a quienes ya son los mejores y se sancione a aquéllos que hoy tienen un desarrollo modesto pero presentan claras posibilidades de mejoramiento. No se trata de aumentar la brecha entre excelencias y mediocridades, sino de estimular el crecimiento de todos: tanto los excelentes como los que tienen potencialidades de serlo. Naturalmente que hay sectores donde no tiene sentido incrementar la inversión y esto debe reconocerse francamente.

Finalmente, y en el momento de las conclusiones, es necesario enfatizar que los mejores instrumentos para impulsar el desarrollo de la calidad en las universidades sólo serán útiles si son sostenidos por actores sociales con firme voluntad política de concretarlos, capaces de diseñar políticas públicas que resulten innovadoras en sus medios y de llevarlos adelante con solvencia profesional y con vocación de diálogo con el sector universitario. Así como las comunidades académicas generalmente reaccionan y rechazan las iniciativas gubernamentales que pretenden controlarlas, y en oportunidades confunden autonomía con aislamiento, son ámbitos sensibles y se muestran positivos frente las políticas y estrategias transformadoras que mancomunadamente el Estado y las Universidades puedan llevar adelante.

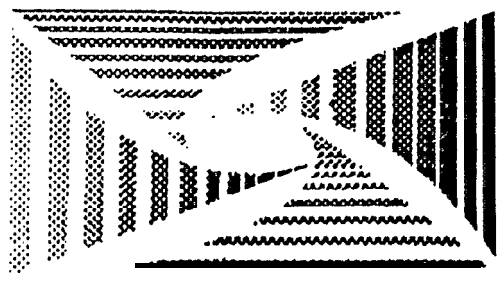
¹⁶ Este texto ha sido escrito cuando se está procesando la segunda convocatoria de proyectos, por ello se carece de los resultados globales del ejercicio.

BIBLIOGRAFÍA

BRUNNER, J. J. "La evaluación de la investigación científica" en Universidad Futura, Vol. 3, Nro. 8 y 9, UAM / Azcapotzalco, México. Invierno 1991.

MARQUIS, C. y SIGAL, V. Evaluación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. (Estrategias, Procedimientos e Instrumentos), PRONATASS, (Gobierno Argentino/ BIRF/ PNUD), Buenos Aires, 1993.

KELLS, H. R. "Sistemas de evaluación nacional y de autorregulación universitaria: sus implicancias para la Argentina" en MARQUIS, C. (comp.) Evaluación y Acreditación Universitaria en el MERCOSUR, MCE / Argentina, Buenos Aires, 1995.



EDUCACION SUPERIOR

- SIGLO -
X X I

CT/C2/E/005

Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias
para la Transformación de la Educación Superior
en América Latina y el Caribe

(La Habana, Cuba 18 al 22 de noviembre de 1996)

Documento de Trabajo *Comisión 2*

Calidad y acreditación: exigencias a la universidad

Juan B. Arrién

*Secretario Permanente
Comisión Nacional Nicaraguense
de Cooperación con la UNESCO*



Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura

CRESALC

Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
CRESALC.. Apartado de correos 68394, Caracas, 1060-A, Venezuela



Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba

**CALIDAD Y ACREDITACION
EXIGENCIAS A LA UNIVERSIDAD¹.**

Juan B. Arrién
Secretario Permanente
Comisión Nicaragüense de la UNESCO

¹ Colaboración para el tirar 2 calidad de la Educación superior* en el marco de la conferencia Regional sobre Política y Estrategia para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. La Habana, 19 al 22 de noviembre de 1996.

I N D I C E

CALIDAD Y ACREDITACION, EXIGENCIAS A LA UNIVERSIDAD

1. La Universidad, un hecho necesario
2. El concepto de calidad de la educación.
3. La naturaleza de la Universidad.
4. La operacionalización de la calidad educativa.
5. Las diversas relaciones de la calidad de la educación.
6. La difícil adecuación de estas relaciones.
7. La acreditación, mecanismo para el mejoramiento del servicio educativo.
8. Acreditación y Autonomía universitaria.
9. Bibliografía.

CALIDAD Y ACREDITACION EXIGENCIAS A LA UNIVERSIDAD

1. La Universidad, un hecho necesario

Según Joaquín Brunner, "la generación de conocimientos, su **diseminación y utilización**, han llegado a ser un factor clave para el desarrollo y competitividad de las naciones; más importante, incluso que los recursos naturales, el trabajo abundante o el capital financiero".²

Xabier Gorostiaga, desde otra óptima, pero en el fondo coincidente afirma: que "**el capital humano** es hoy un componente estructura,¹ de la producción, de la política y de la democracia, con la capacidad de incidir con más determinación en la historia del desarrollo, porque en el cambio de época actual se ha creado una **sociedad del conocimiento** donde el capital humano comienza a tener más capacidad determinante que el propio capital financiero"³

La producción y diseminación del conocimiento, la creación y desarrollo de la ciencia 'y ,la formación del capital humano, constituyen el habitat dinámico natural de la Educación Superior.

Toda sociedad en la que el conocimiento alcanzó un grado relativo de independencia y especialización, debió resolver cómo entrenar a sus élites y formar a sus cuadros profesionales y técnicos.

En la Europa medieval surgió una institución concebida y organizada para tal fin, reconocida como Universidad.

La Universidad desde entonces ha sido un hecho necesario en toda sociedad. Por las características del mundo actual, la Universidad es hoy, en la sociedad del conocimiento, un hecho aún más necesario, porque su razón de ser como una realidad histórica (siempre actual) y política '(comprometida con el país) debe responder desde su carácter de universidad a 'los grandes desafíos

² EDUCACION SUPERIOR, INTEGRACION ECONOMICA Y GLOBALIZACION. Conferencia de José Joaquín Brunner, Ministro Secretario General del Gobierno de Chile, en el Primer Simposio Regional "Educación, Trabajo y la Integración Económica' del Merconorte", organizado por el Consejo de Educación Superior de Puerto Rico. San Juan, 26 de septiembre de 1995.

³ Gorostiaga, Xabier. "Que educación ¿Para qué desarrollo?. Tema presentado en el Seminario PREAL-UCA 'sobre Reforma Educativa y Ley General de Educación. Universidad Centroamericana, Managua 9 de marzo de 1996.

que presenta la Humanidad en el orden ético-cultural, científico-tecnológico y económico-social.

La Educación Superior en general y la Universidad más en particular, han vivido en la última mitad de este siglo una vasta transformación que según Brunner⁴ se asocia principalmente a cuatro procesos: la multiplicación y diferenciación de las instituciones; la creciente participación del sector privado; la ampliación y diversificación del cuerpo docente; y el aumento del número y variedad de los graduados.

Mientras en 1950 existían en América Latina alrededor de 75 universidades, casi todas ellas de carácter público o estatal, en 1995 hay en la región más de 300 universidades oficiales, cerca de 400 universidades privadas y, en el nivel no-universitario, alrededor de 3 mil instituciones, la mayoría de las cuales son privadas.

Los docentes han aumentado de 25,000 en 1950 a más de 600 mil en 1990.

Pero conviene señalar que del total de docentes de la región, sólo un 10% son profesores-investigadores con dedicación a la docencia de post-grado y a la investigación.

En torno a 1950, las universidades latinoamericanas graduaban anualmente un número no superior a 25 mil estudiantes, gran parte de ellos en las carreras de derecho, educación y medicina. Hacia 1990, el sistema regional en su conjunto gradúa anualmente a 700 mil estudiantes, de los cuales un 75% egresa de instituciones de nivel universitario. En la actualidad, los diplomados provienen principalmente de las áreas de educación, comercio y administración, de ciencias médicas, de salud,- del área de las ingenierías y tecnologías.

Sin embargo, la verdadera revolución experimentada por la educación superior latinoamericana y centroamericana no siempre ha desembocado, donde necesitábamos, sobre todo si se consideran los desafíos que tenemos por delante.

Hoy existe la percepción de una crisis de adaptación del sector a las nuevas condiciones del desarrollo. Los síntomas son variados y se manifiestan de distinta manera en cada país. En común, sin embargo, autoridades, expertos y diversos¹ informes nacionales e internacionales apuntan hacia claros síntomas de mal funcionamiento en tres dimensiones: escasa calidad de los

⁴ Brunner. o.c.

procesos y resultados; reducida **equidad** y abundantes problemas de **eficiencia interna**.

2. El concepto de calidad de la educación.

Ya el propio concepto de calidad resulta complejo, mucho más lo es cuando se relaciona con la educación (procesos y resultados).

Retornando conceptos añejos, siempre de buen sabor, de la filosofía aristotélico-escolástica, podríamos afirmar que calidad de algo **es aquello que le corresponde con necesidad y que al faltarle afecta su naturaleza**. Viene a ser el conjunto de las propiedades esenciales de algo, por las cuales ese algo se distingue de los demás. Ahora bien, no siempre la naturaleza y propiedades de algo se hacen efectivas, reales. Se tiene calidad de manera efectiva cuando el conjunto de propiedades de algo se expresa en su forma de operación; en la medida que eso ocurra se tendrá más o menos la calidad que le es propia.

De lo anterior se deriva que al hablar de calidad de la educación, se haga referencia a un conjunto de propiedades constituyentes del servicio educativo.

Como los distintos seres poseen propiedades que hacen que un ser sea lo que es y lo que lo caracterizan, cada ser se distingue de los otros seres. El ser es un concepto análogo, la calidad por tanto encierra un factor de gradualidad según el mayor o menor grado de hacerse la calidad efectiva. De ahí que resulta difícil un concepto unívoco de calidad de la educación.

Juan Bosco Bernal refiriéndose a este concepto dice "Es difícil encontrar un concepto, de calidad de la educación que sirva a todos los países, a todas las generaciones de población y a todos los modelos de sociedad. Pues la calidad es siempre un término relativo que admite comparaciones y, porque cada nación, de acuerdo con sus requerimientos y **expectativas socio-educativas**, lo mismo que en el marco **de sus definiciones políticas**, concibe su ideal de educación, **las normas y el papel** que deben jugar los agentes y actores educativos (**escuela, universidad, docentes, padres de familia, medios de comunicación, etc.**), para asegurar su cristalización."⁵

De esta manera, puede decirse que la calidad de la educación

⁵ Juan BOSCO Bernal. La calidad: desafío que enfrenta la educación en el momento actual. San José, C.R. Proyecto UNESCO/Países Bajos 519/Cos/10 (SIMED), 1993.

es un **concepto dinámico**, que cambia con el tiempo; es diverso, pues varía según el contexto social, entre países y dentro de estos; **es multidimensional**, puesto que es producto de diversas condiciones **y es total**, dado que implica una atención en las diferentes dimensiones del aprendizaje, como son la cognoscitiva, la socioafectiva y psicomotora **y los procesos intervinientes para lograrlos**.

La complejidad del concepto calidad referido al servicio educativo a cargo de la universidad radica también en las diferentes acepciones que se dan al término de calidad.

Luis Enrique Orozco Silva resume con mucho acierto estas diferentes acepciones. Cito: "Así por ejemplo: se asimila calidad con la reputación que se tiene de un **determinado programa o institución**, o. se asume que hay calidad cuando **se dispone de los recursos académicos** o' financieros adecuados, o se juzga a aquella por los **resultados obtenidos**, o por el **valor intrínseco de los contenidos académicos**, o por la **apreciación del valor agregado** de la educación brindada; es decir, **por lo que el estudiante aprende** durante su permanencia en la institución.

En otras ocasiones, se identifica la calidad con la mayor o menor **satisfacción** por parte de una institución o programa, de los estándares fijados por las asociaciones profesionales, o las agencias de acreditación, o de manera más simple por **la satisfacción manifiesta de los empleadores**.

Cuando se considera la calidad como una magnitud integral de algo, resultado de una serie de componentes y procesos que la producen y la distinguen de otras de su género, se está haciendo alusión de una parte, a la magnitud en cuestión; y de otra, a los procesos que la generan. En el caso de la educación, este doble aspecto parece fundamental por cuanto significa que tal magnitud es una resultante cuya apreciación requiere la mirada crítica sobre los procesos que la posibilitan; en tal sentido, parecería' que el énfasis puesto sobre **la evaluación del producto no excusa de observar atentamente los procesos e insumos correspondientes**. Y no es arbitraria la preocupación no sólo por los resultados sino por los procesos en la medida en que al tratar de juzgar la calidad de algo, se está poniendo la mirada en la naturaleza del objeto en cuestión para apreciar el grado en que aquella se logra realizar.

Es que la naturaleza de algo hace referencia a un conjunto de cualidades que se predicán de él. Estas cualidades le son inherentes como características propias, específicas y permiten

distinguir ese algo de otro de su misma especie".⁶

3. La naturaleza de la Universidad.

'La reflexión conceptual precedente nos conduce a penetrar en la naturaleza, razón de ser, misión, de la universidad en la perspectiva de su quehacer y de su acción global.

La Universidad tiene que ver con la producción y distribución del conocimiento, con el desarrollo de la ciencia y con la creación, y trasmisión de la cultura. La Universidad ha sido creada para la **excelencia** en razón de su quehacer respecto del conocimiento, la ciencia, la cultura, la, investigación, el capital humano, profesionales y especialistas en las distintas ramas del saber que prepara, los valores que reproduce y construye, el impacto en el desarrollo y tipo de desarrollo económico y social' que impulsa, el poder de pronunciarse con toda independencia y plena responsabilidad sobre los problemas éticos y sociales -como una especie de poder intelectual que la sociedad necesita para que la ayude a reflexionar; comprender y actuar en el valor agregado de sus egresados y maestros etc.

La naturaleza de la Universidad se expresa en razón de su capacidad y medios para crear los saberes y competencias a través de los cuales se desarrollan las personas, las sociedades y la Humanidad. Su calidad está en hacer efectiva su naturaleza, lo que le es propio como Universidad, lo que le caracteriza como Universidad en las tres grandes dimensiones de la educación: la ética-cultural, la científica-tecnológica y la económico-social.

4. La operacionalización de la calidad educativa.

La crisis o desempeño deficiente en el quehacer de la Universidad, lo que equivale a detectar cierto desajuste entre su naturaleza y su operacionalización, se centra y consiguientemente se expresa en relación a la calidad, pertinencia, equidad y eficiencia interna y externa de su quehacer académico.

Estos conceptos se distinguen en su dimensión conceptual, pero al aplicarlos en los procesos y resultados de la práctica educativa y académica cada uno de ellos parece exigir la presencia intrínseca de los otros. De ahí, que sea difícil

⁶ Luis Enrique Orozco Silva. Módulo: Acreditación institucional y de Programa guía instruccional. Colección de Textos MDU (Magister en Dirección Universitaria). Universidad de los Andes, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

encontrar una ubicación conceptual aislada y separada de cada uno de ellos sin que se entremezclen algunos elementos de los otros.

La "integración y conjunción de calidad, pertinencia, equidad y eficiencia en el quehacer total de la Universidad daría como resultado un desempeño de calidad como institución y un servicio educativo de calidad en los procesos, resultados e impacto de ese quehacer.

La calidad parece estar asociada más a los procesos y resultados del desarrollo educativo del educando, desarrollo que se manifiesta en los aprendizajes relevantes del educando como sujeto, haciendo que éste crezca y se desarrolle personal y socialmente mediante actitudes, destrezas, valores y conocimientos que lo convierten en un ciudadano educado, útil y solidario.

El proceso educativo del educando, como sujeto se asienta en momentos claves de su desarrollo expresados por el "aprender a aprender", "aprender a ser", "aprender a actuar y a hacer", "aprender a convivir", "aprender a emprender"...etc. **La calidad de la educación es en último término, el propio sujeto educativo, es la propia persona, es el propio ser humano con sus capacidades y potencialidades desplegadas en razón de su vida personal y social.**

La pertinencia tiene que ver con la educación como respuesta adecuada a las exigencias tanto del desarrollo personal y social del educando como de la sociedad en sus múltiples componentes, dinámica de cambio y competitividad internacional.

No basta con el desarrollo de la personalidad del sujeto educativo, es necesario que éste responda a referencias dinámicas en valores y conocimientos necesarios y útiles para la convivencia social y que los aprendizajes construidos que conforman el desarrollo de esa personalidad sean **útiles, provechosos, significativos y activos para su vida ciudadana y productiva y para el desarrollo de la sociedad en la dinámica de una interacción constante con el mundo y la Humanidad.**

La educación reproduce y construye valores, conocimientos y cultura dando a la sociedad una dimensión histórica en proceso hacia el futuro. Será pertinente si responde adecuada y creativamente a todos estos retos.

La Equidad parece proporcionar la dimensión de integralidad al derecho de toda persona a la educación y a que ésta sea un bien asequible y completo para todos.

La equidad no termina con la creación de oportunidades para que todas las personas tengan acceso a la educación. Ese es un primer paso importante al que deben seguir otros indispensables para conformar la equidad. **La equidad exige que los sistemas educativos aseguren igualdad de condiciones en los procesos de aprendizaje de todos a fin de garantizar la permanencia de todos en la modalidad educativa correspondiente y el éxito de todos en su educación.**

Más aún, la equidad queda incompleta si el resultado del proceso educativo de todos no es de calidad y no responde a las exigencias de la sociedad en su conjunto.

La verdadera **eficiencia de la Universidad está en su** capacidad práctica de hacer efectivas la calidad, pertinencia y equidad. Esto significaría **hacer las cosas correctamente y hacer lo correcto**, es decir, lo que le compete por naturaleza de Universidad.

En resumen, estas dimensiones conceptualmente distintas, tratándose de la educación cada una de ellas se completa con las demás. La unidad de las mismas en el quehacer y desempeño global de la Universidad, conformarían la calidad total de La misma.

5. Las diversas relaciones de la calidad de la educación.

'En esta visión global e integral, la calidad educativa viene a ser el resultado de un conjunto de procesos que conducen a producirla u obtenerla, cada uno de los cuales tiene productos 'intermedios que pueden contribuir en diversos grados a la configuración de la calidad total del objeto (o sujeto) en cuestión. La calidad total adquiere así una dimensión dinámica e integradora de procesos, que se conciben en términos de una relación sistémica e interdependiente.

Así pues, mejorar la calidad con un sentido global, es considerar los procesos. intermedios y coadyuvantes, en diversos grados de los aprendizajes y no sólo su producto final. Si se actúa y controla cada uno de esos procesos, habrá mayores probabilidades de lograr calidad total.

Según 'este paradigma, el concepto de **calidad total del** servicio educativo es un concepto que integra las múltiples relaciones que desarrolla la persona como sujeto, inserta en la dinámica global del proceso educativo y sus contextos socio-económicos, políticos y culturales específicos:

- La calidad referida a **las personas como** sujetos con sus capacidades y el ámbito de desarrollo de esas capacidades cognitivas, éticas, laborales, productivas, ciudadanas, etc., es decir, **formar sujetos verdaderos y completos.**

El desarrollo de la persona, de sus múltiples capacidades y oportunidades, es un derecho cuyo desarrollo encomienda La sociedad, de forma organizada e intencionada a la educación, a las instituciones educativas.

- La calidad referida al **sistema educativo** en la dimensión de su acción sistematizada, e intencionada, la que se expresa en términos de eficiencia **y de resultados intraescolares y sectoriales.**
- La calidad referida al contexto **comunitario y social**, en el que deben adquirir pertinencia y relevancia, los aprendizajes para la vida del alumnado y mejorar significativamente la calidad de la misma y consiguientemente de su entorno.
- La calidad referida al' **desarrollo económico, social, político y cultural del país**, del que es parte activa y responsable cada ciudadano. y ciudadana, de manera particular el egresado y la egresada de la Universidad.
- La calidad referida a la necesaria inserción soberana de cada país en la competitividad internacional, ámbito natural del desarrollo de los pueblos en un mundo de interrelaciones múltiples y no exento de desigualdades.
- Calidad referida al desarrollo científico **y tecnológico**, en el que transfunde su poder el conocimiento y dinamiza la marcha de cuantos elementos impulsan los extraordinarios cambios que se caracterizan por la globalidad, la interdependencia, la diversidad, la participación y la complejidad, y que afectan a las personas, a la sociedad, a las naciones y a la humanidad.

6. **La difícil adecuación de estas relaciones.**

En la actualidad todo país, fundamenta su desarrollo social y económico en la armonización de tres grandes dimensiones el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado. Esta nueva dimensión global exige una mayor profundidad y amplitud en las relaciones antes señaladas respecto a la calidad de la educación y del servicio educativo, sobre todo, del ofertado por la Educación

Superior.

En este nuevo contexto tanto las relaciones como los parámetros de la calidad del servicio educativo pueden variar y modificar los marcos de referencia en los que se asienta.

En nuestras economías somos testigos de una gran transformación: la maduración del capitalismo transnacional, dejando sentir flujos, conflictos y contradicciones vinculados a la transición del capitalismo nacional al transnacional. La globalización cambia la relación entre el capitalismo y la territorialidad y con ello la relación con la Nación-Estado.'

Las alturas de mando o alturas dominantes de la toma de decisiones estatales está pasando a instituciones regionales. El poder estructural del capital transnacional plenamente móvil, se sobrepone al poder directo de las naciones-estados. Así surge una densa red de instituciones supranacionales y relaciones que pasan por alto cada vez más a los estados formales y que deben ser concebidos como estado transnacional emergente que no ha adquirido forma institucional centralizada alguna.

De esta manera se utiliza a los gobiernos nacionales como unidades jurídicas limitadas a lo territorial (el sistema inter-estados) que se transforman en correas de transición y filtros para la imposición de la agenda transnacional.

El capital transnacional requiere que 'las naciones-estados desempeñen tres funciones:

1. adoptar políticas fiscales y monetarias que garanticen la estabilidad macroeconómica;
2. Brindar la infraestructura básica necesaria para la actividad económica global, y
3. brindar control, orden y estabilidad social (basadas en que la "democracia" es capaz para desempeñar su función de orden social).

En resumen, no somos testigos de "la muerte de la Nación-Estado", sino de su transformación en Estados neoliberales. Es cierto, como muchos académicos y activistas han señalado, que el capital aún necesita poder estatal.

Sin embargo, el poder estatal y la Nación-Estado no son coequivalentes, y los intereses del capital transnacional no se

corresponden con interés "nacional" o Nación-Estado alguno.,

Esta gran transformación crea marcos de referencia nuevos para relacionar la calidad del servicio educativo brindado por la Educación Superior de un país, ¿cuáles son esos marcos referenciales y esos parámetros que está creando el capital transnacional?

No se trata de que la Educación Superior haga del acatamiento a estos nuevos referentes, su actitud académica. Se trata más bien de fortalecer y renovar la esencia y naturaleza propias de la Universidad, para que ésta pueda conjugar creativamente lo universal del conocimiento, de la ciencia y de la cultura con la identidad, nacionalidad y demandas del desarrollo del país donde ejerce su acción global.

