

SEXTO INFORME ESTADO DE LA EDUCACION

La reforma de la calidad: Estructuras, dinámicas y debilidades del aseguramiento de la calidad de la educación superior en América Latina y el Caribe.

Claudio Rama ¹

Enero, 2017



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Sexto Informe Estado de la Educación (2017) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

¹ Economista; Máster en Gerencia Educativa; Doctor en Educación; Doctor en Derecho y cuatro postdoctorados. Consejero de la red de Universidades ILUMNO; investigador categorizado Nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores (SIN) e investigador de la Facultad de Educación de la Universidad de la Empresa (UDE) de Uruguay y Director del Observatorio de la Educación Virtual en América Latina (Virtual Educa - OEA). Fue Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y Caribe (IESALC) con sede en Venezuela; Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad de la Empresa (UDE); Director del Instituto del Libro, Vicepresidente del Servicio Oficial de Difusión Radio Televisión y Espectáculos (SODRE) y Director del Sistema Nacional de Televisión – Canal 5 del Uruguay, y Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) de Ecuador.

Contenido

1. Introducción. El contexto del problema de la calidad de la educación superior	3
a. Diferenciación de la calidad de la educación superior en América Latina ..	5
b. La Tercera Reforma de la educación superior	8
c. La reforma de la calidad	11
d. La calidad como problema y como derecho humano	14
2. El licenciamiento de la oferta de educación superior en América Latina	15
a. La dinámica dual de los sistemas de universitarios y sus problemas.....	16
b. Los estándares básicos de calidad del licenciamiento de programas e instituciones de educación superior.....	20
c. Impactos y problemas del licenciamiento diferenciado de la educación superior en la región.	24
d. La lógica de una regulación sistémica	25
e. Gobernanza de los sistemas de licenciamiento. Tendencias y características generales	29
3. La nueva realidad universitaria regional: la creación de agencias de evaluación y acreditación de la calidad	36
a. De las agencias de acreditación y los sistemas de licenciamiento a los sistemas de aseguramiento de la calidad.....	40
b. Fases, momentos y debilidades del aseguramiento de la calidad	42
4. Conclusiones.	49
Diferenciación y complejización de los sistemas de aseguramiento de la calidad.....	49
ANEXO A.	58
Tendencia de los procesos al interior del sistema de aseguramiento de la calidad.....	58
ANEXO B	59

1. Introducción. El contexto del problema de la calidad de la educación superior

Los sistemas de educación en América Latina se caracterizan por importantes niveles de cobertura, pero muy fuertes debilidades en términos de la calidad de los aprendizajes. A medida que aumento el acceso y la cobertura, y se produjo la masificación, las realidades de un continente desigual y heterogéneo, se trasladaron a las aulas y consolidaron circuitos universitarios y escolares diferenciados por la calidad de la enseñanza y por ende de los niveles de los aprendizajes. La génesis está en las sociedades, y destacadamente en los ciclos escolares previos a la universidad que no compensan ni resuelven las diferencias. La educación de castas, sometida a la tensión de una educación de masas, derivó en la conformación de lógicas políticas y sociales de la dinámica educativa y un complejo equilibrio entre ambas realidades. Así, la fuerte masificación de los accesos, facilitó que los modelos universitarios tendieran a reproducir y amplían las desigualdades, a través de su propia diferenciación y estratificación.

Los exámenes de PISA a escala regional muestran las debilidades de los procesos de enseñanza sucesivos de la educación básica y media y de los niveles de aprendizaje al ingreso a la universidad. Una primaria masificada, con maestros con escasa formación, pedagogías obsoletas, bajos salarios, pocas horas de asistencia a las clases y estructuras educativas poco flexibles, centralizadas, academicistas y alto corporativismo. Hay además una ausencia significativa de la asistencia de los maestros a las aulas, con baja cantidad relativa de días de clases en el año que en otras regiones. Finalmente, un contexto de alta sindicalización y politización con una gobernanza centralizada e ineficiente dependiente de enormes Ministerios de Educación con un bajo rol de los directores, escasos incentivos y bajo peso de las comunidades de padres o de los poderes locales. Finalmente, una escasa evaluación tanto docente como de los aprendizajes y de los centros educativos, donde regularmente los estudiantes pasan de año sin los aprendizajes necesarios. Se teoriza y sostiene incluso el pasaje social sin evaluaciones.

Los sistemas no están atados a resultados con mecanismos de incentivos y castigos, lo que los ha tornado débiles, segmentados socialmente y con escasa formación en las nuevas necesidades de informática, idiomas o aún de los tradicionales conocimientos y destrezas en lecto escritura. Son sistemas poco actualizados que transmiten conocimientos del pasado y no se han articulado a las nuevas realidades de los estudiantes, de las sociedades y de las tecnologías. Esta debilidad educativa es aumentada por una presencia creciente de estudiantes provenientes de hogares de escasos recursos, muchas veces desestructurados, o con separaciones de los padres y madres que trabajan, que poco tiempo pueden darles a sus hijos para apoyarlos en sus estudios. Las escuelas de tiempo completo y la atención individualizada, parte de la solución, están sin embargo ausentes en la región. Al contrario, se presentan aulas masificadas, sin tecnologías, con pedagogías obsoletas, junto a la casi inexistencia de estímulos al trabajo docentes y a los planteles.

La enseñanza secundaria por su parte ha crecido con pocos cambios y en forma caótica, de jóvenes insertos en grandes cambios culturales y más rebeldes al orden jerarquizado de las estructuras escolares, se enfrentan a sistemas masificados con multiplicidad de asignaturas, pedagogías academicistas, procesos de enseñanza repetitivos de tiza, lengua y pizarrón, y aburridas clases de profesores con escasos salarios, múltiples actividades de tiempo parcial, poca gobernanza y recursos en los liceos en larguísimos programas enciclopédicos. Hay un cuadro docente y muy renovado caracterizado por profesores recién graduados con muy poca experiencia en la gestión del aula y la atención escolar.