Teniendo presente esa gran transformación, la Universidad debe crear los referentes y parámetros que se concreten e influyan en esa nueva dimensión del desarrollo.

De todas formas esta gran transformación se constituye en un nuevo y gran desafío de la Educación Superior en América Latina.

7. **La acreditación, mecanismo para el mejoramiento del servicio educativo'**

Tal como expresamos anteriormente la calidad es entendida como un atributo del acto educativo y expresa el nivel de excelencia con que se desempeña la institución e involucra un juicio de valor entre el estado actual y lo que se propone una institución como misión y objetivos a lograr. La calidad se hace efectiva en la medida en que la institución logre de manera concreta mostrar que las exigencias derivadas de su concepto (lo que ella dice ser) se hacen manifiestas en las funciones sustantivas que cumpla.

Estas funciones, aunque son susceptibles de formulaciones distintas a través del tiempo; y aunque pueden recibir diferente énfasis de una institución a otra, dando lugar a diversos estilos de universidad y por lo tanto a diferentes **vocaciones institucionales**, pueden reducirse a: docencia, investigación y extensión o proyección de la institución sobre la sociedad en general o sobre la comunidad local o regional.

7

NOTA: Las ideas referidas al tema de la acreditación están tomadas de Luis Enrique Orozco Silva en el módulo sobre Evaluación Universitaria anteriormente citado.

Para el cumplimiento de estas funciones, las instituciones generan una dinámica que puede ser entendida en forma de sistema. Es decir, que ponen en interacción a estudiantes y docentes, tanto como a recursos físicos y financieros, los cuales, al relacionarse, implementan procesos pedagógicos. El resultado final serán los egresados y un cierto impacto sobre el medio. Estos componentes: insumos, proceso y producto actúan entre sí de manera estructural.. Es decir, la acción de uno repercute sobre el todo y cualquier acción sobre el todo repercute en cada uno de sus componentes.

Cuando en una institución **hay** coherencia entre tales factores (estudiantes, docentes, recursos, prácticas de investigación, generando procesos académicos, dentro del marco de una gestión adecuada y con un clima de bienestar universitario pertinente), podemos decir que **hay** calidad, porque sus dimensiones básicas -hechas efectivas- hacen del quehacer institucional algo relevante, efectivo, eficiente y eficaz. Cada uno de estos últimos aspectos se convierten en criterios de calidad a cuya luz: docentes, estudiantes, recursos físicos y financieros, interactuando, se tornan factores que indirectamente manifiestan la sustancia misma de la institución universitaria: el trabajo académico. El conocimiento es la herramienta propia del quehacer académico y las funciones sustantivas ya mencionadas: docencia, investigación, extensión o proyección, se accionan como tecnologías. El conocimiento se expresa en temas, estilos de pensamiento, destrezas intelectuales y valores que configuran la denominada cultura **académica** y de esa cultura participan los estudiantes y directivos.

Si consideramos toda institución como un todo cuyo rostro explicita la interacción entre los elementos que la conforman, podemos sugerir que dicho todo comprende una estructura, una disposición u ordenamiento de sus partes, cuyo sentido viene determinado por la misión que se da a sí misma, misión que se expresa en sus metas u objetivos mensurables. Se trata de un todo que posee una base material o contexto físico, social, económico, político y cultural. Base material o contexto que condiciona de manera estructural todas **y cada** una de sus acciones. Es sobre los procesos originados en este juego de interacciones sobre los que versa la **acreditación**.

En términos generales, la acreditación de instituciones de educación superior descansa sobre la autoevaluación institucional o de programas y es un mecanismo que permite a las instituciones que brindan el servicio educativo rendir cuentas ante la sociedad y el Estado y a este último dar fe ante la sociedad global de la calidad del servicio prestado.

La acreditación es, a su vez, una forma indirecta de asegurar que las instituciones cumplen con sus objetivos y misión en el marco de la Constitución y la Ley; una manera de incrementar de forma permanente y constante la calidad de los programas académicos y finalmente, un mecanismo que asegure al usuario la información básica requerida para la toma de decisiones respecto a qué institución o programa elegir para su formación.

El propósito de todo el proceso de acreditación es procurar el mejoramiento de la calidad del servicio educativo.

A fin de facilitar referentes importantes sobre la acreditación transcribimos los títulos de algunas lecturas útiles a este respecto.

1. Consideraciones generales sobre el proceso de acreditación de las instituciones de educación superior en México (documento de: ANUIES, México).
2. Organizaciones educativas que aprenden (de: Rodrigo Gutiérrez Duque).
3. Ambitos para la regulación (de: H.R. Kells).
4. Manual Autoevaluación para instituciones de educación superior, pautas y procedimientos pp.9-51 (de: CINDA, Santiago de Chile).
5. Evaluación para el mejoramiento de calidad universitaria. pp.9-15 (de: PRONATAS, Gobierno de Argentina).
6. Revista Evaluación Educativa, volúmenes 7, 8, 10, 11 y 14 (de: CIEES, México).

8. **Acreditación y Autonomía universitaria.**

Si la calidad es la finalidad de todo proceso de acreditación, la autonomía responsable,, dentro de un estado social de derecho, el carácter de servicio público de orden cultural que es la educación y el derecho del Estado para ejercer el adecuado seguimiento y vigilancia, constituyen los fundamentos en que se asienta su forma de operación.

La autonomía se ejerce en el marco de la Constitución y la

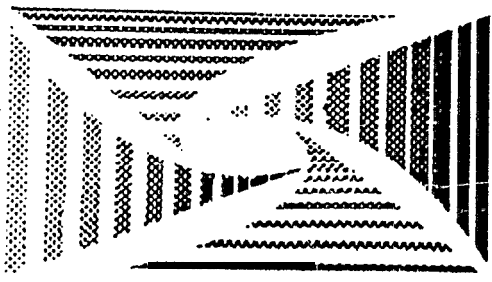
Ley y se trata de una autonomía responsable; es decir, consciente de sus derechos, límites y obligaciones; no' se trata de una consecuencia de una autonomía absoluta sino relativa (dice relación a...) en la medida en que se encuentra articulada de una parte, a la naturaleza y exigencia de la producción intelectual y, a la dimensión ético-política de la misma; y de otra, a la naturaleza de servicio público que tiene el servicio educativo. En virtud de esto último la noción de servicio público se ha ampliado para referirse no solamente a la prestación de los servicios domiciliarios, sino también a todos aquellos que se refieren a la comunidad en general ya sea que se dirijan a la satisfacción de las necesidades básicas o a los servicios indispensables para el ejercicio de los derechos fundamentales. Caso de no darse orientación alguna, podría producirse una cantidad no óptima ya sea de formación profesional, o de investigación formativa o básica, o de las labores de extensión o proyección. De otra parte, la educación es un derecho fundamental y el servicio educativo posee una finalidad social, por lo cual el Estado, como garante del bien común, debe garantizar, con su participación, niveles mínimos de calidad.

Cada país, de conformidad con sus leyes, debe definir los términos y mecanismos para que las Instituciones de Educación Superior se organicen y funcionen con eficiencia y calidad prestando un servicio- educativo global en respuesta al encargo social que le hace el país, a los requerimientos de su desarrollo y a los grandes desafíos que enfrenta para satisfacer las necesidades presentes y futuras de la población en el marco de una calidad de vida digna para todos.

Es opinión generalizada que toda Universidad, en razón de los recursos que recibe de la Sociedad y de su compromiso con ella como Universidad, debe rendir cuentas a la Sociedad a través de mecanismos apropiados de su desempeño.

La acreditación siempre será un marco referencial importante para procurar un desempeño eficiente así como" para disponer de parámetros con los cuales rendir cuentas a la Sociedad. La acreditación es una carta de la solvencia académica de una Universidad. Es conveniente, por no decir, indispensable contar con ella.

Managua, Junio de 1996



EDUCACION SUPERIOR

- SIGLO -
X X I

CT/C2/E/007

Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias
para la Transformación de la Educación Superior
en América Latina y el Caribe

(*La Habana*, Cuba 18 al 22 de noviembre de 1996)

Documento de Trabajo *Comisión 2*

Evaluación y acreditación de la educación superior Patinoamericana: razones, logros, desafíos y propuestas

Rollin Kent Serna

*Profesor Investigador
Departamento de Investigaciones Educativas
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados
(DIE/CINVESTAV)*



Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura

CRESALC

Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe

CRESALC. Apartado de correos 68394, Caracas. 1060-A, Venezuela



Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba

Evaluación y acreditación de la educación superior latinoamericana:

Razones, logros, desafíos y propuestas

Documento de discusión para la
Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias
para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe
CRESALC-UNESCO
Ciudad de La Habana, Cuba
18-22 de noviembre de 1996

ROLLIN KENT SERNA

Investigador Titular -
Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y Estudios
Avanzados
Mexico, D.F. México 03100
tel(52-5) 5594080, fax: (52-5) 575-0320, RKENT@@NOC.PUE.UDLAP.MX

WIETSE DE VRIES

Investigador Asociado
Centro de Estudios Universitarios, Universidad Autónoma de Puebla
Calle Guadalajara 23, Puebla, México 72150
tel (52-22) 850887, fax: (52-22) 850979, CE070950@@UDLAPVMS.PUE.UDLAP.MX

Introducción

Los conceptos de calidad, evaluación y acreditación son recientes en la educación superior latinoamericana y, en efecto, para la mayoría de los países. Su introducción implica, en muchos aspectos, una revolución en el terreno de la educación superior (Dill and Sporn, 1995) . Desde mediados de los 'ochenta, las instituciones de educación superior han conocido una creciente intervención en asuntos tradicionalmente internos y, en ocasiones, sistemas completos han sido remodelados.

En el continente latinoamericano no ha quedado fuera de este movimiento mundial de reforma. Sí bien, en décadas pasadas, la situación se caracterizó por “la reforma universitaria”, este concepto que se refería a un movimiento de profesores y estudiantes en contra de un estado hostil y una sociedad indiferenciada. En situaciones en que la universidad a menudo era el único espacio libre para grupos de la oposición política, la reforma se-traducía en democratizar la universidad internamente y en intentos (o sueños) de cambiar la sociedad desde la universidad.

En comparación con este concepto de reforma, el actual debate sobre evaluación y calidad marca un viraje radical!. A diferencia de décadas pasadas, ahora encontramos una sociedad que critica a la universidad, una universidad que debe rendir cuentas frente a públicos externos, y un-sistema de educación superior donde actores tradicionalmente excluidos (bajo el concepto de autonomía) ahora son coparticipes o hasta protagonistas de! cambio.

Estamos entonces frente a una situación nueva en los noventa. Ahora bien , aunque los procesos de evaluación y acreditación se presentaron como indispensables, cabe hacer una revisión crítica de sus razones, logros y desafíos en el contexto latinoamericana, con el fin de hacer algunas propuestas. Trataremos, a lo largo de esta revisión, a la acreditación y la evaluación como dos procesos inseparables, ya que certificar de manera genuina las cualidades de instituciones presupone algún tipo de evaluación.

La necesidad de cambio

Diferentes factores originaron el viraje en los noventa. Durante los setenta y ochenta los sistemas de educación superior se modificaron, muchas veces de manera no planeada. Más que recordar el panorama obscura de los ochenta, queremos enfatizar aquí que los esfuerzos de evaluación surgieron con el propósito de remediar varios problemas de la educación superior. Fara fines propositivos, vale la pena resumir cuales fueron los principales cambios y los problemas.

Tabla 1. Cambios y problemas en la educación superior

<i>Aspecto</i>	<i>Cambios</i>	<i>Problemas</i>
<i>Instituciones</i>	<i>Diversificación, creación de nuevos tipos de institución, competencia entre sectores</i>	<i>crecimiento desregulado, falta de claridad sobre desempeño de instituciones.</i>
<i>Estudiantes</i>	<i>Incorporación de nuevos estratos sociales y aumento participación feminil. Diversificación de tipos de estudiantes (tiempo parcial, estudios combinado con trabajo)</i>	<i>Alto nivel de deserción y baja eficiencia terminal. Reducción de barreras para el ingreso seguido por fuerte selección. Falta de adecuación del curriculum a nuevas demandas.</i>
<i>Académicos</i>	<i>incorporación de gran número de académicos. Creación de nuevas funciones (tiempo completo, investigador)</i>	<i>Bajo nivel de preparación por contratación apresurada. Caída de salarios reales en los ochenta en 40 a 50%. Bajos niveles de producción científica.</i>
<i>Gestión</i>	<i>Surgimiento de administración universitaria como tarea específica y compleja. Diversificación interna de las instituciones.</i>	<i>Caducaron formas tradicionales (administración de aficionados, órganos colegiados). Lento desarrollo de nuevas formas de gestión. Burocratización anárquica, baja eficiencia financiera .</i>

Hay que subrayar que el panorama a finales de los ochenta no fue de todo oscuro. Más bien, los sistemas se caracterizaron por una suma diversidad, donde se combinan sectores o centros de baja calidad con núcleos de alto desarrollo. Sin embargo, los sistemas en su conjunto requerían un nuevo rumbo.

Por otra parte, varios desajustes se evidenciaron desde los setenta. El hecho que se convirtieron en *problemas a finales de los ochenta no sólo dependió de la dinámica interna de los sistemas. También el entorno de las instituciones -la sociedad y el estado- pasó por vertiginosos cambios, muchas veces sin que las instituciones fueran coparticipes o estuvieran conscientes de ellos. Entre los cambios en el entorno cabe destacar:*

1. Algunos grupos (corporativos, sindicales) tradicionalmente fuertes perdieron peso, mientras que surgieron nuevos (movimientos independientes no gubernamentales, grupos

políticos, grupos empresariales). En varios países latinoamericanos, se empezó un difícil regreso hacia la democracia, después de años o décadas de gobiernos autoritarios. Cambiaron los actores y el contexto político, en un movimiento hacia una mayor participación social. Ahora bien, este regreso a la democracia también ha significado una fragmentación del campo político, dificultando en algunos casos la construcción de consensos sobre políticas educativas de largo plazo.

2. A raíz de la crisis financiera de los ochenta, el estado mismo pasó por transformaciones. El estado benefactor fue remplazado gradualmente por uno más reducido, más modesto en lo que se refiere a las actividades para las cuales asumía responsabilidad directa. Como efecto, la conceptualización del sector de servicios se modificó. Hubo una parcial desincorporación de estas actividades por parte de los estados, y un creciente énfasis en la calidad, la rentabilidad, la transparencia, la administración eficiente y eficaz de servicios públicos y privados, no en último lugar por la necesidad de limitar el gasto público. La educación, como parte de del sector de servicios, no quedó exento de este cambio.

3. En una situación de restricción financiera, la distribución de fondos entre diferentes actividades fue crecientemente objeto de debate. El gasto educativo tuvo que competir con otros rubros del gasto social, y dentro del presupuesto educativo se reconsideraron las prioridades para los diferentes niveles educativos. En términos generales, la educación básica cobró más importancia, en competencia con la educación superior.

La combinación de factores internos y externos llevó á que, a finales de los ochenta, se criticaba ampliamente la educación superior pública. Se hacía públicamente preguntas incómodas referidas a:

*la pertinencia: ¿qué aportaciones hacen las instituciones?

*la organización eficiente: ¿Cómo se organizan las universidades, qué hacen con el financiamiento público?

-el origen y el destino del financiamiento: ¿Quién paga los costos y quién obtiene los beneficios?

● la responsabilidad social: ¿Quién es el responsable para el funcionamiento: las instituciones (autónomas) mismas o el gobierno?

Así, los asuntos de la calidad y la evaluación de la calidad en la educación superior latinoamericana están indisolublemente vinculados a la imperiosa necesidad de elevar la confiabilidad de las instituciones frente a sociedades en procesos de cambio profundo.

Nuevas iniciativas en los noventa

Desde el segundo lustro de los ochenta, los cambios a nivel del sistema y de la sociedad, dieron lugar a una nueva actitud de los gobiernos hacia la educación superior. Surgieron, principalmente por iniciativa de los gobiernos, nuevas políticas, y se estableció gradualmente de un nuevo contrato basado en la evaluación y formas alternativas de financiamiento (Brunner, 1993). Con esto, el campo de políticas se diversificó para dar

lugar a nuevas dinámicas, aunque hubo importantes diferencias en las acciones gubernamentales en América Latina (Courard, 1993; Balan 1996). En varios países, sin embargo, los noventa presentan varios logros que parecieron imposibles en los ochenta. Algunos aspectos que destacan son:

1. Surgieron organismos nuevos mientras que instancias ya existentes cobraron nuevas energías: consejos de ciencia, organismos de evaluación, gremios profesionales, organizaciones empresariales, instancias internacionales y la presión de los medios de opinión pública en general.
2. Se introdujeron nuevas formas de financiamiento y regulación, a la par de una recuperación parcial del gasto público en educación. En varios países, se empezó a cobrar cuotas para estudiantes, se aumentó el financiamiento privado y se introdujeron fondos competitivos (destacan los casos de Chile, México, Argentina, véase Balan, 1996)
3. Apareció la evaluación en diferentes modalidades. Estas varían desde exámenes de admisión para estudiantes y la revisión de la producción individual de académicos, hasta la evaluación de instituciones y de sistemas.
4. En países que se destacaron por nuevas políticas educativas, se modificaron las formas de gestión en varias instituciones, con diferentes distribuciones del poder interno, otras formas de elección, nuevos procedimientos administrativos, y el surgimiento de políticas institucionales para el mejoramiento (Kent, 1996; de Vries 1996)

Sin embargo, hay algunas limitaciones también. Aunque el papel del gobierno mostró ser crucial en el arranque de las reformas en la educación superior, el centralismo gubernamental en ocasiones produjo altos costos burocráticos. Un posible efecto de este centralismo son las políticas de “unitalla”, donde grupos de académicos o conjuntos de instituciones son evaluados con un mismo procedimiento. En ocasiones, hubo intentos de trasladar procedimientos de evaluación del posgrado hacia las actividades de licenciatura, o de introducir políticas de evaluación para todos los académicos basado en su producción de investigación. Se presentaron así políticas basadas en el ideal de la universidad de investigación, y del profesor investigador de tiempo completo, que no hacían justicia a otras funciones que en la realidad constituyen el núcleo principal de los sistemas.

Por otra parte, los esquemas de financiamiento no se modificaron del todo. En algunos aspectos, el discurso avanzó más rápido que las acciones en el terreno financiero, donde el subsidio se siguió entregando de manera incrementalista, desligada de las acciones y los desempeños institucionales (OCDE, 1996).

Aún así, se introdujo una nueva dinámica en los sistemas de educación superior de la región, basada en la calidad y su evaluación. Este dinámica no es algo pasajero. Ahora bien, estos conceptos llegaron a ser una preocupación central, pero ¿qué entendemos por ellas? ¿Y qué podemos mejorar a la luz de los logros y limitaciones de las políticas actuales? Para poder formular propuestas sobre evaluación y acreditación hay que aclarar qué entendemos

por calidad, ya que evaluación no es fin en sí, sino una herramienta para asegurar la calidad. ¿Cómo podemos definir la calidad y evaluar su desarrollo?

La calidad en diferentes dimensiones

Diferentes definiciones

Un primer problema es que la calidad se presenta en diferentes definiciones. Entre las más comunes, podemos señalar las siguientes:

1. La calidad definida como lo excepcional: este es el concepto académico tradicional que da reconocimiento a logros intelectuales sobresalientes por sus contribuciones específicos al avance del conocimiento.

2. La calidad entendida como la consistencia del producto: éste es un concepto más cercano al ámbito de la industria donde la búsqueda de métodos para reducir al mínimo los defectos en el producto o el servicio ha sido una de las banderas del pensamiento de la calidad total. Caben aquí estándares de calidad como el ISO 2000.

3. La calidad concebida como el cumplimiento de una misión: en este caso, estamos ante el concepto de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de objetivos previamente trazados.

4. La calidad definida como la satisfacción de las necesidades del cliente: este concepto es el más cercano a la calidad definida por el mercado, que premia el valor recibido a cambio de una inversión. Los clientes de la educación superior pueden ser varios: los estudiantes en forma personal o el sector productivo.

5. La calidad entendida como la transformación de la persona: éste sería un concepto derivado del pensamiento educativo o pedagógico, con el concepto de *valor agregado educativo, que postula que la educación contribuye primordialmente al mejoramiento de la persona o del ciudadano.*

Para poder decir algo sobre la validez de estas definiciones de calidad, tenemos que contemplar que estas definiciones son aplicables a diferentes niveles y funciones de la educación superior.

Diferentes niveles

Existen diferentes niveles dentro del sistema, cada uno con tareas propias, así que las diferentes definiciones de calidad pueden jugar su papel para cada una de ellas.

Tabla 2. Niveles del sistema y conceptos de calidad

<i>Nivel</i>	<i>Tareas</i>	<i>Posibles definiciones de calidad</i>
<i>Gobierno</i>	<i>financiamiento acreditación de función de prioridades diferenciación de opciones</i>	<i>Adecuado marco regulatorio Definición clara de metas, estándares e instrumentos (formulada en políticas)</i>
<i>Instituciones</i>	<i>gestión organización académicapolítica estudiantil atención a la comunidad</i>	<i>Definición de la misión Formulación de estrategia adecuada Gestión requerida para la estrategia</i>
<i>Unidades</i>	<i>organización académica curriculum atención a estudiantes</i>	<i>Diversas, atendiendo a la misión institucional y la disciplina o profesión</i>

Como se observa en la tabla 2, es posible precisar algunas definiciones de calidad apropiadas para el gobierno y la administración universitaria, mientras que, a nivel de unidades el concepto adquiere mayor diversidad, según la misión institucional y el tipo de disciplina de que se trate. Encontramos una gran variedad de unidades, incluso dentro de una sola institución. Resulta imposible (e indeseable) aplicar la misma definición a unidades tan diferentes como una escuela de administración y una unidad de posgrado e investigación en física nuclear. Debemos tomar en cuenta que la educación superior cumple con diferentes funciones.-

Diferentes funciones

Como manera de distinguir, sin querer establecer categorías mutuamente excluyentes, podemos pensar en las siguientes funciones básicas:

1. Investigación y posgrado de alto nivel.

La característica principal de esta función es su dimensión internacional e interinstitucional. La libertad es esencial. No se caracteriza por la pertinencia, muchas veces por lo contrario: es la conciencia crítica. Se trata de grupos que operan, en una situación ideal, en las fronteras del conocimiento, y que por lo tanto, difícilmente se pueden planificar desde un nivel central. Estos grupos existen sobre todo a nivel de posgrado, pero ocasionalmente incluyen al nivel de licenciatura, cuando éste prepara para el posgrado y la investigación. Este es el caso para muchas ciencias exactas, pero también para algunas carreras de élite en economía, administración, o ciencias sociales, ligadas directamente a posgrados nacionales o internacionales.