Esa es la masa dominante de estudiantes que llega a las aulas universitarias y de maestras a sus posgrados. Llegan a sistemas universitarios que están masificando y donde que a medida que aumenta la cobertura educativa se incorporan cambios, desde las desigualdades tradicionales de acceso, a nuevas diferenciaciones en base a la calidad de los procesos educativos, como de los egresos y los empleos. En ésta dinámica de caída de los niveles de los aprendizajes, las sociedades han impuesto selecciones de acceso, educación privada, estudios de posgrado o procesos de acreditación para resolver esas tensiones y con ellas, facilitando a las elites, formas de escaparse de ese ciclo de masificación. Al tiempo que han contribuido a mejores niveles de formación, hay desarrollado caminos de creación de nuevas desigualdades en la formación de capital humano.

Esta conformación de circuitos diferenciados de calidad ha sido facilitada por la existencia de múltiples dualismos: lo público vs lo privado; terciario vs universitario; lo urbano vs lo rural; presencial vs distancia; nacional vs internacional; enfoques académicos frente a profesionales; docencia vs investigación, y adicionalmente una diferenciada regulación y estándares de calidad distintos, especialmente para las instituciones públicas y privadas. Todas estas dinámicas han reforzado sistemas fragmentados y una lógica sistémica de la formación profesional y problemas de calidad.

Esta debilidad de los sistemas universitarios se expresa en múltiples dimensiones, entre las cuales una fuerte deserción y abandono tanto en el primer año, como en todo el proceso y en el egreso. Ello a pesar de la existencia en muchos casos de bajas exigencias, pocas horas de clase y menos de estudio, así como una atención menos personalizada que en los ciclos anteriores. Con la masificación de la educación media, hay un nuevo tipo de estudiante en las aulas universitarias que nos plantea dentro de la Universidad como hacer en esta etapa académica para lograr aprendizajes significativos; como resolver las carencias anteriores y no incluir el constituirse en un ciclo remedial.

Esta la tarea ciclope que enfrentan las universidades, es lo que hemos llamado la “reforma de la calidad” que está atravesando a todos los sistemas educativos y países. Es una reforma confusa y muy diversa de acción pública a escala global: en España la LOES se ha basado en estructurar las reglas regionales de Europa para facilitar la movilidad y reforzar el Español ante el proceso secesionista en curso. En Bolivia, a la inversa, es reducir el español y

reforzar las lenguas ancestrales de aimaras, quechuas y guaraníes. En Europa ha sido darles autonomía a las universidades a ajustarse al modelo europeo, en Perú remite a un marco de regulación que reduce la autonomía. En Chile la política pública busca aumentar la gratuidad, mientras en Europa o Asia se arancelan los estudios. En Brasil el eje es aumentar la equidad y el acceso de grupos de población marginada como negros e indígenas, mientras se mantiene altas selectividades, mientras en Venezuela, Argentina o Uruguay desaparece cualquier tipo de la selectividad, académicas o arancelarias. En Ecuador, la regulación se impone por encima de la autonomía y agrega el fuerte objetivo de reducir las lógicas mercantiles, al tiempo que en otros países la mercantilización es el instrumento para aumentar las inversiones en el sector universitario al facilitar lógicas de funcionamiento bajo sociedades anónimas. En Uruguay la política se centra en regular la libertad de una oferta privada mínima y aumentar la pública, mientras que, en México, el centro es aumentar las diferenciaciones y las tipologías universitarias de cara a facilitar la expansión pública. En Perú el centro con la nueva ley es el licenciamiento en tanto que, en Argentina, la política pública se centra en los procesos tradicionales de acreditación.

Diversidad de objetivos y de visiones de impulso a la calidad, y aunque en todas las leyes y políticas se pone como centro el sustantivo de la “calidad” en el título en todas parece tener un sentido distinto y hasta contradictorio. No depende del Estado de cada país, sino de los paradigmas y visiones que se tiene sobre la calidad, sobre lo que ella es, y sobre cómo lograr alcanzarla. La política guía el curso de las acciones más que la técnica o el conocimiento que sin embargo son el centro de la gestión académica.

a. Diferenciación de la calidad de la educación superior en América Latina

En las últimas décadas América Latina y parte del Caribe ingresó en una transformación y complejización de sus sistemas de educación superior, que se expresó fundamentalmente en el inicio de la diferenciación institucional pública y privada, la expansión de la cobertura y el aumento de la participación privada. Más allá de la existencia de normas que permitieron o restringieron la expansión privada en algunos países, esta oferta educativa fue la respuesta generalizada del mercado y de la política pública a los aumentos de las demandas por educación superior de una parte creciente de la población. Expresó una nueva área de oportunidades para crear trabajo y servicios contribuyendo a diferenciar los sistemas y las oportunidades educativas. En casi todos los países, las normativas facilitaron la libertad de enseñar, facilitado por las pocas plazas y escasa diferenciación de las ofertas públicas, la caída de los niveles de la calidad por la alta conflictivización de algunas instituciones públicas en los setenta, así como a las restricciones de acceso a la educación estatal y gobernanzas corporativizadas. La búsqueda de oportunidades empresariales y académicas constituyó un incentivo a las nuevas ofertas.