Lo que sigue está basado fundamentalmente en los argumentos de De Moura Castro y Levy, 1996.

El concepto de calidad pertinente sería lo excepcional, aunque la consistencia del producto no debe estar ausente.

2. preparación profesional y técnica.

Estas carreras forman el núcleo tradicional de la educación superior en América Latina, con médicos, abogados, arquitectos, contadores, y diferentes tipos de ingenieros. La característica principal es que estas carreras preparan para el ejercicio de una profesión fuera del campo de la educación superior. La calidad debe estar entonces en función en la consistencia del producto en combinación con las necesidades del cliente, es decir el campo profesional o productivo. Así, la vinculación con el mercado profesional juega un papel central en el aseguramiento de su calidad y pertinencia.

3. Formación general en disciplinas y semidisciplinas de las ciencias sociales y humanidades: la preparación polivalente.

La tercera función, que incluye programas como filosofía, historia, antropología, y otros más recientes como comunicación y diseño, es más heterogénea e indefinida. No son programas que preparan para una profesión específica, como las carreras mencionadas arriba. Sin embargo, constituyen una función importante que además ha conocido un impresionante crecimiento en los últimos años, notablemente en las universidades privadas. No está suficientemente estudiado y valorado el papel de estos programas como formadores en cultura general y destrezas polivalentes, insumos cada vez más importantes para estratos intermedios de los mercados ocupacionales. Juzgarlos por su éxito en la inserción de egresados en el mercado laboral resulta, no obstante, complicado. Los egresados se ubican en diferentes lugares: múltiples sectores del mercado laboral, a veces sin vinculación estrecha con los estudios, en el mercado académico, y en el posgrado para mejorar su docencia o para iniciarse en la investigación. Así, el mecanismo de mercado no resulta el más apropiado para asegurar su calidad. También existe la posibilidad de que su aportación sea la de contribuir a la preparación personal y a la formación ciudadana. En lo que se refiere a la calidad, mucho depende de la misión de la escuela o el departamento, y hasta donde satisface las expectativas de los estudiantes. Aquí hay un reto para el diseño de adecuadas modalidades de evaluación.

Ahora bien, estas funciones no corresponden a instituciones delimitadas. Es decir, no encontramos la investigación y el posgrado de alto nivel solamente en algunas universidades, o las carreras tecnológicas agrupadas exclusivamente en los institutos tecnológicos. Más bien, la mayoría de las instituciones, independientemente de su nombre formal (universidad, instituto tecnológico, escuela superior) combina varias funciones o, por lo menos, proclama atenderlas. Existen, por lo tanto, diferentes rincones con desiguales funciones dentro del sistema y dentro de una misma institución.

Las implicaciones para la de evaluación y la acreditación

Si estamos frente a una situación con varias definiciones de calidad, con diferentes niveles y múltiples funciones, ¿Cómo podemos evaluar la educación superior? Tenemos que pensar en diferentes métodos que involucran distintos actores.

Diferentes métodos

Para cualquier tipo de evaluación, habrá que combinar revisiones realizadas internamente con visitas externas. Uno difícilmente puede operar sin el otro. Visitas externas requieren de información que sólo un proceso interno previo puede brindar. Por otra parte, las evaluaciones internas pueden quedarse en la autocomplacencia y carecer de credibilidad si no hay una contraparte externa (Kells et al., 1992). Sin embargo, los métodos y los actores pueden variar según las funciones.

1. En el caso de investigación y posgrado de alto nivel, las formas de evaluación más pertinentes serían aquellos efectuados por pares científicos o por consejos de investigación, incluyendo criterios internacionales. Evaluar estas actividades de manera burocrática, con estándares predefinidos, introduciría un alto riesgo de frenar justamente lo excepcional. Hacer prevalecer las necesidades del cliente (e.g. el sector productivo) limitaría la acción de investigación a necesidades prácticas a corto plazo.

Quizá lo que esta función requiere es menos procesos de evaluación, considerando que ha sido la función más atendida por políticas públicas y por lo tanto la más evaluada. Incluso, las políticas actuales de ciencia y tecnología pueden frenar el avance de nuevas formas de trabajo, como los grupos interdisciplinarios (Gibbons, 1995) Habrá que Considerar que éste es un sector altamente dinámico, aunque necesariamente pequeño, y que cuenta con una alta capacidad de autorregulación, a través de formas selectivas de admisión de estudiantes, contratación de académicos altamente calificado , y asignación competitiva de financiamiento.

2. Para las carreras profesionales y técnicas la evaluación por pares viene al caso, pero los pares son otros que en el caso anterior: son grupos profesionales que operan en la práctica. Sin embargo, se puede pensar en otras formas, dejando a la evaluación por pares incluso un papel secundario. Se trataría de formas más ágiles, como exámenes nacionales que revisan la competencia profesional, y una acreditación del curriculum básico definido por el campo profesional, tal como existe en los Estados Unidos y muchos países de Europa. Este proceso de regulación profesional no sólo contemplaría aspectos del curriculum, sino la regulación y vigilancia de la práctica posterior, con una limitación del ingreso a la luz de la demanda en el mercado laboral.

En el caso de estas carreras, habrá que contemplar que parte de los egresados ejercerá libremente, como profesión, mientras que otros encontrarán trabajo como empleados, En este sentido, la participación del sector productivo es importante en la definición de criterios de evaluación y acreditación.

Hasta donde existen posgrados en este campo, sería contraproducente evaluarlos con la

barra de la investigación científica. El posgrado aquí es una forma de especialización, y debería ser evaluado por los especialistas correspondientes (como médicos cardiovasculares o abogados laborales).

3. Para los programas de formación general, se puede pensar en un exámen que revisa el nivel de conocimientos y habilidades básicos, considerando esta función como preparación en las artes liberales que busca primordialmente la transformación de la persona. La opinión del estudiante sería otro factor de importancia. En cambio, la evaluación de cada programa individual por pares sería un proceso difícil y costoso, dado la heterogeneidad y el gran número de programas. Más bien, se podría pensar en evaluaciones externas por visitantes provenientes de diferentes disciplinas, que revisan departamentos o agrupaciones de carreras en aspectos como su organización, su planta académica y el progreso de estudiantes. Estas evaluaciones externas pueden limitarse a una revisión de estándares mínimos expresado en forma de indicadores básicos.

4. Evaluación y acreditación institucional

Si consideramos que las diferentes funciones pueden existir en una sola institución, la evaluación institucional debería abarcar diferentes aspectos, y sería diferente para cada institución. Una constante en las evaluaciones sería revisar si la institución se administra adecuadamente, pero esto es un proceso más cercano a una auditoría que a una evaluación. Una tarea más importante sería revisar si la institución cuenta con las condiciones adecuadas para cumplir con su misión académica. Una institución que se anuncia como universidad de investigación debe contar con políticas de apoyo para estas actividades, pero una institución que no hace investigación no tiene por qué sentirse obligada a hacerlo y tiene que preguntarse: ¿qué hago bien y cómo lo puedo hacer mejor? El autoexamen institucional para identificar sus fortalezas y debilidades es una tarea crucial. En cada caso, valdría la pena revisar si la institución realmente cumple con estas funciones a nivel de unidades, y si existen condiciones a nivel institucional para que las unidades cumplan con su misión.

Cabe subrayar que la acreditación de instituciones privadas es un asunto de creciente importancia, por la expansión y diversificación de este sector en América Latina. Hay varias cuestiones que deben ser abordadas. ¿Los gobiernos deben intervenir en el registro de nuevas instituciones? ¿Con qué criterios deben operar las instituciones privadas? ¿Quién debe intervenir para *proteger al consumidor*? *Estas son decisiones que cada sistema debe considerar, tomando en cuenta sus recursos, estructuras y sus objetivos. Al respecto, hay lecciones importantes de la experiencia chilena y la estadounidense: son los conjuntos de instituciones privadas los que se acreditan entre sí para asegurar estándares mínimos de calidad a sus clientes, y que por este medio procuran que las instituciones definan y cumplan con una misión determinada. En países con escasa tradición de acreditación, la experiencia chilena nos indica que el gobierno puede iniciar estos procedimientos, estableciendo un marco para la acreditación, bajo el concepto de que es responsabilidad gubernamental el garantizar niveles mínimos en el sistema de educación superior.*

5. Todo lo anterior tiene como premisa la necesidad de que los gobiernos establezcan un

marco apropiado para la evaluación y acreditación a nivel institucional y de unidades. Sobre todo, las políticas gubernamentales deben contemplar dos dimensiones: la creación de un contexto adecuado de meta-evaluación, es decir, procedimientos generales para asegurar el buen funcionamiento de los sistemas de evaluación y acreditación en los siguientes niveles; y brindar coherencia entre los criterios para la evaluación y los de asignación del financiamiento. De forma ideal, las políticas gubernamentales deben buscar que atiendan las diferentes funciones del sistema de educación superior, que se cumpla con normas de calidad así sea diferenciadas para diversos sectores del sistema, y que el marco de financiamiento sea coherente y estable a fin de que los sistemas de evaluación cuenten con condiciones de implantación y experimentación a largo plazo.

Los actores

Una implicación que acompaña la diversidad de métodos se refiere a la distribución de responsabilidades de evaluación y acreditación. Debemos evitar que el estado sea el único responsable o el actor central para evaluar las instituciones de educación superior. Más bien, debemos contemplar procesos de autoevaluación y evaluación externa de forma separada para los diferentes niveles y funciones y a cargo de diferentes actores. A modo de ejemplo, la investigación y el posgrado podrán ser evaluados por un consejo científico de pares independiente del estado. La evaluación de carreras profesionales podrá estar a cargo de agrupaciones profesionales que regulan su propio campo bajo una supervisión del estado. La acreditación de otros programas podría regularse a nivel interinstitucional o regional, al estilo de la acreditación norteamericana, donde el énfasis estaría en revisar el debido funcionamiento de campos de conocimiento a la luz de su misión, más que en la revisión de cada programa específico según su contenido disciplinario. La participación de grupos externos (empresarios, empleadores) sería diferente también según las funciones: parece adecuada su participación para las profesiones y las carreras técnicas, pero menos idónea para la investigación científica y la preparación general.

Dejar la acreditación exclusivamente a cargo del Estado, o a organismos semi-estatales, implica el riesgo de políticas de "unitalla". Si bien estas políticas pueden contribuir al fortalecimiento de algunas actividades (por ejemplo, la investigación), también implican un gran riesgo de inducir la simulación o de desalentar otras funciones igualmente válidas. Es decir, introducir estándares de calidad puede causar daños importantes si se aplican de manera equivocada. Hay que ser cuidadosa y pensar en las formas y los actores más idóneos para cada caso.

Conclusiones

Existen y deben existir diferentes conceptos de calidad al mismo tiempo, para los diferentes sectores y funciones del sistema, y para cada contexto nacional. Las políticas de acreditación enfrentan así el reto de ser flexible, al mismo tiempo que garanticen niveles mínimos aceptables. Las siguientes sugerencias se desprenden de lo anterior:

1. La colaboración internacional puede ser un insumo importante. En tiempos modernos,

cualquier forma de acreditación debe contemplar comparaciones con el exterior, sobre todo considerando la creciente movilidad académica y estudiantil dentro de regiones cada vez más integradas económicamente.

La acreditación internacional podría seguir las mismas líneas que la nacional: en investigación y posgrado, valdría la pena movilizar comités de pares internacionales, aprovechando la coincidencia del idioma en el ámbito latinoamericano y considerando las reducidas dimensiones de las comunidades científicas en el continente. Esto podría fortalecer las posibilidades de evaluación por pares en países con sistemas pequeños de educación superior. En aspectos de formación profesional, técnico o general, convendría más, por razones de tiempo y costos, trabajar en la elaboración de estándares mínimos regionales o internacionales, que garanticen niveles aceptables, al mismo tiempo que dejen espacio para atender demandas específicamente nacionales dentro de cada campo. Estos procedimientos pueden consistir en recomendaciones de asociaciones profesionales para los planes de estudio, y la estandarización parcial de exámenes de conocimiento.

Aparte de convenios formales, la colaboración internacional puede contribuir al aprendizaje. A modo de ejemplo, puede resultar más útil comparar la formación profesional entre países en vez de compararla a nivel nacional con la investigación científica. Igualmente, sería adecuada hacer comparaciones entre las políticas públicas educativas de varios países, para alentar un intercambio de políticas más sistemático y cuidadoso. Asimismo, vale la pena aumentar el intercambio de información sobre políticas institucionales, particularmente para aquellas instituciones que operan en condiciones semejantes y con misiones comparables (universidades de investigación, institutos tecnológicos). Agencias internacionales, en colaboración con agrupaciones disciplinarias o profesionales, pueden jugar un papel crucial aquí.

2. Los procesos de evaluación y acreditación deben contribuir a una mayor información sobre sistemas, instituciones y unidades; como una política a largo plazo. Hacia el exterior, la evaluación debe brindar información al consumidor. Hacia el interior, debe proporcionar los datos necesarios para poder relacionar la función particular con los incentivos, las finanzas y la gestión apropiados.

En este aspecto, la acreditación no debe frenar la diversificación, la cual es un factor crucial para la innovación de la educación superior (Clark, 1992, 1995). Más bien, debe garantizar que cada parte cumpla con requisitos mínimos, y brindar información confiable sobre la diversidad de funciones.

3. El papel del estado estaría más en impulsar y vigilar los ejercicios de evaluación que en operar directamente dichos procesos. En este sentido, debemos matizar el concepto del *Estado Evaluador* (Neave, 1990) por su énfasis en la evaluación efectuada por el estado. Sin duda, el papel del estado como impulsor de formas de evaluación es crucial en la primera fase, pero el centralismo gubernamental implica problemas en la segunda etapa, como sobrecargas de información o la sobresimplificación de métodos de medición (Navarro, 1995). También es un riesgo la burocratización de los procesos evaluatorios

cuando una instancia central se encarga exclusivamente de éstos,

Un estado más acotado implica dejar más lugar a los criterios formulados por el sistema mismo, evitando así que el estado sea juez y parte. Además, evitaría las políticas cortoplacistas y la sujeción de ellas a consideraciones partidistas, vaivenes económicos, y cambios gubernamentales.

4. Hay que subrayar que la evaluación y la acreditación son herramientas, no la panacea. Muchos de los problemas en la educación superior que dieron origen a la evaluación, no son resolubles únicamente por esta vía. Evaluar solamente tiene sentido si existen las *condiciones para consolidar o remediar. Si pensamos en los problemas principales señalados en la tabla 1, la evaluación debe estar acompañada de políticas creativas para mejorar aspectos como la eficiencia terminal, la preparación de profesores, los sistemas administrativos, o la producción científica. Estos son aspectos que requieren políticas y fondos a largo plazo, que muchas veces ameritan continuidad aún cuando la evaluación no demuestre mejoramientos a corto plazo. En otras palabras, los procesos de evaluación y acreditación no sólo deben indicar los niveles deseables para el sistema, sino también proporcionar incentivos o condiciones para que las instituciones puedan planificar estrategias para lograr las metas.*

Un desafío central para el siglo XXI estaría en lograr sistemas de educación superior más capaces de ejercer la *autorregulación, involucrando los actores pertinentes externos, y un gobierno más acotado pero más efectivo, más dedicado a la supervisión general del sistema y garantizando el funcionamiento a nivel nacional e internacional. Para las instituciones, esto implica que es tiempo de asumir un papel más; activo en la acreditación, en colaboración con colegas nacionales e internacionales. En este aspecto, la Conferencia Regional de UNESCO, que cuenta con importantes participantes institucionales y representantes de organizaciones internacionales, podrá ser un excelente punto de partida para nuevas formas de evaluación y acreditación.*

Referencias

Balan, J. (coord.), A. Fanelli, E. Ribeiro Durham, J. Schwartzman, S. Didou, M. Serrano, M. Henao, A. Muga, R. Kent, W. De Vries (1996), "Las reformas de los años noventa: experiencias de implementación". Informes para el Proyecto de Políticas Comparadas en Educación Superior en América Latina, Asunción, Paraguay, en prensa en la *Revista Paraguaya de Sociología*.

Brunner, J. J. (19%) "Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato" en: Courard, H., ed., (1993) *Políticas comparadas de educación superior en América Latina, FLACSO, Santiago de Chile*.

Clark, B. R. (1992) *El sistema de educación superior. Una visión comparativa internacional. Nueva Imagen-Universidad Futura, México.*

Clark, B.R. (1995) *Places of Inquiry: Research and Advanced Education in Modern Universities, University of California Press, Los Angeles.*

Courard, H., ed., (1993) *Políticas comparadas de educación superior en América Latina, FLACSO, Santiago de Chile.*

De Vries, W. (1996) "Nuevas formas de financiamiento y procesos de cambio en las unidades académicas de tres universidades mexicanas", Ensayo presentado al Concurso de Premios ANUIES, marzo

De Moura Castro, D. Levy (1996) "Higher Education in Latin America: Myths, Realities, and how the IBD can help", Informe mecanografiado, Washington: BID.

Di!!, D. and B. Sporn, eds, (1995) *Emerging patterns of social demand and university reform: through a glass darkly, Pergamon-IAU press, Oxford.*

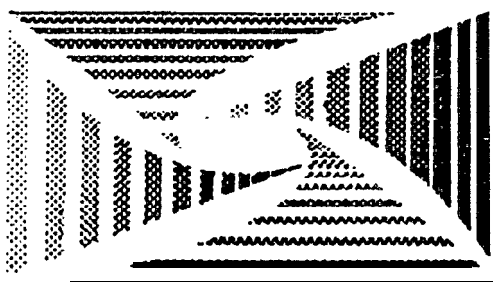
Gibbons, M., C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, P. Scott & M. Trow, 1994, *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies, Sage Publications, London.*

Kent, R. (1996) "Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities". Informe presentado al Interamerican Development Bank, febrero.

Navarro, J. C. (1995) No man's land: the political economy and the economic organization of social services in Latin America, ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional de la Latin America Studies Association, Washington DC, EEUU, septiembre 28-30.

Neave, G. (1990) "La educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa occidental 1986-1988", *Universidad Futura, Vol. 2 No. 5.*

OCDE (1996) Examen de las Políticas de Enseñanza Superior en México, Reporte de los Examinadores Externos.



EDUCACION SUPERIOR

- SIGLO -

CT/C2/E/017

Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias
para la Transformación de la Educación Superior
en América Latina y el Caribe

(La Habana, Cuba 18 al 22 de noviembre de 1996)

Documento de Trabajo *Comisión 2*

Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, SICEVAES

CSUCA
Consejo Superior Universitario Centroamericano
Secretaría Permanente



Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura

CRESALC

Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
CRESALC. Apartado de correos 68394, Caracas, 1060-A, Venezuela



Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba

RESUMEN DE LA PROPUESTA

“*SISTEMA CENTROAMERICANO DE EVALUACION Y ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, SICEVAES”

(Documento de trabajo)

CSUCA

Consejo Superior Universitario Centroamericano

Secretaría Permanente

1. INTRODUCCION

La propuesta del CSUCA de crear un Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior está motivada por tres condiciones principales: a) La decisión política manifiesta en la región de buscar la flexibilización y liberalización del ejercicio de las profesiones universitarias; b) La gran proliferación de universidades privadas en la región cuya calidad es muy diversa y en general cuestionada; y c) La necesidad de modernizar y mejorar la calidad de las universidades de la región para hacerle frente a los nuevos retos impuestos por la revolución científica y tecnológica, la apertura comercial y globalización de la economía mundial la internacionalización de la educación superior, etc.

Mediante esta propuesta, las universidades estatales de América central haciendo uso de la autonomía y potestades que la ley les confiere en, sus respectivos países, invitan a las universidades privadas de la región a constituir el SICEVAES. El SICEVAES se propone como una instancia regional colectiva que evalúe y acredite la calidad de la educación superior en América Central, que propicie el mejoramiento de la calidad de programas e instituciones, brinde información confiable a los usuarios de los servicios de la educación superior y, como consecuencia, haga posible flexibilizar el ejercicio de las profesiones universitarias entre países de la región.

II NATURALEZA BASICA DEL SISTEMA PROPUESTO

Se trata de un organismo regional autónomo en materia de educación superior, promovido y apoyado por el CSUCA y de manera colectiva y voluntaria, por las instituciones públicas y privadas de educación superior de la región participantes del sistema. Sin embargo, en sus decisiones, el sistema será independiente de cualquier institución en particular. El SICEVAES será un organismo conformado por académicos provenientes del sector público y del sector privado de la educación superior de la región.

Los participantes y ámbito de acción del sistema serán todas las instituciones de educación superior públicas y privadas del Istmo Centroamericano que voluntariamente decidan suscribir el Convenio SICEVAES, quedando abierto a una mayor proyección geográfica internacional en el futuro.

El SICEVAES promoverá, la autorregulación colectiva y voluntaria de la calidad del quehacer de las instituciones de educación superior de América Central. A través de este sistema las universidades públicas y privadas definirán concertadamente los criterios; indicadores y estándares de calidad que deben regir la formación de profesionales universitarios en Centroamérica y, de manera colectiva, voluntaria e indirecta, harán posible la evaluación y acreditación de dicha calidad.

El Sistema será creado y legitimado mediante un convenio multilateral entre universidades públicas y privadas de América Central. Convenio en donde las principales universidades de la región manifiesten su voluntad concertada de apoyar la creación. y funcionamiento del Sistema y, de manera voluntaria y progresiva, someter sus programas y carreras a procesos de evaluación con fines de acreditación regional.

Relación entre el Sistema Centroamericano y los Sistemas Nacionales de Evaluación y Acreditación.

El Sistema Centroamericano como instancia regional de evaluación y acreditación, respetará y tomará en cuenta en su funcionamiento, las características y peculiaridades de los sistemas de educación de cada país. El SICEVAES no invalidaría los organismos nacionales de evaluación y acreditación que pudieran crearse, sino que los armonizará y ordenará, facilitando el establecimiento de criterios y normas de calidad regional.

Los procesos de creación y operación de organismos nacionales y del Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la educación superior no se contraponen. El CSUCA y sus universidades miembro, a la par que promueven la creación del SICEVAES, propiciarán donde sea posible, la creación de instancias nacionales de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior. Ambos procesos son simultáneos y complementarios e irán avanzando por aproximaciones sucesivas.

El proceso de creación y operación del SICEVAES brindará el marco dentro del cual podrán conformarse sistemas nacionales que desde el inicio vayan armonizándose y articulándose a nivel regional. En este sentido, el SICEVAES establecería un marco de acciones, criterios y normatividad consensuada a través de una interacción de des vías entre lo nacional y lo regional.