En algunos países se desarrollaron marcos legales que abrieron el mercado educativo terciario a la iniciativa privada terminando con los monopolios de la oferta universitaria pública. En otros, el establecimiento de barreras de ingreso en las tradicionales universidades a través de sistemas de

cupos y exámenes, condujo a la expansión del sector privado para absorber las demandas educacionales de aquellos que no podían acceder a la educación pública. Igualmente, la matrícula privada aumentó por estudiantes que no tenían interés de acceso a instituciones públicas, bien fuese en función de sus preferencias sociales, orientaciones vocacionales o por los requerimientos académicos de calidad para el ingreso a esas instituciones. En algunos países este proceso fue acompañado por una mayor diferenciación institucional pública que contribuyó a aminorar la expansión privada.

Como resultado, se conformó el modelo dual que caracteriza a la región a través de una diversificación y diferenciación de las instituciones universitarias públicas y de la expansión de la educación superior privada. Esta situación sumada a la masificación de la educación media con el ingreso de nuevos sectores sociales y sistemas muy laxos de aseguramiento de la calidad en este nivel, introdujeron una alta heterogeneidad institucional y de la calidad de la educación en los sistemas universitarios.² En este nivel un mercado relativamente flexible sin fuertes regulaciones en su inicio y las fuertes heterogeneidades sociales, constituyeron la clave para el establecimiento de una importante diferenciación de la calidad tanto en el sector público como en el privado. La autonomía y el gobierno, por un lado, y la libertad de mercado y los mayores recursos económicos de las familias, fueron los mecanismos que permitieron abrir oportunidades de acceso y expandir la matrícula. Una reducida tipología institucional llevó a similares instituciones a realizar además fines diferenciados.

Dicho proceso fue incentivado también por la expansión de las nuevas instituciones públicas o de sedes regionales, las cuales carecieron en general de los recursos y de los mecanismos preexistentes de control de la calidad en dichas instituciones. Con la diferenciación, las desigualdades de las sociedades, las heterogeneidades sociales y los distintos niveles de adquisición social de capital humano se trasladaron a una educación superior que al tiempo inició un lento proceso de deselitización y que a la vez también se diferenció en circuitos desiguales de calidad.

En este contexto, al tiempo que se produjo la expansión privada, en el sector público, y facilitado por el establecimiento de restricciones en el ingreso en las Universidades tradicionales públicas y por ende del crecimiento de los recursos por estudiantes, se reinvertió la tendencia en éstas al proceso de deterioro de la calidad en que estaban sumidas, y se inició un lento proceso de mejoramiento relativo en el funcionamiento de éstas instituciones. Tal proceso sin embargo estuvo sujeto a fuertes debates al interior de las instituciones en relación al grado de selección de los accesos asociado a su pérdida de participación en la cobertura total de educación superior frente al sector privado y su grado de equidad en el acceso.

La expansión de este modelo binario y diferenciado -público-privado- se produjo en un contexto de ausencia de políticas públicas de regulación, de restricción de los presupuestos gubernamentales, y de una política, en muchos

² Brunner, José Joaquín (1990). Educación superior en América Latina. Santiago, Fondo de Cultura Económica

casos deliberada, de promoción de la educación superior privada. Gracias a éste nuevo sector se pudo absorber la creciente demanda excedente por educación superior que generaban los nuevos contingentes de bachilleres graduados de la educación media dada su alta expansión en los sesenta y que eclosionó a las puertas de las Universidades. Sin embargo, estos nuevos bachilleres trajeron en sus mochilas más diversidad y menos niveles de aprendizaje previos.

El modelo binario promovió la expansión de nuevas instituciones privadas, contribuyendo a un incremento de la oferta y una ampliación de la matrícula. Inclusive a una reducción de las inequidades de acceso regionales o de formación de capital humano, pero al tiempo aumentó los niveles de desigualdades en los aprendizajes.

Tal proceso dio como resultado un incremento de la demanda en términos absolutos y relativos, con el ingreso de nuevos sectores sociales a la educación superior, provenientes de ámbitos anteriormente excluidos del acceso a la educación superior como los estudiantes del interior y de hogares con menores stocks de capital cultural. En el contexto de la masificación y la diferenciación, el proceso de enseñanza implicó el acceso a la educación superior de sectores con menos bagaje de capital, de docentes sin la formación y experiencias de los anteriores, e instituciones con menos mecanismos, recursos e infraestructuras para asegurar la calidad. Este incremento de la matrícula procedente de diversos estratos culturales de los estudiantes, junto a la diferenciación de la calidad de las instituciones de educación superior, sentó las bases de las desigualdades en la educación superior dada la diferencia de los procesos pedagógicos al interior de las instituciones. Tal dinámica fue reforzada por la diferenciación de los mercados de trabajo, de los niveles de formación y de los ingresos económicos de las familias de los estudiantes. Con ello la desigualdad y heterogeneidad social se trasladó al ámbito universitario que dejó a su vez de estar reservado a las elites urbanas, de hombres, blancos y de mayores niveles de ingreso.

Esta llamada 2° Reforma de la educación superior en América Latina, motorizó el proceso de mercantilización y marketización de la educación terciaria con la expansión privada y una mayor articulación entre las universidades y el mercado.³ Se incentivó así la diferenciación, regionalización y diversificación a través de las instituciones privadas. Más allá de las diferencias entre los países que mantuvieron el acceso irrestricto a la educación superior como Argentina y Uruguay, aquellos que establecieron restricciones de calidad vía cupos y exámenes como Colombia, Chile y Brasil, los que acompañaron tales restricciones con una fuerte diversificación pública como Venezuela y México, los modelos binarios de educación superior públicos-privados se expandieron en todo el continente de América Latina y el Caribe.⁴

³ Rama, Claudio (2006). La Tercera reforma de la educación superior en América Latina. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. Krosch, Pedro (2001): Educación superior y reformas comparadas. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires

⁴Simón Schwartzman (2000), "América Latina: las respuestas nacionales a los desafíos mundiales", en Philip Altbach (ed.), Educación Superior en el siglo XXI; desafío global y respuesta nacional. Biblos, Buenos Aires

Tal diferenciación aumentó la heterogeneidad de los niveles de calidad de la educación superior, como resultado de la actuación de un mercado libre sin restricciones, con carácter dual y diferenciado de los estándares mínimos y de la debilidad de su fiscalización. Se concebía que fuera el mercado el que iba a determinar, a través de la sanción del valor de las certificaciones, el perfil de la oferta y de los niveles de la calidad de la educación. Serían los estudiantes como usuarios-clientes, los que seleccionarían las opciones de mejor calidad precios que a su vez serían las que el mercado de las remuneraciones sancionaría diferenciadamente. Tal perspectiva resultó equivocada dada la existencia de mercados educativos con bajo nivel de información.

Para fines de los noventa en casi toda la región, la reforma de éste primer ciclo de expansión de la educación privada, mostró evidentes signos de agotamiento. La ausencia de mecanismos de aseguramiento de la calidad y la incapacidad de los mercados de generar niveles mínimos de calidad, deterioraron las certificaciones, produciendo una rápida expansión de una inequidad en términos de la calidad de la educación superior a escala nacional. Ello era reforzado por el aumento de la inequidad en las instituciones públicas que generaron una lenta elitización de su cobertura y la incapacidad de dar acceso a amplios sectores marginados o minoritarios de la sociedad.

La expansión de la cobertura con la 2° Reforma contribuyó a masificar la cobertura y por ende reducir múltiples inequidades de acceso regional, social y de género, pero al tiempo creó una desigualdad de calidad a medida que los sistemas se masificaban y que la educación media se diferenciaba también en calidad.⁵ La diversificación institucional al aumentar las opciones también contribuyó a incrementar la libertad de oportunidades – no sólo regional- sino también de orientación curricular, al expandirse las instituciones religiosas y desarrollarse multiplicidad de carreras y programas y de nuevas figuras institucionales como universidades tecnológicas y politécnicas, y de educación a distancia y virtual.⁶

b. La Tercera Reforma de la educación superior

Como resultado de las dinámicas referidas desde fines de los 90, se inició una tercera reforma de la educación superior.⁷ Luego de una primera reforma centrada en la autonomía y el cogobierno, con tendencia a los monopolios públicos y accesos de elites, la educación superior fue arrastrada por una segunda reforma caracterizada por la diferenciación institucional y la expansión privada. El eje fueron las limitaciones al acceso del sector público y las restricciones presupuestales. Ese momento de los sistemas de educación superior, varió según el grado de selección del sector público, y en tal sentido el impacto en la calidad de los procesos internos y en el tipo de expansión privada fue diferenciado, pero, aun así, esta dinámica llevo a un fuerte crecimiento de la cobertura privada en toda la región, pero variable en los distintos países según el grado de diferenciación del sector público, de su

⁵Leite y otros (2012). Políticas de evaluación universitarias en América Latina. Clacso, Buenos Aires

⁶Rama, Claudio (2010), "La encrucijada de tendencias de la educación superior en América Latina" UDE, Montevideo

⁷ Rama, Claudio (2016). Políticas y reformas universitarias en América Latina. Magro, Montevideo

grado de selección e del impulso a una dinámica de calidad. En tal sentido, ésta segunda fase derivó en una enorme diferenciación privada que, ante la ausencia de mecanismos de aseguramiento de la calidad, impacto sobre el valor de las certificaciones al tiempo que permitió crecimientos significativos de la cobertura, superando los tradicionales accesos de elites o minorías. La amplia diferenciación institucional tanto pública como privada, bajo lógicas de mercado sin regulación derivó a su vez en una diferenciación de la calidad por diferencia en las calificaciones docentes y en las infraestructuras educativas. A medida que la cobertura era mayor y vinculaba a más personas, la atención pública a los niveles de calidad se hizo un tema político y llevo a una mayor atención por parte del sistema político, antes ausente relativamente de la dinámica universitaria. Ello impulsó el inicio de una tercera reforma de la educación superior, que más allá de sus ejes propiamente educativos internos y externos, se soporta en lógicas crecientemente políticas y de regulación.

Entre otros componentes de esta reforma, encontramos la expansión del conocimiento, la internacionalización de los sistemas educativos y la expansión de las nuevas tecnologías de comunicación con el desarrollo de ofertas virtuales a distancia. A nivel interno de los países de la región, el elemento más destacado es la heterogeneidad y diversidad de los aprendizajes, la creciente preocupación del sector público ante la expansión de la educación privada, problemas de equidad y calidad, fuertes asimetrías internacionales en materia de aprendizajes y la ausencia de información de los sistemas universitarios y los aprendizajes. Este escenario de problemas derivó en la introducción de nuevas lógicas de la regulación con un creciente rol del Estado y concomitantemente una relativa tensión antela relativa desautonomización de las universidades estatales y la pérdida de libertad de las universidades privadas. Adicionalmente a las causas de la diferenciación, ausencia de información, caída de la calidad y excesos de mercantilización, se ha constatado la escasa investigación, la problemática del acceso de algunos sectores excluidos de la sociedad, la reducida inversión en los procesos educativos, la escasa cobertura regional, la baja formación de los docentes, la baja eficiencia de titulación, el carácter endogámico de los procesos de selección, la baja matrícula en las áreas de ciencia e ingeniería y la escasa regionalización.