Vale mencionar que el Sistema Centroamericano, dada su escala regional, contribuirá desde un principio a prevenir endogamia académica y excesivos celos interinstitucionales. Fenómenos muy posibles dada la reducida escala de los sistemas de educación superior en la mayoría de países centroamericanos

III. FINES Y OBJETIVOS

Fines:

1.- Contribuir al desarrollo de los países centroamericanos mediante la promoción de una educación superior de calidad.

2. -Facilitar la movilidad de profesionales universitarios en América Central acreditando la calidad de la formación académica.

Objetivos:

1. -Dar fe pública de la calidad de programas y carreras de educación superior en América Central, de acuerdo con el proyecto educativo de cada institución y con criterios y estándares previamente establecidos.

2. -Brindar información confiable sobre la calidad de programas y carreras que oriente a los potenciales usuarios de los servicios y productos de la educación superior de la región (padres de familia, estudiantes, empleadores, etc.).

3. -Propiciar el cambio y modernización de las instituciones de educación superior en América Central.

4. -Fomentar en las instituciones de educación superior de la región, una cultura de autoevaluación, tendiente al mejoramiento de la calidad de las instituciones, sus programas y carreras, para que éstas contribuyan de manera más efectiva al desarrollo e integración de los países de la región.

5. -Brindar criterios, información y garantías académicas que ordenen y faciliten el reconocimiento de estudios universitarios entre los países de la región; contribuyendo así a la movilidad de profesores, estudiantes e investigadores y a flexibilizar el ejercicio intrarregional de las profesiones universitarias, de manera que el Istmo Centroamericano pueda disponer óptimamente de sus recursos humanos más calificados.

6. -Definir criterios y estándares de calidad para establecer equivalencias de grados y títulos.

7. -Definir criterios y estándares para la acreditación de carreras y programas docentes a nivel nacional y regional a efecto de que sus graduados puedan, a nivel de la región, prestar servicios de alta calidad a la población.

8. -Promover el reconocimiento de las universidades y de los diplomas centroamericanos en países fuera de la región.

IV. CONFORMACION, ESTRUCTURA Y FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA

Conformación y estructura:

El SICEVAES, aunque gestado, promovido y apoyado por el Consejo Superior Universitario Centroamericano será un órgano especializado con un ámbito de acción mucho mas amplio, y por lo tanto con relativa independencia del CSUCA, y con clara independencia de cualquier universidad en particular.

El sistema tendría 3 niveles: Consejo de Acreditación, Oficina Técnica de Evaluación y los Comités de Pares Académicos. En los 3 niveles del sistema participarán académicos del más alto nivel para la función respectiva. Asimismo, se constituirá una Asamblea o Foro Regional donde participarán las universidades públicas y privadas que suscriban el Convenio SICEVAES.

El Consejo de Acreditación estará constituido por académicos del más alto nivel propuestos y elegidos por las universidades públicas y privadas que suscriban el Convenio SICEVAES. El nombramiento y elección de los miembros del Consejo de Acreditación se hará en el Foro o Asamblea Regional de las universidades suscribientes del Convenio. El Consejo sería presidido de manera rotativa por alguno de sus miembros y contará con un Secretario Ejecutivo que coordinaría la oficina técnica de evaluación y los comités de pares.

Entre las funciones del Consejo de Acreditación estarían: Tomar decisiones sobre acreditación; hacer recomendaciones para el mejoramiento de los programas y carreras evaluados y verificar su cumplimiento; conducir el debate y construir consenso entre las universidades suscribientes del Convenio SICEVAES, sobre los, criterios, indicadores y estándares de calidad generales y por área de conocimiento; aprobar instructivos, definir mecanismos de selección y decidir sobre el nombramiento de los pares académicos; decidir sobre el diseño y organización de los procesos de evaluación y acreditación; aprobar los informes sobre la evaluación y la acreditación de programas y carreras; aprobar las publicaciones del SICEVAES; buscar y administrar los fondos para el funcionamiento del Sistema; establecer vínculos de cooperación y promover la credibilidad del Sistema a nivel internacional.

El Consejo de Acreditación tendría agendas especializadas rotativas por cuatrimestre. Por ejemplo: en años pares, entre enero y abril el Consejo vería solicitudes y evaluaciones en Ciencias Agropecuarias, entre mayo y agosto las correspondientes a Ciencias Exactas y Naturales, entre septiembre y diciembre las de Ciencias de la Salud. En años impares, entre enero y abril se verían solicitudes y evaluaciones correspondientes a Ciencias Sociales y Administrativas, entre mayo y agosto las de Educación y Humanidades y entre septiembre y diciembre las de Ingeniería y Tecnología.,

Esto ordenaría el trabajo haciendo que todo el sistema funcione por ciclos claramente definidos.

El Consejo de Acreditación estará constituido y operará de tal forma que sea acreedor a la mayor credibilidad entre la comunidad universitaria Centroamericana y de fuera de la región.

Por lo tanto sus miembros, una vez nombrados, gozarán de total independencia de criterio en el ejercicio de su función y actuarán en su calidad de individuos destacados, y de manera **totalmente** independiente de la institución de educación superior que los hubiera nominado o donde pudieran trabajar.

Si bien los miembros del Consejo no representarán instituciones, se ha considerado que la composición del Consejo, de alguna manera, debe tener en cuenta a los 7 países de la región, a los 2 sectores de la educación superior (público y privado) y a las 6 áreas del conocimiento en que SICEVAES organizará su quehacer. No obstante, el Consejo deberá tener un número reducido de miembros para hacer viable al Sistema.

Un escenario posible de constitución del Consejo sería: 7 miembros permanentes, uno proveniente de cada país de la región y cinco miembros rotativos por cada una de las 6 áreas del conocimiento. En total se elegirían 37 miembros del Consejo, 7 permanentes y 30 rotativos. En sus sesiones el Consejo se reuniría con 12 miembros, 7 permanentes y 5 rotativos, de acuerdo a la agenda del cuatrimestre en cuestión (escenario A).

Otro escenario posible sería 14 miembros del Consejo, dos de cada país, uno del sector privado y otro del sector público de la educación superior (escenario B).

La Oficina Técnica Permanente de Evaluación será un órgano técnico-académico permanente de evaluación, constituido por académicos con formación y/o experiencia en evaluación, pero con cierto grado de interdisciplinariedad (3 profesionales y un par de secretarías). La oficina técnica de evaluación será coordinada por el Secretario Ejecutivo del Consejo de Acreditación. Esta oficina técnica será un órgano ejecutivo y de apoyo que coordinará y realizará los estudios y producirá la información necesaria para el Consejo de Acreditación.

Entre las funciones de la oficina técnica de Evaluación estarán: recibir y procesar solicitudes de evaluación con fines de acreditación regional; reunir y analizar información sobre programas, carreras e instituciones de educación superior; preparar las guías de autoevaluación y asistir los procesos de autoevaluación de las carreras y programas; organizar y ejecutar los procesos de evaluación; contribuir en la elaboración de informes de evaluación; dar seguimiento y verificar el cumplimiento de las recomendaciones del Consejo de Acreditación; preparar instructivos y dar capacitación a los pares académicos para el cumplimiento de su misión de evaluación; preparar las publicaciones del SECEVAES; organizar y operar un sistema de información al público sobre la educación superior de América Central,

Aún no existe consenso entre las universidades miembros del CSUCA sobre el tipo de vínculo y grado de independencia que se da al SICEVAES respecto del CSUCA. A la fecha se pueden considerar dos posibles escenarios para la oficina técnica permanente de evaluación.

Un escenario posible es que el Secretario(a) Ejecutivo(a) sea nombrado(a) por el Consejo del CSUCA. Correspondiendo a este(a) secretario(a) el nombramiento del personal técnico y administrativo de la oficina técnica de evaluación de acuerdo a los perfiles y restricciones que se establezcan en el Convenio SICEVAES. En ese caso, la Secretaria Permanente del CSUCA brindaría a esta oficina el apoyo logístico y financiero necesario. De acuerdo a este

escenario, el CSUCA nombraría un Secretario Ejecutivo para el SICEVAES por períodos de 4-5 años renovables (escenario C).

Otro escenario posible sería que el Consejo de Acreditación del SICEVAES nombre a tiempo completo un(a) Secretario(a) Ejecutivo(a), por iguales períodos, correspondiendo los costos del mantenimiento de dicha oficina al total de las instituciones suscribientes del Convenio SICEVAES (escenario D).

Los Comités de pares académicos y profesionales. estarán constituidos por especialistas del más alto nivel en su disciplina, quienes serán nombrados de manera ad-hoc para participar en la evaluación de programas y carreras. Estos especialistas actuarían como pares académicos y/o profesionales externos, realizando visitas de inspección y evaluación y preparando los informes y dictámenes respectivos.

Los especialistas serán nominados por las universidades suscribientes del Convenio SICEVAES a través del Foro Regional. El Sistema irá seleccionando y conformando progresivamente un “banco” de pares académicos, a quienes se irá capacitando y acreditando como evaluadores. “Banco” del cual echará mano el Consejo de Acreditación para el nombramiento ad-hoc de pares académicos para la evaluación de carreras y programas específicos. Se deberá seleccionar, capacitar y acreditar al menos de 10 a 15 especialistas por cada una de las ó áreas del conocimiento en que SICEVAES organizará su quehacer (poco menos de un centenar de académicos).

Asamblea o foro regional de las universidades suscribientes del Convenio SICEVAES:

En esta Asamblea o foro participarán todas las universidades públicas y privadas que suscriban el convenio SICEVAES. Se ha considerado necesario establecer algunos requisitos mínimos para que una universidad pueda suscribir el Convenio. Por ejemplo se podrían considerar algunos de los siguientes: requisitos: estar legalmente autorizada para operar en su país, disposición explícita a hacer esfuerzos significativos por mejorar la calidad de su quehacer, compromiso de someter progresivamente sus programas y carreras a evaluación del SICEVAES, hacer declaración pública de su misión y propósitos, realizar planificación y evaluación institucional apropiada para asegurar y verificar el cumplimiento de su misión y propósitos, disponer de información sistematizada sobre su quehacer (ej. estadísticas básicas); ofrecer servicios centralizados básicos como: bibliotecas, laboratorios y recursos de información adecuados a su misión, propósitos y oferta académica, etc.

Las funciones mas importantes de esta Asamblea o Foro Regional serán:

1. -Seleccionar y elegir a los miembros del Consejo de Acreditación
2. -Debatir y construir consenso sobre los criterios, indicadores y estándares de calidad que aplicará el SICEVAES.
3. -Proponer académicos candidatos a ser seleccionados como pares académicos del SICEVAES.

Si para la composición del Consejo de Acreditación se optara por el escenario "B" arriba indicado, todas y cada una de las universidades participantes del Foro Regional tanto públicas como privadas, podrían tener igual poder de votación pues al final el sector privado y el sector público de cada país elegiría cada uno a un miembro de dicho Consejo.

Si en cambio para la composición del Consejo de Acreditación se optara por el escenario "A", quizás se haga necesario introducir mecanismos de ponderación del voto en el Foro Regional. Esto dada la desproporción existente en el número absoluto de universidades privadas respecto a las públicas en la región y a la incongruencia entre número absoluto y el peso específico de las respectivas instituciones, dicha ponderación se haría de acuerdo al peso específico relativo de cada institución en el contexto universitario centroamericano. En este caso, teniendo en cuenta que la misión clásica de la universidad ha sido producir preservar y transmitir conocimiento; la ponderación podría hacerse mediante una composición de diversos factores indicativos: matrícula estudiantil, diversidad de oferta académica, producción en investigación científica y tecnológica, etc.

Financiamiento:

Se vislumbran cinco fuentes básicas para el financiamiento del SICEVAES:

- a) Contribución conjunta de los gobiernos centroamericanos a un fondo "semilla" para el SICEVAES .
- b) Cuota anual de las universidades que suscriban el Convenio SICEVAES
- c) Costos de viaje y mínimos honorarios de los evaluadores son cubiertos por universidad solicitante de acreditación.
- d) Pago de "Licencia o derechos de Acreditación"
- e) Financiamiento de proyectos específicos por agencias de cooperación internacional

Se propondrá a los gobiernos del Istmo Centroamericano un acuerdo regional de reconocimiento al Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, y de contribución financiera colectiva a un fondo especial para asegurar su creación y operación básica. El Sistema administraría de manera autónoma sus recursos, estableciéndose mecanismos idóneos para dar cuenta pública, de su administración.

V. QUE Y COMO SE EVALUARA A TRAVES DEL SICEVAES

El SICEVAES evaluará y acreditará únicamente programas y carreras específicas. El Sistema no acreditará instituciones como un todo, solamente las registrará y clasificará de acuerdo a una tipología previamente definida que permita clasificarlas adecuadamente. Esta información y la clasificación de instituciones brindará un marco de referencia para la evaluación y la acreditación de sus programas y carreras. El Sistema creará y mantendrá actualizada una base de datos sobre la educación superior de América Central.

La autoevaluación será el punto de partida y base de los procesos de evaluación que realizará el SICEVAES. La secuencia general del proceso sería:

Los programas y carreras solicitan ser evaluadas con fines de acreditación. El Sistema les proporciona los instrumentos necesarios para realizar su autoevaluación. El programa organiza sus comités de autoevaluación con participación de profesores, estudiantes y autoridades de la carrera o programa y aplica los instrumentos y guías de SICEVAES. Cuando el programa o carrera considere que está listo, solicitará ser visitado por pares académicos externos. Los pares académicos que realicen la visita estudiarán y verificarán el informe de autoevaluación y emitirán su juicio de expertos de acuerdo a los objetivos y misión del programa en cuestión, de acuerdo a su propia experiencia y a los estándares convenidos a través del SICEVAES.

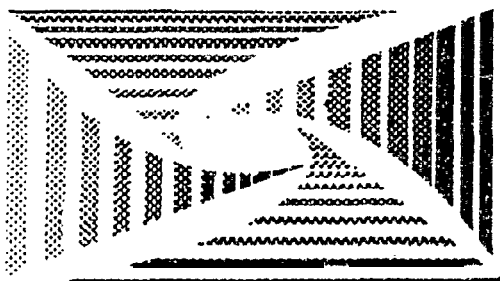
Los evaluadores elaboran un informe que es presentado a la universidad y al programa que está siendo evaluado. La carrera evaluada hace sus observaciones, ampliaciones y aclaraciones al informe de evaluación. De allí se pasa a un informe final de la evaluación que irá al Consejo de Acreditación del Sistema, 'quien decidirá sobre la acreditación y los términos de la misma

Se prevé una **categoría** intermedia en la cual las carreras aún no acreditadas se hacen "acreditables", ya sea porque después de haber sido evaluadas no han logrado la acreditación, o porque se están preparando para someterse al proceso de evaluación con fines de acreditación. Una carrera "acreditable" es una carrera comprometida en un proceso de mejoramiento y autosuperación.

De ser acreditada la carrera, el dictamen de acreditación se divulgaría, no así el informe final de la evaluación, que solo será enviado a la institución interesada. De no ser acreditada, ni el informe ni el dictamen se divulgan, y ambos se devuelven a la universidad. En este caso el propósito sería que la institución del programa no acreditado de los pasos necesarios para mejorar los aspectos críticos y, si así lo solicita, pase a ser "acreditable" y sea evaluada de nuevo en futura oportunidad.

El dictamen de acreditación tendrá un período de vigencia definido y será en términos absolutos, es decir que no incluirá calificación de niveles de calidad ni jerarquizaciones de ninguna clase.

El Sistema publicará regularmente un boletín donde informará sobre su funcionamiento y las acreditaciones realizadas.



EDUCACION SUPERIOR

— SIGLO —



TU042

Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe

(La Habana, Cuba 18 al 22 de noviembre de 1996)

Tema Libre

La evaluación y acreditación universitaria en la Argentina El caso de las Ciencias Sociales y Humanas

Sonia Alvarez

*Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Salta,
Argentina*



Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura

CRESALC

Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
CRESALC. Apartado de correos 68394. Caracas, 1060-A, Venezuela



Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA
CULTURA

UNESCO

CENTRO REGIONAL PARA LA EDUCACION
SUPERIOR
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

CRESALC

*Conferencia Regional sobre Politicas y Estrategias
para la Transformación de la Educación Superior
en América Latina y el Caribe
La Habana-. 18 al 22 de Noviembre de 1996*

DOCUMENTO DE TRABAJO:

*La evaluación y acreditación universitaria
en la Argentina, El casa de las Ciencias
Sociales y Humanas.*

*Sonia Alvarez
Facultad de Humanidades
Universidad Nacional de Salta ,
Argentina*

La problemática de la evaluación de la calidad y acreditación universitaria en la Argentina, 1

Existen dos tradiciones relacionadas con el tema. La concepción de evaluación de las Universidades, orientada a la mejora y al desarrollo sostenido de sus programas y de la institución, posee una visión multidimensional de los procesos de evaluación. Su instrumentación tiende a ser democrática y descentralizada, lo que permite legitimar los objetivos de la evaluación así como la idoneidad y representatividad de los evaluadores externos, contribuyendo a la autorregulación de las instituciones. Se entiende que la evaluación debe estar al servicio de toda la comunidad educativa. La evaluación democrática no reconoce el poder, ni ningún derecho especial, al patrocinador sobre el estudio, se promueve la circulación del conocimiento, para respetar y captar el pluralismo valorativo y los diferentes intereses puestos en juego.

La concepción contrapuesta que se podría denominar globalmente como eficientista, burocratizante y centralizadora representada por la actual estructura gubernamental, pretende aplicar los procesos de evaluación con objetivos de control más que de mejora y asignar ciertos fondos supeditados a su realización. Su instrumentación tiende a fortalecer el poder central por sobre las autonomías universitarias, conformando espacios de control y macroestructuras burocráticas para llevarlos a cabo, con fuerte representación del poder central. Esto último significa acaparar para ese poder la determinación e interpretación de lo que pueda ser considerado valioso y aceptable. Esta evaluación burocrática constituye un servicio "incondicional" a las instituciones y a la política gubernamental con poder en la distribución de los recursos educativos (Mac Donald, 1976; cit. Angulo Rasco, J. Félix, 1990).

La Ley de Educación Superior, sancionada a principios de 1995, crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CNEAU), la cual tiene como función promover y supervisar los procesos de evaluación interna, en forma indirecta por medio de la externa; conducir, coordinar y llevar adelante la evaluación externa (art. 44 y 46 inc. a); acreditar las carreras de grado denominadas de interés público (art. 46, inc. b) y recomendar que se suspenda la inscripción de las carreras que requieren acreditación y no la obtuvieran, por no reunir los requisitos y estándares mínimos previamente establecidos (art. 76); acreditar los posgrado y opinar sobre la viabilidad de los proyectos institucionales requeridos para las nuevas instituciones universitarias (art. 46, inc. c y d).

La CNEAU está constituida por doce miembros, seis por el poder legislativo, tres por cada cámara, tres por el Consejo Interuniversitario Nacional que nuclea a las universidades públicas, uno por el Ministerio de Cultura y Educación, uno por el CRUP (Consejo de Rectores de Universidades Privadas) y uno por la Academia Nacional de Educación, es sin duda la más avasallante a la autonomía universitaria. Más de la mitad de sus miembros representan al poder legislativo y ejecutivo. Un órgano de este tipo debería asegurar uno de los principios más elementales que sustenta la autonomía universitaria aquí y en el mundo: el de su independencia de los poderes políticos de turno, sin embargo pareciera quedar claro que su objetivo es conducir, de acuerdo a los intereses del poder político, los destinos de las Universidades argentinas.

El art. 45 prevé que entidades privadas se constituyan con fines de evaluación y acreditación de instituciones universitarias, pero condiciona su reconocimiento a la

1

¹Muchas de las cuestiones aquí planteadas se basan en un trabajo recientemente publicada en la Revista Pensamiento Universitario, no. 5, denominada: Combates y Debates sobre la Evaluación de la Calidad en la Argentina,

voluntad del MCE, sumado a que los patrones y estándares para dichos procesos serán los que establezca este mismo ministerio, al igual que para las carreras de grado.

El control sobre los títulos de grado y sobre sus planes de estudio se refiere y a los siguientes aspectos. Se establecen cargas académicas mínimas fijadas por el MCE, previa consulta con el Consejo Universitario (CU) para todas las carreras. En lo que se denomina **profesiones reguladas por el Estado**, "cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes, o la formación de los habitantes", se establece que los planes de estudio deberán tener en cuenta "los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la práctica profesional controlada que establezca el MCE, en consulta con el CU". Aquí se trata de regular entre otros aspectos: sistemas de admisión y patrones de relación docente alumno, además de su acreditación periódica.

Los contenidos curriculares básicos implican contenidos obligatorios y detallados al que todo docente debe incorporar en su asignatura, al igual que la Ley Federal de Educación, y no a contenidos mínimos como rige en la actualidad para el caso del nivel universitario, que son orientadores de la disciplina en cuestión o de un área de conocimiento específica a los que el docente debe organizar, de acuerdo a su enfoque.

Estos controles, atípicos en la mayoría de los sistemas universitarios, condicionan la autonomía puesto que limitan la posibilidad actual de las universidades de decidir sobre sus ofertas de grado y sobre las características y particularidades de los currículos, creando sistemas de control de difícil instrumentación, tendientes a la homogeneización de la oferta. Es clara aquí y sin tapujos la evaluación para el control académico esta vez ex-ante no ex-post. Estas medidas son claramente atentatorias a la libertad de cátedra y el pluralismo teórico ya que es el MCE quien determina los denominados contenidos curriculares básicos, limitando de esta manera, en forma indirecta, la posibilidad de fijar los planes de estudio.

Además, los documentos relacionados con la Ley Federal de Educación exigen los mismos requisitos para los profesorados en las áreas de las Ciencias Sociales y Humanas que la Ley de Educación Superior, expresando taxativamente que las universidades podrán ofrecer los títulos de profesor sólo si acatan los contenidos básicos a los que se refiere la Ley.

Por otra parte, a partir de 1995, se ha consolidado la asignación de fondos competitivos para las universidades, financiados por el Banco Mundial, según estándares prefijadas a través del FOHEC (Fondo de Mejoramiento de la Educación Superior). En su primer convocatoria se financiaban proyectos de mejoramiento de la calidad de grado y posgrado, tendientes básicamente a incrementar el desempeño de indicadores de eficiencia. En la primer convocatoria las Ciencias Sociales no podían solicitar fondos para equipamiento y bibliografía. En el caso de las carreras de posgrado para requerir financiamiento se exige acreditación previa. Como las Ciencias Sociales y Humanas no han tenido un desarrollo sostenido en su formación de posgrado debido, fundamentalmente, a los efectos de la dictadura y a una falta de política del gobierno nacional para sostener el posgrado, las carreras de posgrado acreditadas fueron escasas. Por estas causas y también debido al menor número de presentaciones, los proyectos FOHEC aprobados para las C. Sociales y Humanas solo representan un 7,6% del total de los fondos asignados.