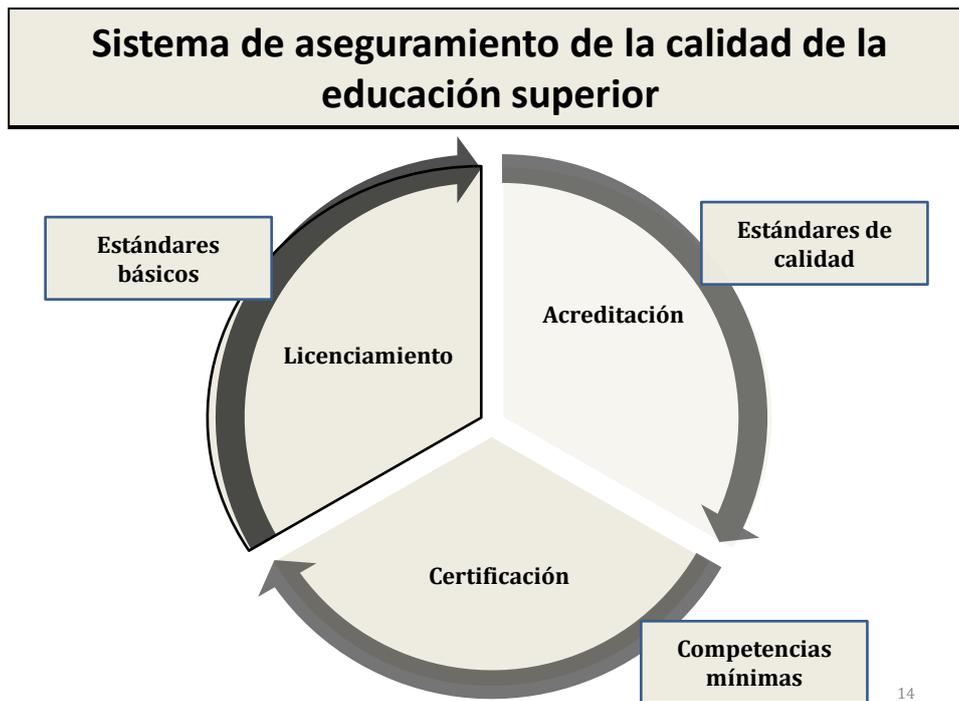
El contexto en el cual se promovió la creación de sistemas de aseguramiento de la calidad ha estado dado por:

a. En el sector privado, las lógicas de mercado basadas en niveles diferenciados de segmentación calidad – precios, sin suficientes niveles mínimos obligatorios o de efectiva fiscalización, facilitaron la diferenciación de la calidad de las instituciones en función de los precios de las matrículas. Ello fue incentivado además por la ausencia de una regulación de los ejercicios profesionales por parte de los colegios u organismos públicos que garantizara la actualización o impusiera criterios de licenciamiento. En este contexto se expandieron instituciones de elites, muchas veces asociadas a instituciones sin fines de lucro o religiosas, y por el otro, instituciones orientadas a la absorción de la demanda sin los mismos estándares de calidad y con infraestructuras educativas no siempre consolidadas.

b. En el sector público la restricción de los presupuestos en las Universidades tradicionales y la saturación de la demanda condujeron al establecimiento de barreras de ingreso en función de los stocks culturales y a la creación de nuevas facultades, carreras, instituciones o sedes regionales con menores recursos, sin mecanismos de controles internos de calidad y con plantas de docentes de menor formación. Así, se produjo también un proceso diferenciado de calidad-acceso en el sector público que reprodujo las desigualdades sociales, y contribuyó a conformar un modelo universitario público terciario heterogéneo con distintos niveles de calidad. Tal proceso de diferenciación se incrementó en los últimos años cuando las macrouiversidades establecieron mayores barreras de acceso y se comenzaron a perfilar como universidades más orientadas a la investigación, con lo cual aumentó la diferenciación de la oferta.

c. También es de destacar a escala regional, la desigualdad de los procesos de enseñanza y aprendizaje en relación a los estándares internacionales, al mantenerse los tradicionales sistemas pedagógicos. Los rankings fueron mostrando la creciente diferenciación de la calidad de la educación a escala global, junto a la creciente brecha digital y de investigación. La tasa de cobertura en América Latina mostró un crecimiento sostenido que no fue acompañado por los niveles de investigación, patentes, postgrados o doctorados, haciendo la desigualdad de la calidad más intensa y a los sistemas más diferenciados. Estas diferenciaciones se agregaron como un componente de los sistemas de aseguramiento de la calidad, tanto en lo referido al licenciamiento de los programas como en lo atinente a los procesos de acreditación.

Dada la diversidad de situaciones y de visiones, es difícil encontrar una síntesis unificadora de todos los diagnósticos y de todas las políticas públicas y dinámicas en materia de educación superior en los últimos años. Hemos analizado en otra ocasión seis grandes macrotendencias dadas por la masificación, la diferenciación, las regulaciones, la internacionalización, la virtualización y la mercantilización. En el presente trabajo nos centraremos en las regulaciones, y fundamentalmente en las nacionales y en las formas que asumen como componente fundamental de una reforma de la calidad. Ésta en general con sus diferenciaciones al calor de los distintos enfoques políticos, ha implicado reducir la libertad del sector privado, y más tímidamente también del sector público, limitar la internacionalización por la vía de no impulsar un espacio común de la educación superior, restringir la apertura al ALCA y sacar el sector de educación superior de las negociaciones de la OMC, restringir relativamente el ingreso de ofertas transfronterizas, favorecer la educación a distancia a distancia local y crear y expandir sistemas de aseguramiento de la calidad, con sus particularidades nacionales, como palancas centrales. Tales sistemas muestran además las diferencias entre las políticas, criterios y procesos de aseguramiento de la calidad en los distintos países de la región. Ellas se analizarán sobre un modelo de diferenciación de las regulaciones entre licenciamiento, acreditación y certificación.



En el análisis se devela una nueva dinámica de la educación superior con una relativa coincidencia de alguna de sus formas a escala regional. Es un impulso a la conformación de un sistema de aseguramiento de la calidad, que no responde meramente a demandas de la realidad, sino a algunos paradigmas, mitos y creencias –falsas y verdaderas como siempre- que están por detrás de estos caminos. Los paradigmas que han impulsado las dinámicas en los últimos años se sostienen en que la calidad se logra regulando y estableciendo las formas de funcionamiento o sistemas de incentivo, que la regulación debe abarcar la mayor parte de los componentes de los procesos de funcionamiento, que la regulación es más necesaria sobre el sector privado, que lo nacional es dominante frente a lo internacional y que lo presencial es mejor que lo virtual.

c. La reforma de la calidad

Desde mediados de los 90 la **“reforma de la calidad”** ha propendido a acotar la diferenciación de los niveles educativos que el mercado, los gobiernos y las universidades conformaron bajo la diferenciación institucional. Este movimiento reformista derivó de la diferenciación anterior y se focalizó en la búsqueda de la calidad sobre una concepción de la educación como un bien público y la calidad como un resultado de los controles. Esto estructuró nuevas ideas y prácticas educativas a escala regional e introdujo sistemas de aseguramiento de la calidad sobre la base de estándares mínimos obligatorios de habilitación de programas e instituciones con algunas lógicas sistémicas públicas de los gobiernos, pero en general duales, junto a la creación de agencias de evaluación y acreditación voluntarias con estándares de alta calidad académicos, impulsados por incentivos de imagen u obligatoriedad. Eran en general procesos diferenciados entre el grado y el posgrado, y entre el sector privado y público. Posteriormente algunos países fueron impulsando estos procesos, por la vía de intentar generalizar los estándares básicos a

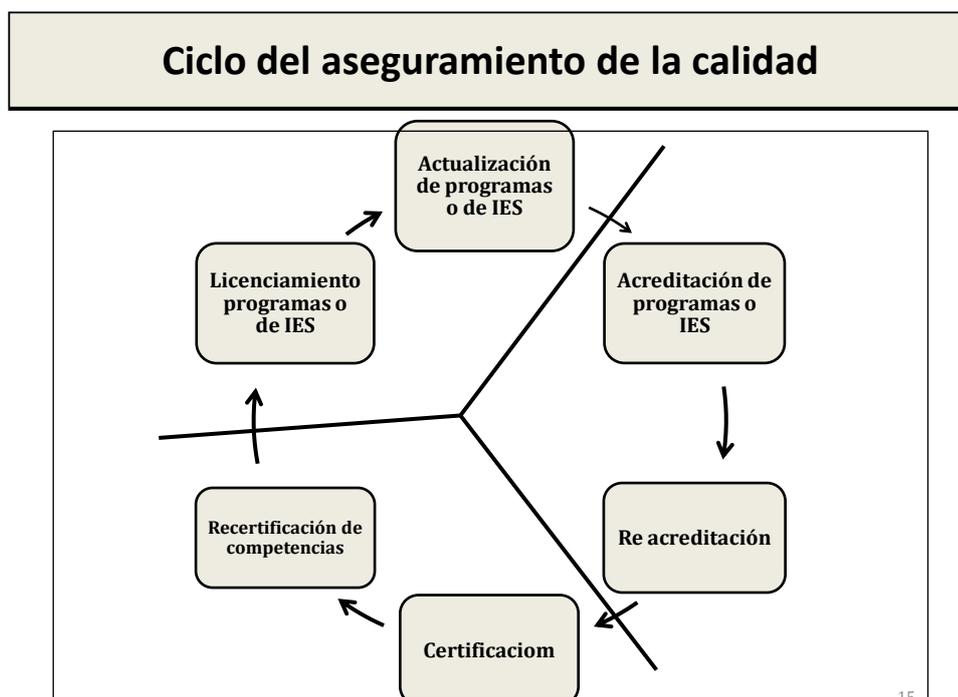
todos los actores, así como la acreditación, en este caso mediante estímulos o marcos legales de obligatoriedad.

Este impulso regulador doble caracterizó toda la región y fue como referimos en parte una derivación de la diferenciación de los 80 y 90 sin controles de calidad, ni sistemas de información y con una alta diferenciación institucional, que no permitió conocer y tomar decisiones a partir del conocimiento de los niveles de calidad ofertados por las instituciones y sus profesionales. El establecimiento de los sistemas de licenciamiento y de las agencias de evaluación y acreditación, inició una reforma de la calidad ante la complejidad de amplios y diversificados sistemas universitarios bajo lógicas de mercado con baja regulación. La diversificación institucional, con escasas tipología diferenciadora, y por ende altamente competitiva en los mismos productos, no estuvo acompañada de sólidas garantías de aseguramiento de la calidad y de información del valor real de las certificaciones. En ese sentido, la diferenciación institucional de los 90, derivó en políticas que buscaron acotarla mediante el establecimiento de mecanismos llamados sistemas de aseguramiento de la calidad. Estas regulaciones al tiempo derivaron en un decrecimiento de la tasa de crecimiento de las instituciones ya que la oferta de programas fue más controlada, así como la cantidad de nuevas instituciones. Ese proceso se produjo a escala global donde no existían éstos sistemas como en América Latina y Europa.