En la convocatoria 96, pareciera que la asignación de fondos según áreas de la ciencias no se va a revertir, aunque eliminaron la restricción que tenían las Ciencias Sociales y Humanas. Dado que las Universidades tienen que asumir un 40% como media de contraparte, estos fondos están significando una fuerte transferencia, a nivel de sistema universitario y al interior de las universidades hacia las "ciencias duras".

Proyectos FOMEC aprobados en la convocatoria 1995

	No.	%	Monto	%
C. Básicas e Ingenierías	86	74,8	72.019.000,1	84
C. Humanas y Sociales	23	20,0	6.558.000,1	7.6
Bibliotecas	6	5,2	7.210.00,1	8.4
Total	115	100	85.787.000,3	100

Fuente: Boletín del FOMEC

Como se puede observar a partir de la vigencia de la Ley de Educación Superior se ha impuesto una concepción y prácticas de la calidad dirigidas a aumentar la estructura de regulación estatal sobre las universidades, basadas en la fijación de estándares cuantitativos que tienden a la jerarquización de universidades, de sus docentes, de sus carreras de grado y posgrado y a la asignación de fondos competitivos según estas valoraciones, lo que intensificará la injusta distribución del conocimiento ya existente en el país y entre las Ciencias Sociales y Humanas y las Ciencias Básicas y las Ingenierías. Dicho proceso estará conducido mayoritariamente por el poder político de turno lo que intensificará las regulaciones estrictas y los mecanismos de control intensivos y extensivos.

2. Perspectivas futuras

Las implicancias futuras de esta reforma son de mucha importancia, tanto desde el punto de vista político, normativo como académico. Está produciendo y va a producir una transformación radical en las universidades argentinas reforma que, por su profundidad y como contracara se podría asimilar a la producida en 1918.

Los escenarios futuros no parecen muy alagueños. La categorización de docentes investigadores², instrumentada a partir de 1994, incidirá directamente en la acreditación de carreras de grado y posgrado y en las posibilidades de financiamiento extrapresupuestarias como el FOMEC, que por su forma de instrumentación competitiva y restrictiva para las Ciencias Sociales segmentará cada vez el sistema universitario y la diferenciación social. Se irán delineando con más fuerza las universidades de primera y de segunda. No habrá financiamiento para superar la brecha de aquellas universidades con menores ventajas comparativas, ya sea por su localización en espacios regionales históricamente marginados o por sus condiciones históricas de surgimiento. Las Ciencias Sociales y las Humanidades estarán cada vez más limitadas en su desarrollo, puesto que además de no haberse podido recuperar todavía del impacto que ha tenido la persecución, el exilio y el cierre de sus carreras durante la dictadura, no ha habido una política en el período democrático dirigido a la formación de posgrados; a lo que se debe sumar un desfinanciamiento progresivo y una sustancial pérdida de legitimidad de sus saberes, en el contexto de la hegemonía del estado neoliberal.

3. Soluciones a la problemática

A partir de este nuevo contexto, las universidades nacionales se están convirtiendo paulatinamente en marionetas colgadas de una cuerda, coordinadas a control remoto. Según Neave (cit. Cox, C.; 1990) esta coordinación contemplaría un uso acentuado del instrumento incentivos, de la información y de los contratos. Es una

²Sistema de evaluación a la tarea de investigación de los docentes; que implica, según la categoría asignada, el pago de un monto no remunerativo cuatrimestral.

autonomía controlada, vigilada y condicionada, que se asocia al advenimiento del estado evaluador y a los requerimientos del estado neoliberal y del Banco Mundial, principal inspirador de esta política, asegurando así la eficiencia en el uso de los recursos. Implica una redistribución significativa de las relaciones de poder entre el estado y las universidades, entre estas y en su interior por áreas disciplinares. Concomitantemente con el reforzamiento de los aspectos técnicos, concentración de información y modificaciones de los procesos normativos, se ha producido una progresiva disminución relativa en los presupuestos, un deterioro de los salarios docentes y la instrumentación de incentivos no remunerativos.

Pensamos como posibilidades para contrarrestar parcialmente esta política triunfadora de control las siguientes: a) la vía legal para lograr la inconstitucionalidad de los artículos mencionados; b) la conformación de asociaciones de acreditación por áreas disciplinares, que contrarresten la homogeneización de criterios de evaluación y la falta de pertinencia social de los criterios y estándares de "excelencia" del HCE; c) reforzar la cooperación horizontal entre universidades tanto en lo relativo a la conformación de posgrados de excelencia regionales o en redes, como en lo que respecta a la transferencia de saberes en los procesos de evaluación institucional, d) comenzar o intensificar los procesos de evaluación institucional enmarcados en la primera de las perspectivas señaladas, e) que el CIN se constituya en centro de información y apoyo a las universidades.

a) La vía jurídica, es una solución que tiene que ver con las escasas resistencias que quedan ante los hechos consumados. Un gran número de Universidades Nacionales han presentado, por la vía judicial la inconstitucionalidad de los artículos antes mencionados por considerarlos claramente atentarios a la autonomía plena, recientemente consagrada por la nueva constitución. Existe un fallo favorable de un Juzgado Federal, ante una presentación de la Universidad de Buenos Aires, el que está ya convalidado por la Cámara Federal de Apelaciones por lo que, en este caso y en el de las otras universidades con similares presentaciones, será la Corte Suprema de Justicia la que decida.

b) La posibilidad de conformar instituciones privadas de acreditación, esta limitada a los tiempos que fija el decreto reglamentario de la Ley (dos años a partir de su promulgación), a su reconocimiento por el HCE, sumado a que los patrones y estándares tanto para las carreras de grado como posgrado, serán los que establezca este mismo ministerio. En el marco de las Ciencias Sociales y Humanas la alternativa es concretar una asociación dentro de la ANAF (Asociación que nuclea a las facultades de universidades públicas en estas áreas). Sin embargo no pareciera una tarea fácil dada la escasa cohesión del sistema universitario nacional, sobre todo entre las facultades que pertenecen a las universidades grandes y de larga trayectoria con las más pequeñas y nuevas.

c) Para reforzar la cooperación horizontal entre universidades tanto en lo relativo a la conformación de posgrados de excelencia regionales o en redes como en lo que respecta a la transferencia de saberes en los procesos de evaluación institucional, es necesario consolidar los procesos de intercambio horizontal entre facultades y viabilizar financiamiento para este fin.

d) En lo que respecta al inicio o intensificación de los procesos de evaluación, se requiere crear conciencia de su necesidad dentro del marco del primer modelo, ante la realidad de la hegemonía del segundo. El desafío actual de las Universidades Nacionales argentinas es encontrar formulas de conciliación entre la autonomía de cada institución universitaria y el compromiso por atender a las cuestiones prioritarias del país y entre la capacidad de autogobernarse y el reclamo de la sociedad de conocer si las instituciones utilizan sus recursos en forma eficiente y eficaz, en programas pertinentes y de calidad.

e) El rol que juega el CIN como aglutinador de información. Considero que es fundamental el fortalecimiento del CIN como entidad de apoyo a los procesos de

evaluación y a las actividades que realicen las entidades privadas de acreditación, ya sean estas de universidades o por disciplinas de éstas. Sin embargo no se visualiza, en el corto plazo, la capacidad de la dirigencia política para ejecutar estas estrategias en forma horizontal y solidaria. Para ello se necesitaría una capacidad de respuesta contundente e integrada la que pareciera ser una virtud escasa, en el marco de las universidades nacionales, cuya conducción esta fuertemente politizada.

4. Estrategias

Seguidamente se detallan las estrategias que se consideran viables de aplicar en la práctica, aunque para su concreción se requiere de la confluencia de una serie de factores políticos que exceden la voluntad individual de esta propuesta. Se precisa de una dirigencia con un visión realista de la problemática y con valentía para enfrentar los duros desafíos. Recientemente hemos propuesto la realización de unas jornadas de discusión de todas estas temáticas en el ANAF, la que tendrá lugar en la primera semana de octubre en La Plata, paso este importante para generar respuestas articuladas.

a) Vía legal de inconstitucionalidad.

Esta requiere de acciones a nivel de universidades para acompañar las presentaciones. Si la Corte Suprema de Justicia declara la inconstitucionalidad de estos artículos, cosa que parece poco probable por el claro alineamiento de sus miembros con las políticas del Presidente Menem, el conjunto de las estrategias aquí planteadas habrán cambiado por que la CNEAU y las asociaciones privadas quedarían sin efecto.

b) Asociación Privada de Acreditación Universitaria.

La conformación de asociaciones de acreditación por áreas disciplinares, implicará acciones en el nivel jurídico y académico. Existe ya la intención y el acuerdo en la ANAF sobre su constitución. Sin embargo se propone que en forma urgente:

- Se realicen las consultas jurídicas para su constitución
- Se realice una propuesta de su conformación que sirva como borrador de trabajo para ser aprobado por las facultades miembros. Para ello se propone:

1. Como funciones de la Asociación:

- Coordinar y apoyar los procesos de evaluación en las unidades académicas fortaleciendo los equipos técnicos existentes en las universidades para el mejoramiento de la calidad universitaria.
- Acompañar, apoyar y asesorar técnicamente a las Universidades que ya hayan iniciado o que inicien procesos de evaluación
- Apoyar la capacitación y formación de recursos humanos necesarios para los procesos de evaluación
- Apoyar y asesorar técnicamente a las Comisiones de Evaluación Externa
- Realizar análisis críticos y comparativos de los procesos, mecanismos, metodologías e instrumentos de evaluación utilizados por las Unidades, una vez que se generalicen los procesos de evaluación y en base a ellos, realizar propuestas superadoras.

2. Para las comisiones de evaluación externas:

- néminas consensuadas por el conjunto de los departamentos, escuelas, carreras o unidades académicas
- que el perfil de sus miembros prevea el prestigio y la excelencia académica en la disciplina y la experiencia en administración universitaria y conocimiento de los procesos educativos universitarios;
- que la selección de los evaluadores externos se realice con acuerdo de las

Universidades que lo soliciten en base a la nómina de previamente acordada.

d) Mejorar los procesos de evaluación interna de las unidades académicas

- Incentivar encuentros de Facultades de Humanidades y Ciencias Sociales donde se socialicen experiencias
- Avanzar en el diseño de parámetros de excelencia, pertinencia y eficiencia que contrarresten las tendencias del MCE
- Realizar base de datos sobre metodologías de evaluación

e) Estrategias fortalecimiento del CIW

El CIW debe apoyar los programas tendientes al mejoramiento de la calidad que estén instrumentando las universidades o que se planifiquen instrumentar, constituyéndose en centro de información de las universidades.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ, Sonia (1992); Los desafíos de los procesos de planeamiento en Universidades democratizadas, el caso de la UNSa. Presentado al 6to. Curso Interamericano en Gestión y Liderazgo Universitario. OUI, Canadá

ALVAREZ, Sonia (1992b); "Evaluación de la calidad como alternativa para la transformación de las universidades, el caso de la argentina". Revista IGLU N° 3.

ALVAREZ, Sonia (1992c); La conformación de un Sistema Nacional de Evaluación. Las propuestas actuales. Segundo encuentro Universitario sobre evaluación y calidad. UNR, 11 al 13 de Noviembre de 1992.

ANGULO Rasco, J. Félix (1990); "Innovación y evaluación educativa". Málaga, Universidad de Málaga, Secretariado de Publicaciones.

COX, Cristián (1990); "Políticas de educación superior: categorías para su análisis." FLACSO, Chile, Documento de Trabajo No.12. Mimeo

GONZALEZ Cuevas, Oscar (1989); Planeación y estructura organizacional de la educación superior en México. Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Administración Universitaria. Florianópolis, Brasil. Mimeo.

KELLS y VAN VUGHT (1988); Theoretical and practical aspects of a self-regulation and quality control system for Dutch higher education.

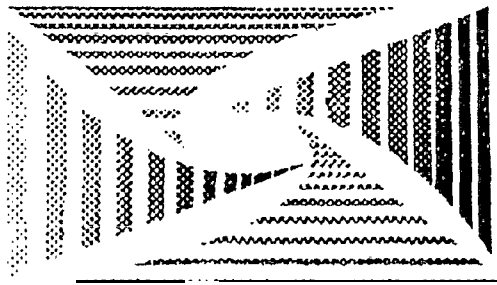
KELLS, H. R. (1992); Self-Regulation in Higher Education. A multi-national perspective on collaborative systems of quality assurance and control. Higher Education Policy Series 15. London, Jessica Kingsley Publishers.

NEAVE, Guy (1992); "Sobre el desarrollo de la Calidad, la eficiencia y la iniciativas: un resumen de las tendencias recientes de la enseñanza superior en Europa Occidental, 1986-1988", en de Miguel Mario; Gines Mora, José y Rodríguez, Sebastián La Evaluación de las Instituciones Universitarias. Consejo de Universidades, Secretaría General. Madrid.

RODRÍGUEZ ESPINAR, S. "Calidad Universitaria: Un enfoque institucional y multidimensional", en Mario de Miguel y otros, ob. cit.

VROELIJENSTIJN, Ton I. y ACHERMAN, Han; "Evaluación de la calidad basada en el control frente a la evaluación de la calidad basada en la mejora" en Miguel Mario ...ob. cit.

VAN VUGHT, Frans, "Como evaluar la calidad de la educación superior en Europa Occidental" en Miguel Mario... ob. cit.



EDUCACION SUPERIOR

SIGLO

CT/C2//O16

Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias
para la Transformación de la Educación Superior
en América Latina y el Caribe

(La Habana, Cuba 18 al 22 de noviembre de 1996)

Working Document *Commission 2*

Quality, Institutional Evaluation and Accreditation in Higher Education in the Latin American and Caribbean Region

*Luis Eduardo González F.
Hernan Ayarza E.*

Inter-university Centre for Development (CINDA)



Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura

CRESALC

Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe

CRESALC. Apartado de correos 68394. Caracas. 1060-A. Venezuela



Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba

**Inter-university Centre for Development
CINDA**

**QUALITY, INSTITUTIONAL EVALUATION AND ACCREDITATION
IN HIGHER EDUCATION IN THE LATIN AMERICAN AND
CARIBBEAN REGION**

**Document prepared for the Regional CRESALC/UNESCO Conference on Policies
and Strategies for Transforming Higher Education in
Latin America and the Caribbean**

Luis Eduardo Gonzalez F.

Hernan Ayana E.

**Havana, Cuba,
18 to 22 November 1996**

PRESENTATION

In line with the objective of the Regional Conference, this document is aimed at detecting the problems in the quality of higher education and to propose solutions and strategies to resolve them, so that it becomes a proactive protagonist of the new society being formed in the Latin American countries, in which knowledge will be the main factor in development.

It is common knowledge that the quality of higher education is directly linked to development, especially in the current society of knowledge. In this respect, and taking as a reference the proposals of UNESCO/ECLAC, three principal hubs can be considered which link knowledge with productive transformation with equity.¹ The first of these is the increase in the educational levels of the population, investing the necessary resources to both improve the coverage rates and the quality of the teaching², the second is the revitalizing of the efforts to decrease poverty and achieve greater social equity³, and the third is the adequate use of natural resources and caring for the environment in order to achieve sustainable development.

Education in general and higher education in particular appears, in this context, as an option which can break the strict logic of means to ends and the reintroduction of the person as the central hub of developments, to which means and ends should be subordinate. Thus the importance of creativity and the intelligent understanding of principles and phenomena appear. This gives rise to four basic aspects associated with the quality of higher education, which are:

- Fomenting the development of each person, his/her integrity and diversity;
- Strengthening a critical attitude vis-a-vis the dogmatic and absolute;
- Rejecting memoristic knowledge and the evaluation of creativity and the capacity to adapt to new situations and to innovate using the available information.
- A new attitude to and conceptualization of space and time and therefore of the ways of organizing daily life.

Unlike other educational levels, higher education does not only include the formation of people but also the generation of new knowledge, its dissemination and, in general, cultural exchange with society as a whole. Even in the teaching itself, it goes beyond the classroom and the teaching-learning process. In this perspective, CINDA has developed a broader concept of the teaching function, which includes all actions aimed at achieving a cultural change in people, whose learning must be duly evaluated and accredited by means of a well established system, which safeguards the public's faith in the quality of the institutions and their educational programmes. This approach considers as components of the teaching function: the educational

¹ Scc CELADE. Population, Equity and Productive -Transformation. Santiago. Chile. March 1993.

² It must be pointed out that the countries which have made significant progress as regards change and applied technological innovation in the productive processes, such as Singapore, Taiwan or South Korea, have made big investments in education. These and other examples also confirm that a country's competitiveness in the international markets is strongly conditioned by its capacity for technological innovation which makes it possible to reduce production costs even when raw materials are imported.

³ In this respect, we must mention a regressive tendency in Latin America, where at the beginning of this decade there were 196 million people below the poverty line, representing 46% of the total population: 3% more than in 1986. CELADE, Population, Equity and Productive Transformation, op. cit. pg. 41.

and curricular conception prevailing in the institution, the teaching policies, the criteria for selecting professors and students, the fixing of working days and hours for different student populations, the choosing of contents and courses corresponding to the professional degrees or diplomas offered, and everything referring to the teaching methods and techniques and means used in the teaching-learning process, the interrelations established between professors and students, and the educational climate prevailing in the institution.

Thus any strategy aimed at innovation and improvement in the quality of university education should include a series of actions with the finality of stimulating, facilitating and adequately considering the institutional changes and attitudes in all the actors involved to achieve this improvement. This is valid both for the teaching function and for the research and extension functions, and also for the support functions such as academic improvement and especially university management.

In effect, managing the change aimed at improving the quality so that it is adapted to the demands of current society is not an easy task for the authorities and the specialists because one of the big difficulties and challenges confronting university education is how to introduce innovations and overcome resistance to change.

One of the ways to sensitize the academic world and facilitate innovation is precisely evaluation. To determine wants and weaknesses has been, in fact, an efficient mechanism for providing feedback for the systems and establishing strategies for institutional development.

Hence the importance of evaluation is not only confined to a question of resources and determined by the relations between the State and the university or the guarantees that the public should be given about the responsibility of the institutions in which it is possible to study or the support required by employers about the quality of the graduates. It is all of these things, but it is also a strategy that the academic world itself has generated to promote its updating and to strengthen institutional development.

It is with this referent framework that this document approaches the issues of quality in higher education and evaluation as a mechanism to improve it.

The document is presented in three parts: The first part analyses different conceptions of quality in teaching culminating in the conception adopted by CINDA and the parameters included in this model developed by the Centre. The second part, on the basis of the CINDA model, identifies the main problems affecting quality in Latin American higher education and makes proposals to confront them, as well as some strategies to implement these proposals. The third part refers to evaluation and university accreditation considered as part of the broader concept of regulation of the higher education systems, the problems affecting it, proposing some actions to overcome them, and concludes with a relation about the experiences developed recently in the Latin American countries, as regards accreditation as one of the principal mechanisms for regulating university education.

CONCEPTUALIZATION OF QUALITY IN HIGHER EDUCATION

1.1 Preliminary considerations

Higher education in Latin America consists of a complex set of institutions and processes which go beyond education itself, since in addition to educating these institutions generate new knowledge, and lend non-educational services, including technical assistance to the production sector and the implementation of other productive activities like the university companies.

In the second half of the 20th century, the spectrum of higher education institutions in the region has expanded not only as regards the number of students but also in the diversification of the type of post-secondary educational institutions. Until the seventies, post-secondary education was imparted basically in the universities where the teaching was based principally on the formation of professionals in the so-called liberal professions⁴. The majority of the universities belonged to the State and the private ones, linked in many cases to the Catholic Church, also received resources from the State which in turn was the main employer of the professionals.

This situation changed radically in the seventies, due to the growing demand for registration, caused by the increase in the countries' educational levels and the emergence of the neo-liberal model which introduced the free market logic in higher education. In addition, the growth of public employment has been frozen and a growing demand has emerged for professionals in the private sector, where the characteristics for employment are different.

Private education also gathered strength and there emerged in the educational supply at the third level a diversity of institutions with varied characteristics⁵, such as the centres and institutes which impart short courses, aimed principally at absorbing the educational demand of the lower income sectors; universities with easy access which absorb the demand in the middle sector-s, and a smaller group of elite institutions aimed at the formation of management cadres.

On the other hand, at a methodological level the importance of distance universities is increasing and a change is occurring in the offer of postgraduate and post-diploma courses in the conventional universities based on the principles of permanent education which, as a whole, attracts a large number of students from a different public to the young graduate of middle education.

All these institutions compete with the traditional universities by recruiting students from different sectors. This leads to the segmentation of post-secondary education defining circuits of

⁴The number of graduates per annum in higher education in the region in the 50s was 25,000, concentrated mainly in the liberal professions of law, medicine and education. In the 90s this figure is 700,000 with a greater dispersion of study areas.

⁵ In the middle of this century, there were only 75 universities in Latin America, almost all of them belonging to the state. According to data for 1995 in the region there are more than 300 public universities, 400 private ones and about 3,000 non-university institutions. (Arrien, Juan Bautista. Quality and Accreditation Demands on the University. Mimeograph. Managua, Nicaragua. 1996. pg. 3.

different employability according to the type of institution where the graduates are formed. That is, circuits which reinforce social inequality, which is contradictory to the explicit social policies of the majority of the countries in the region.

Parallel to this, there is a restriction of fiscal spending in higher education and in accordance with the neo-liberal model the State is concerned about achieving maximum efficiency in the use of public resources, vis-a-vis institutions which are autonomous as regards their academic work but are not self-sufficient as regards their financing.

This situation has changed the traditional university functions. In the first place, more importance has been assigned to teaching, because it consumes higher resources and is the most constant source in the generation of income. This function has also been diversified, especially through the continuous education programmes. On the other hand, researchers have had to go out to seek external financing. Extension has been transformed, on the one hand, by the concern to establish activities of profitable dissemination and, on the other, the provision of services and production of non-educational goods (advisory services, laboratory controls, productive activities, etc.) have emerged as parallel activities with more autonomy and strongly aimed at generating new income.

In synthesis, the concern about the evaluation of post-secondary education institutions in the region has had three central generating elements. On the one hand, the emergence of private institutions which require official authorization to begin their educational functions and the need to have accreditation systems which give public assurance of their quality and which guide the student to take a suitable decision as regards the pursuance of his/her studies. Secondly, by the governments concern to achieve greater efficiency and ensure the proper social use of public funds allocated to higher education in the context of a tendency to modernize and decrease the State apparatus and, third, by the concern of the academics and administrators of the higher education institutions to optimize resources and improve the quality of the service they provide to society through the different academic functions.

In these conditions, it is very important for the beneficiaries, the State and the academics of the most prestigious institutions to know the results of the evaluation and accreditation with the participation of agents from outside the institution. They should demonstrate their attributes and comparative advantages and show interest in improving the aspects which may seem weak in an evaluation, It should be recognized, however, that the evaluation is not always well received by the teachers who sometimes feel that their autonomy and freedom to teach are threatened-

In the United States, Canada and the European countries, there is a solid and proven experience as regards university accreditation and evaluation. The experience in Latin America is limited and recent, although a growing interest in incorporating this methodology in national

education systems is observed. This is demonstrated by the large number of seminars and publications on this issue during the last five years.⁶

1.2 Conceptualization of Quality in Higher Education

In the specialized literature⁷, there are different conceptions of quality which have been applied in higher education, especially in the countries which have a longer tradition in evaluation and accreditation. Using Harvey and Green's classification⁸, these conceptions can be organized in five approaches: quality seen as exception, perfection, aptitude for a pre-fixed objective, aggregate value and transformative. These approaches, linked to a large extent to the market logic prevailing in the majority of the countries in the region, make it possible to visualize the different conceptions of quality that pass through the evaluation processes in higher education institutions.

Quality seen as an exception is a traditional conception which assumes that it is something special. There are three variations in this conceptualization.

The first perceives quality as something different and superior and gives it an elitist and exclusive meaning. The second understands quality as equivalent to excellence, or the achievement of a very high standard; it is elitist because it conceives quality as something that can be achieved but only in very limited circumstances. In this conception, Astin⁹ points out that excellence is often judged by the institution's reputation and its level of resources. The third notion of quality implies achieving minimum standards. This approach has been frequently used in higher education, where quality has been seen as the maintenance and improvement of standards in the design and content of teaching programmes and in their validation procedures.

Quality as perfection or consistency is based on two premises: that of "zero defects" and that of "doing things well".

In the zero defects premise, excellence is defined in terms of particular specifications. The specification itself is not a standard nor is it evaluated against any standard. The product is judged by its conformity with the specification which is predefined and measurable. Perfection

⁶ See the CINDA publications "University Accreditation in Latin America and the Caribbean. Santiago CINDA, 1992. reissued by the ANUJES in 1993, This publication includes information about, almost all the countries in the region with a high post-secondary population.

Brunner. Jose Joaquin. Evaluation of Academic Quality in the Comparative International Perspective, Santiago Flacso. 1992.

Along the same lines are the CPU working documents (Nos. 57. 58. 59. 60. 61, 62 and 63 of 1991) which report on the situation in different countries in the region such as Brasil. Colombia, Chile, Dominican Republic and the English-speaking Caribbean.

⁷ For further details about these approaches. see: Espinoza O. Gonzalez L.E.. Poblete A.. Ramirez S., Silva M., Zuniga M. Self-evaluation Manual for Higher Education Institutions. Guidelines and Procedures. Santiago. CINDA 1994. pgs. 15 to 22.

⁸ Harvey. Lee3: Green Diana. Defining Quality. Assessment and Evaluation in Higher Education. Vol. 18 #1. Bath. U.K. 1993.

⁹ Astin. Alexander. Assessment as a Tool for Institutional Renewal and Reform. In AAHE Assessment Forum, Assessment 1990: Accreditation and Renewal. Washington D.C. AAHE 1990

consists of making sure that everything is correct, with no mistakes. Furthermore, this approach demands that perfection should be achieved in a consistent way. In the opinion of Peters and Waterman¹⁰ the "zero defects" approach is intrinsically linked to the notion of "quality culture". A quality culture means that everyone in the organization is equally responsible for the final product, and not only those who are in charge of controlling quality.

Doing things well means that there are no mistakes in any stage of the process and that quality is everyone's responsibility, which when incorporated in products and processes approaches the concept of total quality.

Quality as an aptitude for achieving: an objective means the relation with the form as a certain product or service is adjusted to an objective. Thus, if something does the work for which it was designed, then it is said to have quality. The user's perspective identifies quality insofar as a product is adjusted to the client's specifications. In the context of higher education the use of the concept of quality according to the client's requirements poses several questions.

First, who is the client of higher education: the students or the agencies which contribute resources; the employers or the parents who pay for their children's education? And what are the students' clients, products or both? Or perhaps we should speak of students as 'consumers' of education, since it is they who enter the system, "suffer" the process, and emerge "educated". The other question posed is if the students are the clients, are they in a position to specify their requirements of a service? How are these requirements determined? Reality shows that traditionally the students opt for what is available to them and sometimes - due to entrance requirements - the options can be very limited. This vision of quality is the same as the one used in terms of the government's desires to ensure that the allocation of resources for teaching should be linked to the best in the institutions' different missions in an individual way¹². Thus a high quality institution is one that clearly states its mission or objective and is efficient and effective in achieving the objectives it has proposed. But how do we know if the institution is fulfilling the mission proposed? The specialists say that this is the role of self-regulation.

Self-regulation is not a question of specifying standards or specifications for measuring performance. It is a question of making sure that there are mechanisms, procedures and processes which make it possible to guarantee that the desired quality, however it is defined and measured, is effectively delivered. In England, this is the way in which the Academic Auditing Unit of the Committee for Vice Chancellors and Principals (AVCP) works, where the universities determine their own standards and the CVCP, through an auditing process, evaluates if the self-regulation system established by the institution is achieving its objectives successfully.

The conception of quality as aggregate value has been used since the mid-eighties in several countries, especially in England where the government has established a close link

¹⁰ Peters and Waterman. *In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies*. New York, Harper & Row, 1982.

¹¹ Crosby, P.B. *Running Things. The art of making things happen*. Milwaukee, American Society for Quality Control, 1986.

¹² HM Government, Higher Education. *A New Framework*. White Paper. London, HMSO, 1991.

between the quality of education and costs, demanding efficiency and effectiveness from the sector". The concept of "accountability" (obligation to render accounts) underlies this approach. In this scheme, public services are responsible to the organizations that finance them and the clients.

Quality as transformation is based on the notion of qualitative change. Transformation does not only refer to physical changes but also means cognitive transcendent. This idea of quality as transformation questions the relevance of the approach of **quality** based on the product and its aptitude for a determined aim, while several problems emerge, as was seen when **an** attempt was made to adapt the concepts of quality based on the product to higher education¹⁴. A quality education is that which makes changes in the participant and therefore presumably enriches him. This notion of "aggregate value" gives a meaning of addition to this enrichments.¹⁵ "Aggregate value" is a measure of quality while **the** educational experience increases the knowledge, abilities and skills of the students¹⁶. Thus a high quality institution would be the one which enriches its students to a large extent¹⁷. The second element in transformative quality is empowering the student to influence his own transformation¹⁸. This permits two things: on the one hand, it involves the student in the decision-making process which affects his own transformation. As Muller and Funnell point out "to a certain extent the one who learns should appropriate the learning process and acquire responsibility in determining the style and form of delivering learning"¹⁹. On the other hand, the transformation process itself provides the opportunity for self-strengthening with positive consequences in the decision-making process itself²⁰ which is also supported by Chickering²¹.

The conception of quality, adopted by CINDA

CINDA has worked in this area²² by means of different seminars and technical meetings, in which more than a hundred Universities participated. After long debates, the conclusion was that the concept of quality in higher education does not exist as such, but as a term of reference of a comparative nature in which something may be better or worse than another, within a set of

¹³ Cave, Kogan and Smith (eds.). *Output and Performance Measurement in Government*. London, J. Kingsley, 1990.

¹⁴ Elton, *University Teaching: A Professional Model for Quality and Excellence*. Paper for the Conference on Quality by Degrees, held at Aston University, 1992.

¹⁵ Astin, *Achieving Educational Excellence: A Critical Assessment of Priorities and Practices in Higher Education*. San Francisco Jossey Bass, 1985.

¹⁶ HM Government. *Higher Education. A New Framework*. White Paper. London, HMSO, 1991

¹⁷ Astin, *op. cit.*, 1990

¹⁸ Harvey and Burrows, *Empowering Students*. *New Academic*, Vol. 1 No. 3, 1992.

¹⁹ Muller and Funnell, *Exploring Learners' Perception of Quality*. Paper presented at the Conference on Quality in Education, York University, 1992.

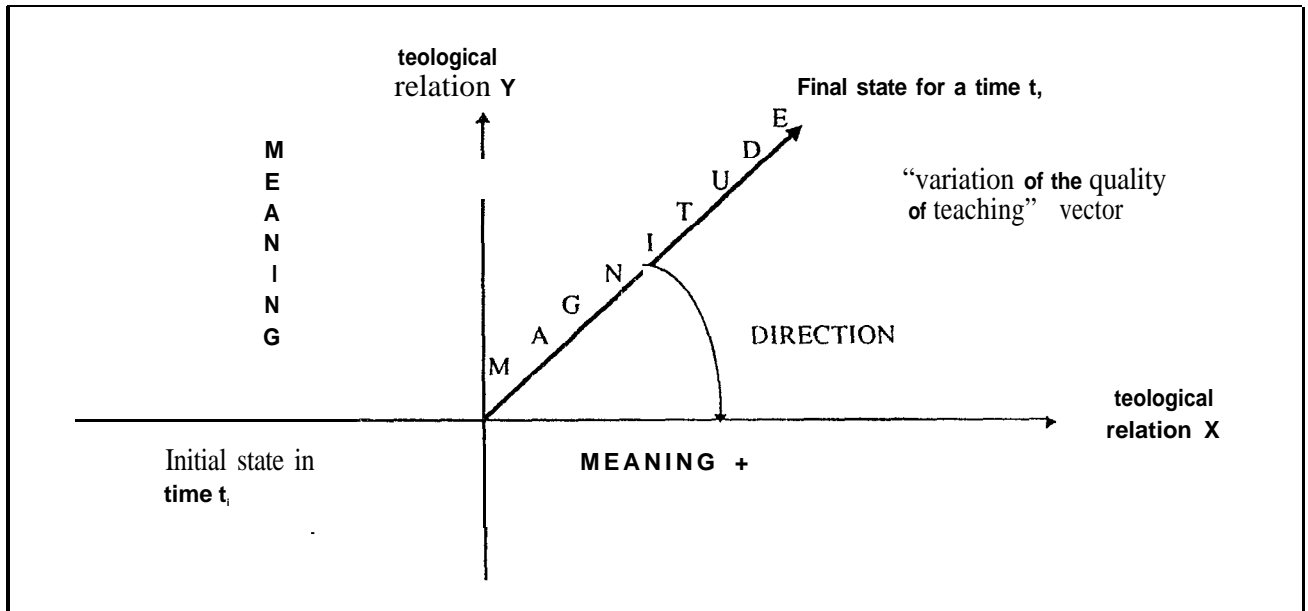
²⁰ Roper, *Quality in Course Design: Empowering Students through Course Structures and Processes*. Paper presented at the Conference on Quality in Education, York University, 1992.

²¹ Chickering, Arthur. *Education and Identity*. San Francisco, USA, Jossey Bass, 1978, and Chickering, Arthur and Gamson, Z. *Applying the Seven Principles for Good Practice in Undergraduate Education*. *New Directions for Teaching and Learning*, San Francisco, USA, Jossey Bass, 1982.

²² It must be mentioned that the issue of quality in higher education has been dealt with in earlier CINDA documents, especially in the book "Quality of University Teaching in Latin America and the Caribbean", Santiago CINDA, 1990.

comparable elements, or in comparison with a previously determined pattern of reference - real or utopic. Because basically it can only be established that one institution is better than another when their ends are comparable, their mission is concordant and they are in a similar context.

A graphic model can be established to explain the change in the quality of education by representing it as a synchronized vector in the social space²³, which is the socio-cultural, economic and political environment in which the educational process is inserted. Figure 1.



HISTORICAL TIME

Like any vector, this would have a direction, a magnitude and a meaning. The direction would be given by the teleological orientation and the educational conception of the institution, the magnitude would be given by the dimension of the change carried out, and the meaning would be defined by the degree of progress towards or the withdrawal from the previously defined teleological orientation, with respect to an initial state which is also determined. The Synchronization would be given by the periods of time in which the changes are carried out. This vector, which represents a change in the quality in higher education, is, in short, the result of a set of forces which impel, delay, stabilize and impede, which have their origin in the different educational postures and groups that always co-exist in any institution

The improvement of quality in higher education, conceived in this way, stops being a single-time process which can be simply evaluated by a set of static and quantitative indicators. On the contrary, it appears as a omnidirectional process, the results of which differ depending

²³ See Gonzalez, Luis Eduardo, Quality in Higher Education, Paper presented at the V Technical Seminar of the Latin American Programme of University Pedagogy, CINDA, Catholic University of Valparaiso, Valparaiso, Chile, 9-11 October 1989.

on the patterns of reference, that is, on the value perspectives with which they are analysed. All this redounds to the fact that the results of a change in the quality of education can be considered very positive for those who share certain values and very negative for those who maintain antagonistic values. The spectrum of possibilities of orientations for the educational processes is infinite; however, it is possible to work with some central tendencies referring to different curricular conceptions such as, for example, those of adaptive efficiency, social reconstructionism, social participation, and the curriculum focused on the person.²⁴

In addition to the value orientations, it is necessary to respond to the specific needs of each area which are differentiated according to: the nature of the discipline; the expectations of teachers and students; the field of professional action, and the concrete reality of each academic unit.

Consequently, any strategy to increase the quality of higher education depends on the capacity to integrate harmoniously and differentially the different components involved in any educational action, including the ethical aspects. Thus any attempt to improve the quality of teaching should consider the orientations, the processes and the results.

Despite the difficulty in formulating standards of common behaviour, there is a pragmatic and agreed criterion as regards the parameters and components of quality, giving each institution the option to define its own patterns based on value references and the orientations determining it according to its project and axiology. It has thus been possible to establish a conceptualization of quality that includes six components, which are inserted as dimensions in an evaluation model. These components are: relevance, effectiveness, availability of resources, efficiency, efficacy and processes. This way of conceptualizing quality makes it possible to measure it and incorporate in a single global context different aspects such as pertinence and internal efficiency, which many authors deal with separately. Moreover, it generates an option which is highly significant by avoiding the absurd competition between institutions allowing each institution, on the contrary, to compete with itself in order to be in a permanent process of improvement.

1.3 Models for the evaluation of quality in higher education

A model is a simplified representation of a reality which, in order to facilitate its analysis, favours or considers only some of its attributes or characteristics, according to the objective of the study or the type of model used.

There is a large number of models which consider different elements that can affect the quality of higher education, in institutional or functional terms which are adequate for its evaluation.

First is the systematic model which has been used by several authors such as Stufflebeam²⁵, Astin²⁶, and Kuh²⁷. Some are based on the more conventional formulas of the

²⁴ Scc CINDA University Pedagogy Third Part. Santiago. 1988.

²⁵ Stufflebeam, D. et al. "Educational Evaluation and decision Making". Itaska. Peacock. 1971.

systems theory, considering incomes, transfers and outcomes. Others with a more economy-oriented perspective use the input-process-product matrix. In the systems model, the income or input would consist of the investments both in material and human resources. In other words, classrooms, workshops, libraries and laboratories with all their instruments, as well as students, professors and non-academic staff. The process would consist precisely of all the interactions which have a place in the institution and which make it possible for it to fulfill the commitments made to society as regards the knowledge created, professionals formed and services provided to the community. This includes all the procedures of university administration and financial management of the organization. The outcome or product corresponds to the organizational achievements in teaching, research and extension. Aspects of the result would be the number of graduates per class year, the research projects carried out, the publication of the same, the number of improved academics in a determined period of time, etc.

In short, the systems model has a big advantage for these objectives, because it helps to group the institutional components in an orderly way and facilitates the understanding of the relation existing between the same.

A second type corresponds to the globalized models, especially Robert Stake's model, which includes the following seven substantive aspects:

The institutional description and that of the components or persons involved in the evaluation; the evaluation of the effort, conceived as the relation between the energy expended and the results obtained; the evaluation of the effectiveness, understood as the relation between the results and the objectives initially proposed; the evaluation of the efficiency conceived as the optimization of the costs and periods of time to obtain similar results, the evaluation of the processes, which consists of working out the driving, opposing and delaying forces and all the other factors which interact to affect the results obtained; and the evaluation of the relevance²⁶.

A third type consists of the ethnographic models. While ethnographic research is usually applied in anthropology, where ethnography is the analytical and in-depth description of a specific cultural situation, in the broadest sense of culture this can be transferred to the educational context, and therefore ethnographic study in educational systems can be defined as the process to provide a scientific description of educational systems, processes and phenomena within their specific contexts²⁷.

This type of study is carried out in the natural environment: classroom, school or university. The researcher observes what is happening in a natural way. There is no

²⁶ Astin, A.W. "Measuring the Outcomes of Higher Education" in: *Evaluating Institutions for Accountability*. Edited by Howard R. Bowen. San Francisco, Jossey Bass, 1974.

²⁷ Kuh, G.D. "Indices of Quality in the Undergraduate Experience". AAHE Research Report No. 4. Washington D.S., 1981.

²⁸ Gonzalez, Luis Eduardo. "Quality of Teaching in Latin America" in: *The Quality of University Teaching in Latin America and the Caribbean*. University Management Collection, CINDA, 1990.

²⁹ Ibid.

manipulation of variables, simulation or external imposition of structures. On the other hand, closely related with the concept of ethnographic study is the characteristic of conceptualization, which requires that all the information should be interpreted only in the context of the situation or environment in which it was gathered. Hence ethnographic researchers are not concerned with generalizations. For them, a faithful and detailed description of the situation being studied is the most important thing. Undoubtedly, the generalization of the results depends on the connection between the context studied and other situations.

As regards the reliability of the results obtained, Goetz and Le Compte³⁰ distinguish between two types of reliability. The external one which corresponds to the measure in which another independent research, working in an equal or similar context would obtain consistent results. and the internal one, which depends on the extent in which two or more researchers agree on what they found or observed and on the way of interpreting it. Therefore it is useful to cross two or more techniques or sources of data gathering to compare information and verify if its corroboration does or does not exist.³¹

One of the models used for ethnographic studies is Spradley's which, while it is aimed at the ethnographic observation of cultural scenes, can be used in a general way for evaluative ends. To do this, it is necessary to associate an educational act with a cultural scene in a determined social moment. This model uses nine components to describe and analyse a cultural scene: The actors involved; the spaces or places where the social phenomena occur; the activities or actions taking place; the events or processes; the times or periods of time: the objectives which appear; the feelings detected; the aims established; and the different roles played by the actors in different circumstances.

There are different options for the analysis of cultural scenes. One of them which is useful for evaluation is that of the semantic relations which also. includes nine categories: Inclusion, to determine the different types of object of analysis which are known; partiality, to differentiate parts or components of the object of analysis; cause-effect, to establish which interventions lead to different results; rationality. to verify how to explain the object of analysis; location. to establish where it takes place; function, which makes it possible to detect what the object of analysis is used for; means to ends, to determine how the aims are achieved; sequence, to establish what the different stages are; attributions, to define the characteristics of the object of analysis.³²

This model applies very well to the ethnographic research described above, where the object under study would a higher education institution or a given programme, the actors would be mainly professors and students, the spaces would be constituted by the internal context and the attributions would be the characteristics which are present in each case according to a given guideline.

³⁰ Goetz, J.P. and Le Compte, M.D. *Ethnography and Qualitative Design in Educational Research*, New York Academic Press, 1984.

³¹ Wiersma, William. "Research Methods in Education", Boston, Allyn and Bacon, 1991.

³² Gonzalez, Luis Eduardo, "Quality of Higher Teaching in Latin America" in: *The Quality of University Teaching in Latin America and the Caribbean*. University Management Collection, CINDA, 1990.

CINDA's quality evaluation model

On the basis that quality is a relative quality associated with the institutional project, CINDA has prepared a flexible evaluation model to measure quality, which can be applied to institutions of a very different nature, with different projects and which develop in different contexts.

This coherent and comprehensive model has the virtue of having been prepared starting with theoretical referents of educational evaluation and on the basis of empirical elements. From the theoretical perspective, the model is based on the Stake's proposals on evaluation, Spradley's observation guidelines and the Systems Theory. On this basis, six dimensions of quality were established, which are included in the design³³. From an empirical point of view, the model is based on a systematization of the field work derived from the experiences of evaluating pairs and an exhaustive revision of materials applied in Europe, the United States and several Latin American countries.³⁴

The CINDA model includes six dimensions which have been anticipated in the conceptualization of quality: Relevance, Effectiveness, Availability of Resources, Efficiency, Efficacy, and Processes. Each one contains criteria by means of which it is possible to approach the dimensions. Quality indicators have been identified for each of the criteria. For each indicator, one or more variables which conform to it have been established and for each variable the data which make it operational have been established.

The model identifies: the indicators, the university function they involve, that is: teaching; research; extension; general academics; and management, which in turn includes administration, organization and structure. It also includes the level at which it is applied (institutional or academic unit); the source where the information is gathered or the actors who provide the information (students, professors, administrators). The latter is associated with an item in a questionnaire.

As the greater part of the institutional activity refers to information from professionals, the model favours the teaching function in a special way, conceived in the broadest form possible and not only as the professor-student relation in the classroom. This does not mean that research, extension and administration are ignored.

The definition of each of the six dimensions and the principal criteria used are explained below

³³ The model was designed originally presented by the author at the V International Technical Seminar on the Quality of Higher Teaching in Latin America, Valparaiso, Chile, October 1989 and later published as: Gonzalez, Luis Eduardo, Quality of Higher Teaching in Latin America. In CINDA, University Pedagogy in Latin America, IV Part. Quality of Teaching and University Management, Santiago, CINDA, 1991.

³⁴ 34 The first version which advanced with criteria and indicators of the model was prepared by Dr. Soledad Ramirez with contributions from collaborators, with the support of the FONDECYT inter-institutional project, and later published in: Ramirez Soledad, Ayarza Hernan, Char Roberto, Gonzalez Luis Eduardo and Silva Moises, Quality of University Teaching, Verification Criteria. Santiago, CPU, 1993.

Relevance Dimension:

This dimension refers to a teleological perspective, to “why we educate”, the broad educational ends of the institution and their concordance the demands of the environment in which it is inserted. In general, relevance is expressed through the curricular orientations, the professional profiles of the graduates, the definition of the teaching, research and extension policies. The evaluation of this dimension requires the carrying out of a follow-up of the graduates and interviews with the employers and agents in the productive sector and the community. Relevance is reflected in four criteria:

Pertinence which indicates the degree of correspondence that exists between then ends and the objectives pursued by the institution and the requirements of the society in which it is inserted.

Impact which reveals the degree of influence the institution possesses whether because of the presence of its graduates or in general because of the contributions and transformations it makes in its environment.

Adaptation which reflects the institution’s capacity to respond to emerging or circumstantial situations which were not planned.

Opportunity refers to the institutional capacity to respond quickly to the needs of a given historic moment, whether with the creation or reformulation of teaching programmes or the generation of new knowledge or the provision of services to the community.