La reforma introdujo estándares y controles de calidad públicos ante una oferta tan diversa y un reclamo de información pública del valor de las certificaciones. Aunque hubo intentos de introducir los sistemas de aseguramiento bajo lógicas sistémicas, ante la incapacidad de lograr consensuar, finalmente en toda la región, se fueron aprobando marcos legales por los cuales los gobiernos nacionales se constituyeron en los garantes de la producción de la información y del licenciamiento o autorización de la oferta de los programas mediante el establecimiento de condiciones básicas de funcionamiento de éstos y de las instituciones, fundamentalmente privadas. Tal dinámica no logró cubrir completamente en todos los casos al sector público. Esta limitación se asoció a tensiones políticas alrededor de que se consideró que implicaba una relativa des - autonomización y homogenización de las universidades. La reforma se expresó en diversidad de regulaciones, limitaciones a la diferenciación y pérdida de capacidad de innovación de las instituciones. El concepto de la calidad se formalizó y burocratizó como regulación normativa, y se propendió a estructurar modelos homogéneos de enseñanza y aprendizaje. Aunque se partió de la introducción de estándares mínimos de aprendizajes y diversidad de procesos educativos, la realidad fue altamente diferenciada.

Esta reforma de la calidad, a su vez muestra diversas fases que han ido marcando un avance desde los impulsos y criterios iniciales, como resultado de lo cual se está pasando a sistemas más regulados y fiscalizados. Desde la génesis de agencias de evaluación y acreditación voluntarias que impulsaron la "cultura de la calidad" y sistemas de licenciamiento limitados, cualitativos y sólo privados, se está pasando lentamente a sistemas más amplios de aseguramiento de la calidad a partir de acreditaciones internacionales,

acreditaciones obligatorias, políticas sistémicas, mas tipologías institucionales de aseguramiento, y nuevas metodologías de evaluación con inclusión de modelos de ranking y de evaluación de aprendizajes.



La masificación y diferenciación institucional, y la ausencia de información sobre las distintas ofertas, constituyó el factor determinante del establecimiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad, que en la región asumieron predominantemente dos expresiones: el establecimiento de estándares mínimos explícitos obligatorios de oferta de programas en el sector público, privado o de carácter sistémicos, y la creación de agencias de evaluación y acreditación de la calidad. Éstas, nacidas en Estados Unidos en el siglo XX –inclusive con raíces ancladas en el Siglo XIX- y expandidas desde la década del 80 en Europa, se han expandido fuertemente en la región, al punto que actualmente, con muy pocas excepciones marginales, se ha concluido una primera etapa marcada por la concientización, la negociación y la aprobación de los marcos normativos de los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad. Estas agencias, iniciadas en México en 1991, luego Argentina en 1995 y sucesivamente en los diversos países han mostrado una similar estructuración de sus marcos normativos, más allá de múltiples y variadas configuraciones nacionales diferenciadas.

Un conjunto variado de causas adicionales promovió su instalación, entre las cuales: demandas internacionales de mejores competencias asociadas a los cambios socioeconómicos y la globalización; el reconocimiento de los problemas de información creados por la expansión caótica de instituciones; el rápido consenso académico sobre las características de estas instituciones por la alta incorporación de las elites docentes universitarias como pares; e inclusive su función como mecanismo de defensa de los profesionales frente al deterioro de sus certificaciones tanto en el sector público como en el privado y la conformación de un mecanismo para limitar la expansión privada.

d. La calidad como problema y como derecho humano

La calidad se ha colocado en el centro de la cuestión educativa, en las últimas décadas como resultado de la expansión de la cobertura y de la diferenciación de instituciones, niveles y modalidades. La democratización del acceso universitario y la masificación de la cobertura en nuestras sociedades heterogéneas y desiguales, implicó que las inequidades sociales se instalasen al interior de los sistemas de educación superior. Las desigualdades, eran tradicionalmente externas a los sistemas universitarios que tenían coberturas de elite. Al masificarse la educación superior, ellos comenzaron a constituirse en mecanismos de movilidad social, pero a la vez, las desigualdades sociales, así como las educativas de los ciclos anteriores, se trasladaron hacia el interior mismo de las universidades. Ello se dio en la mayoría de los casos inclusive contra el deseo de las universidades que procuran mantener sus niveles tradicionales de enseñanza. La calidad se constituye en centro de la política pública y de las propias universidades, cuando toman conciencia de la irrupción al interior del sistema educativo y en particular de la educación superior de las desigualdades sociales.

En este cuadro, las universidades tienen el riesgo de no ser el mecanismo para lograr la igualdad de oportunidades, sino de estar inmersas en dinámicas sociales que impulsan la constitución de circuitos diferenciados de la calidad y donde ellas, más allá de su transferencia de contenidos, son ámbitos en la reproducción de desigualdades sociales, pero en un nivel superior. Sin duda, las diferencias de origen de los estudiantes no son fácilmente subsanables por las instituciones. Los idiomas y sobre todo el vocabulario, por ejemplo, se ha considerado que son generados desde la familia sobre los sistemas educativos. Así, aunque la educación crea capacidades en las personas, el contexto de los hogares marcado por las desigualdades sociales es determinante en los aprendizajes. Sin embargo, es de destacar que las desigualdades no son meramente derivadas de los circuitos nacionales diferentes, ni de las diversidades culturales y sociales de los hogares, sino que también refieren a sistemas educativos a escala mundial con múltiples niveles de heterogeneidad y homogeneidad tanto institucional como de estándares de calidad. En este contexto es que la calidad, pasó a ser una exigencia de los Estados, y a convertirse en un derecho fundamental de la persona en la sociedad.