Effectiveness:

This refers to the congruence that exists between what was planned and the achievements obtained, the is, the fulfillment of the objectives, but without questioning if these objectives were adequate or not, with reference to the context or the environment in which the institutional action is inserted. To verify effectiveness, it is necessary to verify three types of criteria:

Formulation of explicit aims, the existence of qualitative and quantitative aims at the institutional level is a basic condition for determining if these are being achieved or not. This criterion orients the actions and decision making in the institution, and at the same time it has an impact at the curricular level.

Fulfillment of the aims, which is reflected in achieving what was planned in the different aspects of the institutional work, whether in teaching, research, improvement of professors, growth of the registration, etc.

Learning achievements, because of their importance the fulfillment of the proposed aims is usually separated with respect to the degree of learning of the students.

Availability of Resources Dimension:

In this dimension, the objective is to know the resources available to the institution to meet its commitments in the short and medium term. The criteria refer to the availability of three types of resources:

Availability of human resources refers to the quantity and quality of the human resources the institutions needs to meet its commitments.

Availability of material resources, refers to the physical infrastructure and to the equipment available to carry out the necessary activities in **the** institution. It also involves the availability of financial resources to implement short and medium-term plans.

Availability of information resources, this criterion involves all the sources of information available so that professors, students and administrators can carry out their tasks in the best possible way.

Efficiency Dimension:

This dimension analyses how the institutional resources are used to benefit the product which in this case is an ideal professional. an appropriate research or a service to the community. To approach this dimension, two criteria will be used:

Administrative efficiency refers to the optimum use of resources to benefit the achievement of the planned objectives. The resources to which this criterion refers involve especially financial and human resources.

Pedagogic efficiency, refers to the best use of the pedagogic means to achieve the planned results. It involves aspects of curricular administration such as regulations, the sequence of courses, curricular flexibility, the students' possibility to obtain the degree in the periods of time assigned by the institution.

Efficacy Dimension:

This dimension makes it possible to establish the relations of congruence of means to ends. That is, if the selection, distribution and organization of the resources used was appropriate for the results obtained. Efficacy can refer to financial factors like the analysis of priority to distribute the external resources coming from the State or other agencies or aspects of curricular administration. The criteria proposed to evaluate this dimension as the following:

Adaptation of the resources used, refers to the relation produced between the service obtained and the degree of adaptation of the resources to achieve the aims versus other alternative resources.

Cost- effectiveness relation, relative to the cost of the achievements in comparison with other institutions and the estimate of additional costs to fulfill the planned aims.

Cost-benefit which involves comparing costs and returns in different courses and/or projects. It also means the exploration of alternative costs.

Limitations to resources, refers to the limitations presented by the resources used to achieve the planned aims and the eventual decision made by alternative resources.

Processes Dimension:

This dimension considers how to achieve the results, that is, how all the factors and driving, stabilizing, impeding and delaying forces were managed to obtain the planned results. In this dimension, the analysis refers to the administrative-organizational, administrative-teaching and pedagogic aspects. The criteria that reflect this dimension are the following:

Interaction of factors of an institutional administrative type, which refers to the interaction of different elements and forces that intervene in the advance and development of the institution; for example, characteristics of the organizational climate or the elements which form it, such as rules or procedures that regulate the institution's work.

Interaction of factors of a pedagogic type, which refers to the characterization of the elements that integrate the aspects related to teaching such as the professional profiles, curricular networks, processes to evaluate performance and administration of the curriculum, which includes elements such as the rules for attending classes.

II PROBLEMS, PROPOSALS AND STRATEGIES FOR IMPROVING THE QUALITY OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

In this part, the six dimensions of the CINDA model will be used to systematize the information, which makes it possible to carry out a fairly complete and coherent revision of the following aspects: general academic aspects, the teaching function, research and creation extension and services, and administrative management. As a result, an information matrix (Fig. 2) has been proposed for each of the three aspects proposed by UNESCO/CRESALC, which includes the problems of quality to be solved, the proposed solution and strategic suggestions.

DIMENSIONS	PROBLEMS OF QUALITY TO BE SOLVED	PROPOSED SOLUTION	STRATEGIC SUGGESTIONS
RELEVANCE			
EFFECTIVENESS			
RESOURCES			
EFFICIENCY			
EFFICACY			
PROCESSES			

Figure 2

The information in the boxes of the matrix was taken from reports sent by regional specialists to UNESCO/CRESALC³⁵, and from information gathered during CINDA's activities in the region.

³⁵ The documents used are: Bolivia: Telleria Geiger Jose Luis, Reply from the Executive Committee of the Bolivian University to the CRESALC/UNESCO questionnaire, La Paz, 1996; Chile: Gonzalez Luis Eduardo and Espinoza Oscar, Proposals for the Modernization of Higher Education in Chile, Santiago, 1994; Colombia: Munoz Uribe Luis Carlos, Replies from the ICFES to the CRESALC/UNESCO questionnaire, Bogota, 1996; Guatemala: Hernandez Melendez Silva, Reply from the University of San Carlos to the CRESALC/UNESCO questionnaire, Guatemala, 1996; Mexico: Kent Rollin De Vries Wietse, Evaluation and Accreditation of Latin American Higher Education, Reasons, Achievements, Challenges and Proposals, Mexico, 1996; Nicaragua: Arrien Juan, Quality and Accreditation Demands on the University, Managua, 1996; Puerto Rico: Aponte Eduardo, Replies by the Higher Council of Puerto Rico to the CRESALC/UNESCO questionnaire, San Juan, 1996; Venezuela: Villaruel Cesar, Quality and Accreditation Latin American Universities for Latin America, Caracas, 1996; Casa Amengol Miguel, Distance Education as a Factor of Quality in Latin American Higher Education, UNA, Venezuela, Caracas, 1996; CINDA: Ayarza Hernan, University Evaluation and Accreditation, Santiago, 1996; CSUCA: Alarcon Francisco, Reply by CSUCA to the CRESALC/UNESCO questionnaire, San Jose, Costa Rica, 1996; OUI: Jacques L'Ecuier, Evaluation in Higher Education, An Instrument for Change, Universities Review, No 9, January/June 1995; UDUAL: Abelardo Villegas, Reply from the University Union of Latin America to the CRESALC/UNESCO questionnaire, Mexico, 1996; UNAMAZ: Association of Amazon Universities, Reply to the CRESALC/UNESCO questionnaire, Belen, 1996.

2.1 General academic aspects

PROBLEMS OF QUALITY TO BE SOLVED	PROPOSED SOLUTION	STRATEGIC SUGGESTIONS
RELEVANCE		
educational policies	mass of academics capable of generating stable products and who can resist pressures from particular interests	institutional councils with prestigious and experienced academics, capable of implementing and maintaining far-reaching and long-term national projects to develop higher education
Heterogeneity and segmentation of the higher education system	Obeys structural problems of society and is difficult to solve, with the exception of countries like Cuba which have opted for a more regulated education system. Undoubtedly the systems regulation procedures can contribute to accelerating change and tend to a greater equity	- Establish in each country a regulation system which incorporates evaluation, accreditation and information for the public
Higher education entities' detachment from the productive sector	Foment two-way interaction with the productive sector	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporate members of the productive sector in institutional management boards - Establish mutual collaboration agreements - Generate liaison bodies (university enterprises foundations, services corporations, etc.) - Participate in company incubators - Establish organizations and information systems of former students - Form strategic alliances to articulate information and production processes - Promote interaction with the productive sector through permanent education programmes
The institutions' lack of contact with the regional economic integration processes	Promote academic activities such as forums and technical meetings and generate academic exchange products that facilitate integration	- Generate working groups linked to international agreements (NAFTA, MERCOSUR) and the international organizations active in the region (UNESCO, FAO, ILO, OAS, OEI)

EFFECTIVENESS		
Existence of some institutions that provide mass education to lower income sectors and do not give an adequate formation	<ul style="list-style-type: none"> - Inform students about the job potentials of the graduates in different courses - Curricular diversification - Systematize the application of self-evaluation 	<ul style="list-style-type: none"> - Study the job potential of the careers in greatest demand and report on the results - Follow up graduates and report on the results - Encourage more flexible and diversified curricula offering intermediate outcomes at lower cost
RESOURCES		
Decrease of State contributions in proportion to increase in registration	Increase the generation of own resources and optimize the existing one, without disturbing the normal development of academic activities and the institutional mission	<ul style="list-style-type: none"> - Get higher income students to finance their studies, especially in highly profitable private courses - Increase the use of infrastructure (shifts) and reduce the duration of undergraduate courses - Generate centres of self-financing costs - Optimize the curricular networks - Generate new resources through providing profitable services - Explore financial options of international cooperation
EFFICIENCY		
Insufficient efficiency in the use of human and material resources	Optimization of available resources	<ul style="list-style-type: none"> - Establish information and indicator systems that facilitate self-evaluation - Establish standards of minimum acceptable performance - Increase the allocation of funds to be competed for on basis of results
EFFICACY		
Emergence of low quality private institutions which disappoint their beneficiaries	Improve national regulation systems	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporate the regulation processes in their different stages for the new institutions - Incorporate the attributions in legislation so that the accreditation organizations can control, sanction and even close the institutions which do not comply with minimum standards - Establish ways to make the evaluations public - Establish supervisory organizations which attend to users' complaints - Standardize the parameters and variables to evaluate the institutions and programmes
PROCESSES		
Insufficient articulation between teaching, research, extension functions and provision of services	Improve internal coordination between the different university functions	<ul style="list-style-type: none"> - Centralize the information about programmes, projects and advisory services, keeping their implementation decentralized - Assign time periods of the academic staff and for teachers on basis of results per activity - Stimulate the use of providing services as agencies for research and learning - Improve the student practical training systems

2.2 Teaching function

PROBLEMS OF QUALITY TO BE SOLVED	PROPOSED SOLUTION	STRATEGIC SUGGESTIONS
RELEVANCE		
Creation of professions that obey fashion and not the real demands of each country	Regulate the creation of new courses, without being exclusive	- Require a study of the demand for the creation of new courses and give the results to the students in the course
Not very significant contents	- Give great importance to the accreditation of programmes and courses - Establish more flexible curricular structures and strengthen permanent education Encourage interregional collaboration for accreditation of programmes	- Promote the accreditation of courses and programmes incorporating external equals and take into account the productive sector's views - Concentrate on the basic undergraduate formation and promote updating and improvement studies - Create interregional organizations, organized per area of knowledge, for the accreditation of programmes and professions - Establish international networks of institutions that recognize degrees and diplomas, which acquire special importance in the international agreement: (NAFTA, MERCOSUR)
INEFFECTIVENESS		
Professional profiles do not emphasize the capacity of innovative leadership	Review the professional profiles on the basis of new trends in a globalized and highly competitive productive market	- Establish strategic planning offices for each course and programme - Promote graduate follow-up studies
Lacks and imbalances in the integral formation of the educators to confront the demands of the 21st century	- Promote the integral formation of the educators and develop their capacities to innovate and adapt to permanent change - Improve the study programmes to form professional with value and technological balance	- Establish interdisciplinary bodies to review the study plans and programmes from the integral formation perspective - Promote innovative teaching forms such as project development, case studies and problem solving, in which real situations are incorporated that combine the subjective and the objective
RESOURCES		
Lack of adequate teachers, who are earning a lower real remuneration than before	- Demand that institutions possess an ideal academic body for the activities they carry out - Encourage international cooperation to create programmes of excellence, especially at postgraduate level	- Inform their beneficiaries about the quality of the teachers in each institution - Require the costs of academic improvement programmes in the institutional projects - Establish pedagogic improvement programmes that can be attended or which provide for self-formation - Give greater credit to the teaching in the academic profession - Give the teachers participation in the projects in which they participate

Students who enter higher education are poorly prepared	Encourage the university's responsibility in the preparation of its students	Establish university support programmes for middle education Generalize university courses to improve and update secondary professors Establish study programmes for students who do not meet the minimum admission requirements
EFFICIENCY		
High rate of repeating years and dropping out especially in certain areas of knowledge	Improve personalized attention to the student	<ul style="list-style-type: none"> - Train teachers pedagogically - Guarantee the adequate provision of learning resource to facilitate personal work - Establish remedial systems to compensate the existing imbalances in preparation for students entering post-secondary education - Establish vocational guidance systems - Encourage more flexible curricula that allow the student to better adapt his interests and capacities
EFFICACY		
inadequate use of teaching methods for an expanding student population	Reduce the size of classes and increase personal work and diversification of learning resources	<ul style="list-style-type: none"> - Curricular review and updating - Train the teachers to diversify the methods and to use the available learning resources - Give the institutions adequate resources - Explore the use of non-attendance education (less classroom interaction, more personal preparation and learning linked to real work situations) along the lines of the so-called convergence between conventional institutions and distance education
PROCESSES		
Traditionalism in the teaching learning processes	Foment pedagogic innovation	<ul style="list-style-type: none"> - Establish pedagogic training programmes for teachers - Establish competitions for innovative teaching projects - Change the paradigm based on teaching to one based on learning - Promote the students' personal work decreasing the activities they have to attend - Promote the preparation of educational material - Incorporate the teaching evaluation programmes on the part of equals and students

2.3 Research Function

PROBLEMS OF QUALITY TO BE SOLVED	PROPOSED SOLUTION	STRATEGIC SUGGESTIONS
RELEVANCE		
Deficiencies in the policies to determine research priorities	Improve the formulation of institutional research policies	Establish general patterns for the formulation of research policies Establish strategic plans to develop research
Absence of a research agenda in the region which makes it possible to orientate public policies and higher education strategies	Promote the development of research in higher education	Strengthen the existing regional networks and promote in them the development of research on higher education
EFFECTIVENESS		
Improve the output of time periods assigned to research	Implement evaluation by results in research	Establish courses of differentiated time in the full-time professors on the basis of the activities they carry out Increase the funds assigned through competition Evaluation based on results
RESOURCES		
Financial difficulties to carry out research	Focus the existing resources on the type of research which is viable within the countries' budget restrictions	Analyse the spheres where the countries have comparative advantages for doing research, especially in those areas of the greater productive development Foment joint research projects with productive sectors (for example, via tax reductions) support scientific-technological development programmes in which the state, the companies and the university participate
Problem of renewing scientists in the medium term due to the decrease in registration in the basic sciences professions	Motivate the formation of scientific cadres	Motivate entry into scientific professions by means of scholarships and special support programmes Strengthen the scientific professions in higher education institutions Improve researchers' remunerations allowing them to participate in the additional income they generate
Difficulties of access to updated information	Facilitate access for researchers and postgraduate students to sources of international information	Installation of access to information networks (INTERNET) and facilitate the academics' international communication (electronic mail, bulletins)

EFFICIENCY		
Deficiencies for an adequate assignment of resources for research	improve the assignment and control of resources for research	Increase the allocation of funds for research by means of public and open competitions sanctioned by the scientific equals themselves which give equal opportunities to all sectors
EFFICACY		
Deficiencies in the use of appropriate methodologies to study complex problems especially in human and social sciences	promote interdisciplinary work for the study of objects of complex research	Establish interdisciplinary centres or working groups Foment the quantitative approach in applied research
PROCESSES		
Little research associated with postgraduate programmes	improve the relation between research and the postgraduate programmes	Do not accept postgraduate programmes which do not have adequate research backing Establish inter-institutional commissions to review degree theses which makes it possible to standardize the seriousness of the projects

2.4 Extension and services function

PROBLEMS OF QUALITY TO BE SOLVED	PROPOSED SOLUTION	STRATEGIC SUGGESTIONS
RELEVANCE		
Lack of adequate extension and services policies'	Define institutional criteria to organize extension and provision of services	<ul style="list-style-type: none"> - Establish priorities in accordance with the comparative advantages of each institution - Generate internal bodies to channel the provision of services and extension
EFFECTIVENESS		
Lack of sufficient experience on the part of the scientists to develop procedures for providing services themselves in the productive field	Improve the structures and procedures for providing services	<ul style="list-style-type: none"> - Organize attachments for teachers in the productive sector - Contract specialists to manage the sale of services - Generate de-bureaucratized bodies for providing services
RESOURCES		
Scarcity of resources for extension work	Generate external resources for extension	<ul style="list-style-type: none"> - Foment profitable programmes of scientific and cultural dissemination - Establish agreements with community organizations - Obtain company sponsorship
EFFICIENCY		
Dispersion of the resources in the extension works	Optimize the use of resources in extension	<ul style="list-style-type: none"> - Set priorities in extension programmes which are relevant for the community and with a lower cost for the institution - Associate extension corporate image promotion works
EFFICACY		
Risk of altering the university functions through an excess of providing profitable services	Balance the self-financing criteria with excellence in all the university functions	<ul style="list-style-type: none"> - Regulate the provision of services in order not to damage teaching and research activities - Separate the financing of the different academic functions - Maintain control and internal evaluation system: - Select those services which are relevant for the institution as a whole
PROCESSES		
Deficiencies in the interactions with the community	Improve two-way communication with the local community	<ul style="list-style-type: none"> - Open spaces (forums, panels, conferences) to discuss the problems of the community in which the institution is inserted - Use real cases from the local community as teaching material and research subjects

2.5 Administrative-academic management

PROBLEMS OF QUALITY TO BE SOLVED	PROPOSED SOLUTION	STRATEGIC SUGGESTIONS
IRELEVANCE		
Interference from external power groups that adopt academic work	Guarantee the prevalence of academic criteria	Establish a truly participative democracy in the institutions which seeks consensus and respect for pluralism Establish formal participation mechanisms and channels of information to generate consensus
IEFFECTIVENESS		
Lack of adequate planning and optimizing management of public funds	Move from autonomy without restrictions to responsible autonomy	Establish operative criteria for the better use of public funds Encourage to allocation of funds through competition based on results Establish internal mechanisms of evaluation and public accounting about the use of fiscal funds
IREOURCES		
Insufficient administrative capacity of academies at management level. especially 111: at the middle levels	Adopt professionalism in higher education administration	Incorporate modern company management technology in the higher education institutions Recruit suitable staff for posts with administrative responsibility
IEFFICIENCY		
Low financial efficiency. Dispersion in the use of resources especially in some large complex institutions	- Improve internal administration - Establish criteria of external use evaluation	Generate criteria of total transparency in the use of resources Establish cost units Install adequate information systems Incorporate administration based on objective: and financing based on results Administrative rationalization
IEFFICACY		
Forms of administration that are not very suitable bureaucratic and slow to make the decisions required by competitiveness	Modernize university administration	establish more expedite decision-making mechanisms based on the reliability of responsible authorities: Leave the responsibility of control and political orientations to collegiated organisations.
IPROCESSES		
Regulatory restrictions for modernizing the state university	- Legislate to modernize the administration of state universities - Create the culture of responsible autonomy both in the institutions and government organizations	Prepare more open and flexible regulations for state universities Give greater autonomy of action to facilitate the management of state entities Promote the criterion of responsible autonomy and establish evaluation mechanisms which make it possible to know the results obtained

III. PROBLEMS AND SUGGESTIONS FOR THE REGULATION OF HIGHER EDUCATION

The analyses and proposals about the evaluation and accreditation of higher education institutions set out below are an integral part of the policies and mechanisms that constitute a broader concept.

The development of this part has taken into account this consideration, and it is based fundamentally on the experience and information resulting from the systematic work carried out by CINDA in this area during the last ten years.

3.1 Some problems encountered in the regulation of higher education systems

Currently, there is no consensus about the different concepts of regulation, including evaluation, institutional accreditation and programmes, as regards their stages, the different ways of undertaking it, the information systems, and the procedures to certify the results.

For example, the term "accreditation" is frequently used to refer to the official recognition and authorization to for a new institution to begin its activities. Accreditation is also used for the process to evaluate the progress of the institutional project undertaken by external agents. Likewise, this term is also used to refer to the whole process of regulation.

On the other hand, in the specialized literature the term accreditation (accreditation means to give confidence or backing, recommend or grant credentials) is used in relation to the process of evaluating the quality of institutions and especially programmes. It is also used as a way of describing the certification with which the process ends.³⁶

In short, there is an ambiguity in the terminology which causes confusion, incorrect interpretations and mistrust among the users. It is therefore indispensable to clarify the denomination and meaning of each of the stages in the regulation process and also in the forms of certification.

On the other hand, there is a lot of controversy about the need for evaluation and the way it materializes, particularly with respect to new institutions and programmes. Some maintain the advisability of the State assuming strict control in order to guarantee social benefit and give public assurance of the suitability of those who carry out educational work. Another sector maintains the market is in charge of regulating the system through free competition, for which an adequate information system is enough.

In the region, the regulation of higher education systems is carried out by means of different procedures of evaluation, accreditation, examination or supervision which are different depending on the type of institution being evaluated, the period in which it began its functions and the body carrying it out. Currently, the system accrediting institutions and programmes, in

³⁶ This use of a single term for a process and a result could be attributed to the fact that in English the gerund form of the verb is also used as a noun.

which the industrialized countries have a long experience, has only emerged in the majority of the countries in the region in the nineties.

An important vacuum in the systems in many countries lies in the lack of an organization which is responsible for the users' complaints, looks after the rights of the students in the event of a higher education institution closing down, analyses and reports on abuses and infringements of the law and which applies sanctions if the seriousness of the circumstances requires this. Another weak element in the countries in the region is the information systems which give the user an impartial version of the advantages or weaknesses of the institutions and the programmes they impart in order to help the student to choose.

3.2 Some proposals for the regulation of higher education systems

Given the diversity of the terms employed to refer to the different functions and procedures used to regulate the system it is necessary to clarify current nomenclature, aiming at a common and standardized denomination of the different functions and procedures used.

With this aim in mind, some necessary operative definitions are proposed below.

“Regulation” is understood as the collaborative and permanent action carried out by the State³⁷ or other pertinent evaluative bodies (university consortia, private evaluating bodies, etc.) and the **higher** education institutions themselves, aimed at achieving an optimum and harmonious development of the system and of each institution belonging to it, in order to obtain an adequate fulfillment of the mission entrusted to them by society. That is, the cultural development, scientific-technological development and formation of the scientific, professional and technical cadres society needs.

Within this function, it is the responsibility of the State, or the pertinent organizations recognized by society, to support the institutions' development, to achieve the macro equilibrium of the system, with a long-term integrating vision, to watch over the common good over and above the interests of individuals and to guarantee the fulfillment of all those actions which lead to this end. The higher education institutions are responsible for a permanent evaluation process of their work both in teaching and research and extension. To this end, they have the obligation to generate creative and innovative options in the framework of the freedom to teach.

The regulation action can be carried out using different forms and processes in which the two central actors, the State or recognized entities and the higher education institutions, participate. Regulation should include the functions of evaluation, supervision, certification and information.

The “**Evaluation Function**” consists of giving informed opinions to support the decision making process. It includes three sequential mechanisms, that is: the gathering and systematization of the information required, the analysis of this

³⁷ For these purposes, State is understood to mean all the entities and institutions which are directly dependent on the executive power as well as other autonomous entities that represent organized society.

information and the issuing of a reasoned opinion and recommendations for decision making. It is understood that the students themselves (self-evaluation), and suitable external agents (evaluation by equals or specialists) who contribute an unbiased point of view and give greater guarantees of public assurance, should participate in this evaluation. Depending on the development stage in which the institution finds itself, the evaluation function would be focused on the institutional project and the study courses; supervision of the progress of this project and evaluation of the quality for those institutions which enjoy full autonomy. These procedures are described in more detail hereinafter.

The **“Supervision Function”** is the one undertaken by the State to ensure obedience to the legal norms and regulations which govern the Higher Education System. This function also includes the registration of institutions and their by-laws, examination of the operations and financial statements of the institutions in the process of achieving full autonomy, administrative attention and resolution of users’ complaints, application of administrative sanctions to institutions incurring in infringements, and the elimination of the institutions which repeatedly infringe legislation and regulations or which do not comply with the minimum standards of performance.

The **“Certification Function”** consists of the form of granting a socially valid and trustworthy guarantee of the results of an evaluation process. For the effects of regulation, the certifications granted are: official recognition for the initiation of activities at the end of the evaluation of the proposed project; the granting of full autonomy at the end of the supervision of the project being developed, and the accreditation of institutions and programmes at the end of the evaluation of the quality. These are described hereinafter in more detail.

The **“Public Information Function”** consists of disseminating the results - which are considered relevant for the users - produced by the evaluation process and the characteristics of each institution. This function is fundamental in a society where the right to freedom to teach prevails in a system in which public and private institutions interact in order to provide complete transparency for the users and thus give them the opportunity to choose the option they consider most pertinent. To this end, there should be a basic minimum and consistent information which can be demanded of all institutions in the system. Likewise, those autonomous institutions which participate voluntarily in the quality evaluation process to obtain accreditation should provide additional information to the public about their comparative characteristics.

Taking this new nomenclature as a reference, three stages and some general criteria are proposed for the regulation of the Higher Education System. Each of the four functions mentioned is specified for each stage.

The founding stage

The founding stage is the period between the decision to create a new institution and the official recognition authorizing it to begin its functions. In this stage, the State, the people or groups who wish to found the new institution should prepare the institutional project, as well as those for each course and/or programme they wish to impart. This project should include the financial, legal and academic aspects required to justify the relevance of the project and its feasibility, and also prove that it has the human and matériel resources to carry it out.

During the founding stage, the evaluation function is focused on the review and analysis of the project based on the feasibility of its implementation and that it possesses the minimum conditions to operate responsibly.

The supervision function should concentrate on the analysis of the 'by-laws and regulations of the applicant institution, and other legal aspects of its constitution. This applies to all state or private institutions wishing to begin activities.

In this stage, certification consists of the official recognition or "authorization" implied in the acceptance of the institutional project and the permission to operate. This applies to all institutions which have a feasible project. Official recognition will be withdrawn when the institutions give warning of their closing as an institute the of courses and programmes, in the event of the institutions not complying with the conditions established as minimum for their functioning.

In this stage, the information function consists of two procedures, one of an internal nature in which the organizers are informed about the certification granted and the other by means of the wide dissemination to all the users about all the institutions, courses and/or programmes that are officially recognized.

Stage of assisted functioning

The stage of assisted, functioning comprises the period between a new institution beginning its activities and the granting of full autonomy.

During this stage, the evaluation function consists of giving support for the project presented by the new institution in order to ensure its progress and fulfillment and to give public assurance of this. This procedure should be applied obligatorily to all institutions, both public and private. Supervision is applied at an institutional level, as well as at the level of graduate and postgraduate courses and programmes. Supervision should include self-evaluation procedures, developed internally by the institution, external evaluation carried out by specialists and academic equals and the analysis made by the pertinent national entity.

The supervision function consists. in this stage, of watching over the fulfillment of internal regulations and the legal provisions in force for Higher Education. Likewise, it also includes dealing with users' complaints, detecting irregularities and making sure that the information given out is correct. It also consists of ensuring adequate observance of the

recommendations made by the evaluating bodies. In the event of repeated non-compliance or if it is detected that some of the basic requisites established in the projects have disappeared, the institutions may be closed.

The certification issued at the end of this stage is the granting of “autonomy” which consists of giving a public guarantee that the institution has achieved an adequate development and consolidation of its project. Autonomy gives the right start courses and open extensions without restriction. Autonomy is granted indefinitely except where the legal nature of the institution is cancelled.

The information function in this stage consists of informing the public of the state of progress of the institutionat project and the characteristics of the programmes and courses offered determined by a supervision process.

Stage of autonomous functioning

The stage of autonomous functioning begins when the institutions have acquired full autonomy and continues as long as the institution forms part of the system. All the traditional higher education institutions find themselves in this stage.

Evaluation in this stage should be a voluntary and permanent process aimed at improving the autonomous institutions and their programmes, and to recognize their quality. It includes the phases of self-evaluation, evaluation by external equals and analysis by the accrediting body. All the autonomous institutions and their graduate and postgraduate programmes can participate in this process if they wish to do so. It is understood that the entities, courses and/or programmes submitted to quality evaluation to achieve accreditation possess conditions of excellence from the start. Evaluation should be a cyclical process which could be established every five years for programmes and every ten years at an institutional level. The quality evaluation process would last six months to a year for programmes and/or courses, and from one and a half to two years for the institutions as a whole, especially if they are complex. A simultaneous evaluation of the courses and programmes and equivalents (medicine, engineering, etc.) at national level could be advantageous.

In this stage, the supervision function consists of controlling observance of the regulations which the institutions themselves have established, and of the legislation in force; attending to users’ complaints and in protecting the students’ interests if the institution closes down or merges.

Certification consists of the “accreditation”³⁸ granted to the autonomous institutions and their programmes which have achieved satisfactory standards in the quality evaluation process. Understood in this way, accreditation is the culmination of a complete evaluation process. Accreditation can be granted at the institutional level, and/or at the level of courses and programmes where it acquires greater relevance. It is assumed that the accredited institutions and programmes are more trustworthy. While accreditation should be voluntary, it can also be rewarded by access to certain public funds not available to other institutions.

³⁸ To accredit is to give a guarantee that a person or thing is what he says or appears to be.

The information function consists in this stage of disseminating the result of the quality evaluation which the institutions and programmes of autonomous entities have voluntarily submitted to. Accreditation can also permit access to a public information system with those accredited programmes and institutions.

3.3. University evaluation and accreditation in Latin America and the Caribbean

The university in Latin America and the Caribbean has changed its social function this century. More than an end in itself, today it is an institution whose mission, work and results should be put to serve the harmonious and integral development of the individual and of society. This means responding and rendering accounts to the community which surrounds and sustains it, which implies evaluating its work as a higher education institution, considering its social, economic and educational relevance, in order to decide if it is fulfilling its commitments to society.

From the information given herein, it can be appreciated that while the experience of evaluation and accreditation in the countries in the region is recent, there is much concern about the evaluation of the university as an institution, and of its academic programmes, which is reflected in the different initiatives referred to.³⁹

Accreditation in higher education is an external evaluation process with the basic objectives of improving the quality of both the educational institution and the programmes it offers, and to guarantee and give public assurance that it complies with the minimum established standards of quality.

During the last 20 years, CINDA has carried out important work in relation to evaluating and improving the quality of university teaching in Latin America, and has verified the existence of a growing interest in accreditation.

Accreditation is now a necessity for the higher education systems in the Latin American and Caribbean countries due, among other things, to the increasing heterogeneity affecting them. The substantial changes they have experienced, the institutions of third level education as regards number, diversity and type of institutions that comprise it, as well as the level and variety of the degrees and diplomas conferred

This necessity has been highlighted in recent years due to the strong emphasis in globalization and economic integration in current national development policies, which have given rise to free trade or common market agreements like the North American Free Trade Agreement (NAFTA), the Common Market of the South (MERCOSUR) and others of a bilateral nature.

³⁹ CINDA. University Accreditation in Latin America. Santiago, 1993. Re-issued by UNESCO/CRESALC in 1994 and by ANUIES, in Mexico, in 1993.

These agreements generally establish a series of demands as regards the mutually acceptable norms and criteria to authorize cross-border professional exercise, the first of which, in the case of NAFTA⁴⁰ is “education: accreditation of schools or academic programmes”.

Due to these agreements, we can appreciate the additional importance of implementing procedures to accredit the higher education institutions and programmes in the Latin American and Caribbean countries, many of which are carrying out important initiatives in this area. Numerous university institutions have applied the manual on Self-evaluation⁴¹ published by CINDA.⁴²

The higher education system in Argentina consists of non-university higher education institutions which give professional degrees, in different socio-humanistic, teaching, technical, professional or artistic areas, and of university institutions, which include national, provincial or private universities and state or recognized private university institutes, which make up the National University System.⁴³

The quality of the education imparted in the different cycles, levels and special systems should be guaranteed by means of the permanent evaluation of the educational system.⁴⁴

In the case of university institutions, these should guarantee the functioning of internal bodies of institutional evaluation. Self-evaluations are complemented with external evaluations, every six years at least. These external evaluations are the responsibility of the National University Evaluation and Accreditation Commission (CNEAU) or of private entities set up to this end, in which academic equals of proven competence should participate in both cases.

The CNEAU is a decentralized entity attached to the Ministry of Education and Culture (MEC) with the following functions: to coordinate and carry out external evaluation, accredit the graduate and postgraduate courses, assess the feasibility of the institutional project required so that the MEC can authorize the initiation of activities of a **new** national university or recognize a provincial institution and, lastly, prepare the necessary reports for the authorization and final recognition of private university institutions, as well as those that will be used to evaluate the provisional period of these institutions' functioning.

In Bolivia, the university institutions form part of a national organization called the Bolivian University, which has established the need to carry out a regular internal analysis of all their activities. In 1987, two experiments of institutional academic diagnosis were carried out which made it possible to prepare a global project, which was then discussed with each University. This was implemented with many difficulties as of 1987. The VII Congress of Universities, held in 1989, agreed to continue the work of academic diagnosis together **with the**

40 North American Free Trade Agreement, Annex 1210.5.

41 Self-evaluation Manual for higher education institutions. Guidelines and Procedures. CINDA, 1994.

42 The information was taken from CINDA seminars and books on this matter: many of which have been widely distributed in the region.

43 Higher Education Law No. 24.521; August 1995.

44 Federal Education Law No. 24.195; April 1993.

regional socio-economic diagnoses and the Proposal for a Programme of Self-improvement of Universities, Methodologies and Conceptual Decision was prepared.

Some Bolivian universities, such as the Universidad Mayor de San Simon, have already carried out a complete process of institutional evaluation.⁴⁵

More recently, in 1995, the National Evaluation and Accreditation Council was established in Bolivia, and in May 1966, an agreement was signed with UNESCO to promote this work. Although the External Accreditation Agency considered is not functioning yet because it is in the process of official regulation, this has not stopped several universities, including the Private University of Santa Cruz, from developing a systematic process of self-evaluation.

In Brazil, concern about this problem in higher education and its relations with national development goes back to the 30s, but it is only since the 70s that proposals and concepts of evaluation seen from different perspectives have been presented almost chronologically; considering it as a support for the accreditation and recognition of new institutions and programmes; as a mechanism for adjusting the expansion of the system; as a process of follow-up and institutional examination or as a social instrument to review and control the quality of teaching and research.

For higher education, autonomy is taken into account, therefore the follow-up and external evaluation are indirect. Private establishments are subject to the supervision of the Federal Education Council; the Federal States, which have been maintaining universities for the last five years, are empowered to supervise the other establishments (state or municipal) in their jurisdictions; and lastly, the research and postgraduate programmes are subject to the accreditation and evaluation of an autonomous agency of the Ministry of Education (CAPES).

The Higher Education System in Brazil depends on the Ministry of Education, which exercises its custody through the Federal Education Council (CFE). In the case of graduate programmes, the requirements for their authorization establish recognition when the first year has concluded and is renewable every five years.

The difficulties encountered in carrying out accreditation in accordance with the CFE's plans and attributions are due to the vast diversity of programmes which makes the action of a centralized body almost impossible. Consequently, there is still no follow-up system or a well established systematic institutional evaluation, as there is at postgraduate level. Uniformity in the construction of indicators is needed, as well as more specialized staff in the different institutions for the design, organization, implementation and analysis required by self-evaluation system, and there is still little experience in the area of voluntary evaluation carried out systematically. The effort being made as regards graduate evaluation is aimed mainly at establishing criteria for assigning resources and determining some control indicators such as the professor/students ratio, teaching costs, etc.

⁴⁵ Rcpotl on the evaluation of the Universidad Mayor de San Simon. Gonzalez Luis Eduardo et al. Cochabamba. Bolivia. 1995.

As regards the evaluation and accreditation of postgraduate programmes, in Brazil the system is comparatively more consolidated, based on the CAPES⁴⁶ institution which has almost three decades of continuous experience and which had its origin in the implementation of the I National Postgraduate Plan, with the objective above all of evaluating the teachers in higher education institutions. The evaluation is carried out by the evaluation commission in continuous rotation, consisting of: equals chosen from among Brazilian academics, members of the teaching and research staff in the Master's and Doctorate programmes. It is based on the information gathered annually via standardized questionnaires and from the reports made by the Evaluation Commissions which visit the universities regularly. The programmes are evaluated every two years, on an alternate basis which means 50% of them are evaluated every year.

In Colombia, regulation was the responsibility of the Colombian Higher Education Development Institute (ICFES), created in 1968 as an entity of the Ministry of Education, to supervise the quality of higher education and provide technical, economic and administrative assistance to the institutions at this level.

Law 30 of 1992, passed in accordance with the principles and provisions of the Political Constitution enacted in 1991, instituted the National Higher Education Council, as the planning and coordination body which was assigned, among other things, the implementation of the National Accreditation System and the definition of the functions and forms of integration of the National Accreditation Council (CNA) provided for in the law.

'The accreditation process, considered integrally, has as its main objectives the improvement of academic quality; to be a mechanism for rendering accounts **society and the State** about the educational services provided by higher education institutions; to promote permanent self-evaluation so that the institutions verify the fulfillment of their mission, aims and objectives in accordance with its own by-laws; to give public assurance of the quality of the higher education institutions and programmes; offer reliable information to the users of the higher education level and to feed the National Information System created by the law.

The essential components of the accreditation process are self-evaluation, carried out in accordance with the guides, criteria and characteristics of quality defined by the CNA; external evaluation by academic equals appointed by the CNA which concludes with the report and recommendations made by the equals to the CNA which, after studying the observations of the evaluated institution, makes a recommendation about the accreditation to the Ministry of Education, which is responsible for granting the accreditation.

The system is currently being installed, and the CNA recently published a detailed manual on the guidelines for accreditation.⁴⁷

In Chile, the higher education system, which until 1981 consisted of eight universities (two state and six private), was changed substantially by legislation that year, which created the Regional Universities, state-owned, derived from the extensions the two state universities has in the provinces; the Professional Institutes, with four-year study programmes, and the Technical

46 Coordenacao de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nivel Superior

47 Guidelines for accreditation; National Accreditation Council: CNA. Santa fe de Bogota. 1996.

Training Centres offering programmes of two-year duration. This legislation also authorized the creation of new private Technical Training Centres, Professional Institutes and Universities.

In 1996, the system consisted of 16 state universities, 9 private universities dating from before 1981, all of which form part of the Chilean University Rectors' Council. There are also 49 universities, 74 Professional Institutes and 122 Technical Training Centres, all private, created in accordance with the legal provisions in force.

This redounds in a heterogeneous and fragmented higher education system, which does not have a firmly established national accreditation process with total coverage, because only the private institutions created after 1981 are obliged to evaluate.

Currently, three evaluation procedures which are legally obligatory co-exist in the system: That of "verification", which the Ministry of Education applies to the Technical Formation Centres, "examination". which in accordance with the provisions of the 1981 legislation is applied to the private universities and institutes created after that date and lastly, the so-called "accreditation" procedure applied by the Higher Education Council, which has its origin in the Constitutional Organic Law of Education (1990), to the private professional institutes and universities after the law was enacted. The change, in this case, is caused by the need to implement a more demanding procedure than examination, which only measures the students' learning, since that of accreditation evaluates the institution's integral educational project by means of regular visits made by the Council's commissions to the institutions. In any case, this procedure does not correspond exactly to what in the international academic sphere is known as accreditation since, although the procedure is similar, it is only applied during the time (six to ten years) necessary for the institution to obtain full autonomy, after the Council decides that it meets all the demands established for evaluation.

The state universities and the private ones that receive state support are not subject to any official accreditation procedure. although the majority are initiating systematic self-evaluation processes. as there is a consensus at the academic, government and professional levels on the need to have as soon as possible a national accreditation system which can evaluate all the Chilean higher education institutions which wish to form part of the system. Some courses in the traditional universities have also had experiences in this area. A proposed reform of the Constitutional Organic Law of Education which would establish a voluntary system of this nature has been presented by the Ministry of Education to the National Congress.

* In Mexico, the National Higher Education Evaluation Commission (CONAEVA) was created in 1989 with the object of conceiving and articulating the evaluation of higher education throughout the country, to give continuity and permanence to the evaluation process and propose criteria and standards of quality for the functions and work of higher education.

In May 1990, the CONAEVA produced the first document on the evaluation and accreditation processes which were adopted. After it was analysed by the National Association of Universities and Higher Education Institutes (ANUIES), the process of a first stage of institutional self-evaluation was begun on the basis of the instructions prepared by the CONAEVA, to be followed by the second stage consisting of visits by the external commissions

of equals, which has been developed with some of the difficulties inherent in the installation of evaluation systems.

As of this year, the analysis and review of the document "Initial proposal for the establishment of the National System of Higher Evaluation and Accreditation" agreed by ANUIES is in process.

This proposal starts out from the conviction that given the country's political, social and economic circumstances, the pertinent institutions should seek the means to improve the quality of higher education, achieve greater social credibility and equivalence with the education system in other countries.

This project has as references the experiences existing in Mexico and other countries, and is attempting to structure these experiences so that the System created can evaluate them and, where necessary, recover them.

It is believed that efforts made in the country - especially during the last five years - have been of a more formal nature, being insufficient and articulated, but neither the higher education institutions nor the Federal Government have proposed an integral policy in this area.

The ANUIES accreditation project has the objective of contributing to the principle of an integral accreditation policy which implies, among other things, the creation of new entities, reorganizing the existing ones and articulating the efforts being made.

It opted for the proposal of an evaluation and accreditation system which it considers to be the best alternative, given the state of development of the processes currently in force. In addition, efforts have been made to exploit the evaluation systems existing in the country. To optimize these, effective and permanent channels of intercommunication have been established between the government, academic and private institutions related to evaluation and accreditation processes, both for institutions and academic programmes, which could form part of the system.

* In the Dominican Republic, several events led to the examination of the University's activities and results. Among these, it is important to mention the competition between institutions, the need to differentiate between them and, especially, to make the higher education system achieve better qualitative levels. In 1981, this led to the creation of the Dominican Association of University Rectors (ADRU).

ADRU's principal objective has been to coordinate efforts for the permanent improvement of higher education in the country.

One of its most important initiatives was the creation of the Dominican Association for Self-study and Accreditation (ADAA), the main objective of which is to promote the conservation and improvement of the quality of higher education in the country by incorporating self-study and accreditation in its member institutions. To achieve this, it has the cooperation of the Middle State Association of Colleges and Schools, in the United States.

One of the ADAA's first initiatives was to prepare a "Guide for Self-study" and a "Guide of Excellence Criteria" or "Qualitative Norms", which have provided the conceptual framework for the preparation of the institutional self-study, and a basis for the first stage in the accreditation process of those of its members who have already concluded the self-evaluation stage.

The ADAA seems to be an adequate response to many of the problems of third level education in Santo Domingo and its positive effects are already being felt in Dominican universities, and several of the Association's member universities are conducting self-evaluation activities, as is the case of the Technological Institute of Santo Domingo (INTEC).

Since 1979 in Trinidad and Tobago, the "Committee on the Recognition of Degrees" (CORD), has been responsible for recognizing foreign degrees and advising the government on accreditation. Currently, CORD is not limited only to recognizing foreign degrees' but is also concerned with the quality of the post-secondary education offered in the country, and has begun to regulate the "Community Colleges", through the establishment of an autonomous accreditation mechanism for these institutions, both public and private.

In Venezuela, evaluation procedures are being carried out which are applicable at both graduate and postgraduate level through the National Council of Universities, a state entity created by law with powers to grant functioning licences to new higher education institutions and to follow-up the same until the first promotion graduates (formative evaluation), Additional evaluations are carried out. and the evaluated institutions have to re-register every five years. These universities maintain the classification as experimental institution until they qualify for full autonomy. To achieve this, they have to possess the academic capacity based on the professors. their contractual condition and the level of the same.

At a subregional level, in the Caribbean Community, (CARICOM), the Committee of Ministers of Education (SCME) began a study in 1988 to determine the equivalence of the academic credentials in the region which revealed that. in addition to the difficulties inherent in establishing this equivalence among the different countries, third level education itself faced other important challenges. The SCME therefore recommended the Ministers in 1990 to extend the educational strategy of the countries in the Community by developing the articulation and accreditation processes of their institutions and education programmes; one of the priorities for the SCME's planning period (1991- 1992) was the regulation and strengthening of the post-secondary education institutions and programmes and the establishment of their equivalences.

In the Central American subregion, the Central American Higher University Council (CSUCA) has created a system to promote and implement evaluation and accreditation processes in the subregion (SICEVAES) and in some of the countries serious self-evaluation processes are being carried out, as in the case of the Universities in Costa Rica⁴⁸ and Panama.

⁴⁸ Gurdian Alicia. compiler. University, Project for the 21st Century. University of Costa Rica. San Jose. Costa Rica. 1994.

In conclusion, the information provided makes it possible to appreciate that the experience in the Inter-American and Caribbean countries in evaluation and accreditation is recent and limited.

However, it can also be appreciated that there is a growing consensus in the academic, government and professional spheres about the importance and urgency of incorporating these regulation systems in the institutions and university programmes, because they are believed to be essential for strengthening and improving higher education, they are an instrument for giving public assurance of their quality and a mechanisms for rendering accounts to society and the State about the adequate use of the resources made available to them to fulfill their mission.

It can also be appreciated that the initiatives in progress have a positive dynamic which make it possible to expect that in the immediate future there will be regulation systems firmly established on similar conceptual and operative bases, which will contribute to the standardization of programmes and professional degrees to facilitate their recognition and exchange.