Concebir y formular que la calidad en la educación superior en el actual contexto de los sistemas educativos y sociales, constituye un derecho humano, es uno de los ejes de reflexión de los sistemas universitarios que sustenta las políticas públicas. En este contexto, derivado de la masificación y de la expansión enorme del conocimiento que ha derivado en brechas y asimetrías informacionales, desde la década del 90, la región atraviesa una “reforma de la calidad” cuya expresión más conocida es la irrupción e instalación de sistemas de aseguramiento de la calidad. Para muchos, más allá de los impactos reales, esta reforma está significando la creación de una cultura de la calidad y de promoción de un nuevo derecho humano. La educación, visto como desde el punto de vista del acceso y de la cobertura, ha sido considerada como un derecho humano de primera generación desde la Declaración de los Derechos

del Hombre y el Ciudadano. Posteriormente pasó a ser considerada también como un derecho humano de segunda generación, en tanto requiere la acción del Estado para que los ciudadanos puedan lograr la realización de ese derecho primario. En ésta línea en las últimas décadas, se ha comenzado a considerar que la educación también es un derecho de tercera generación, en tanto se requiere el acceso al conocimiento a escala global, la cooperación de la comunidad internacional y políticas internacionales, para que la persona pueda efectivamente acceder a realizar su derecho fundamental. Históricamente los conceptos sobre la educación han ido evolucionando. Continuando con ello, en el actual contexto, la educación como derecho fundamental comienza a dejar de requerir el mero acceso a la educación, y muestra la necesidad de una educación de calidad para que se pueda realizar como derecho fundamental de las personas. Bajo este enfoque, se pasa de un paradigma centrado en una educación para todos y en su cobertura, a un enfoque centrado también en la calidad y que se sintetiza en una educación para todos de calidad. En este sustrato conceptual es que se apoyan finalmente los sistemas de aseguramiento de la calidad universitaria.

2. El licenciamiento de la oferta de educación superior en América Latina

La arquitectura de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior en América Latina se estructura en base de un conjunto de políticas, indicadores y procedimientos diferenciados y autónomos, con escasa articulación sistémica que limita sus resultados. Ellos se estructuran en un conjunto de subsistemas dado por un mecanismo para la habilitación de nuevas instituciones; un sistema de autorización o licenciamiento para la oferta de los programas sobre el cumplimiento de determinados estándares; un sistema de fiscalización posterior de garantía de continuidad del cumplimiento de los requisitos anteriores; un sistema de evaluación por pares con creciente derivación en acreditación de alta calidad, y que puede incluir distintos niveles de estímulo, clasificación o sanciones cuando se cumplen o incumplen algunos de los indicadores o estándares preestablecidos, y finalmente algún mecanismo de control al ingreso al mercado laboral, consistente en un mero registro o un sistema de evaluación de aprendizajes o competencias. Finalmente, en algunos casos existen procedimientos para imponer el mantenimiento y mejoramiento de las cualificaciones y competencias de los profesionales posteriormente a su certificación. Muchos de estos sistemas se complementan con sistemas de información que incluyen observatorios del mercado laboral, de declaración ética o de códigos de conducta.

Este conjunto de componentes constituye el eje de política pública y de la regulación sobre la educación superior. Con el aumento del tamaño del sistema de educación superior por su complejidad y diversidad, la regulación tiende a complejizarse con pluralidad de actores e instituciones y asume el nombre de sistema de aseguramiento de la calidad. A ello contribuye el enfoque de la educación como un bien público y por ende sujeto a políticas de regulación. Sus componentes y por ende el aseguramiento resultante tienen diferentes expresiones y características en los diversos países. En cada uno de ellos conviven en tensión, negociación y articulación, tanto las instituciones

públicas y privadas en relación a esos sistemas, como los diversos actores, estudiantiles, docentes y también profesionales. Si bien existe una amplia bibliografía e investigación el subcomponente de acreditación de programas e instituciones dentro del sistema de aseguramiento de la calidad, a diferencia hay muy pocas investigaciones sobre el subsistema de licenciamiento, autorización o habilitación de programas, así como del de certificación y recertificación profesional. También hay pocos estudios sobre la articulación de los diversos componentes del aseguramiento de la calidad, lo cual refuerza los enfoques parcelados y fragmentados del aseguramiento de la calidad de la educación superior.

El presente trabajo se focaliza en el análisis de las características e interacciones del sistema de aseguramiento de la calidad, mostrando sus ejes dominantes de la regulación y analizando la diferenciación de sus expresiones en la región y su evolución.

a. La dinámica dual de los sistemas de universitarios y sus problemas

Los sistemas de educación superior en la región, han evolucionado desde sistemas monopólicos a sistemas diversificados, derivado de la creación sucesivamente en el correr de los años de nuevas instituciones públicas, privadas, comunitarias o internacionales, con diversidad de modalidades (presencial, semipresencial, semivirtual o virtual), de niveles (técnico, grado postgrado), de lógicas económicas (con o sin fines de lucro, familiares o religiosas, autónomas o estatales). Este complejo proceso de continua diferenciación institucional ha implicado la irrupción de múltiples espacios de competencia y de tensión entre las instituciones y ha derivado en una demanda de nuevos niveles de regulación dado que los nuevos escenarios institucionales terciarios no se ajustan a los marcos normativos anteriores de regulación. Ello ha llevado a la creación de sistemas de aseguramiento de la calidad con diferenciados criterios de funcionamiento y de calidad para los distintos tipos de ofertas, niveles y mercados universitarios.

La complejización de la dinámica educativa con el ingreso de pluralidad de modalidades actores, intereses y visiones, planteó el desarrollo de mecanismos de regulación más complejos para atender esas diferenciaciones públicas y sobre todo privadas de la educación superior. En esta dinámica, se han ido constituyendo varios niveles de regulación, atendiendo a esas diversidades y singularidades de las instituciones, y especialmente a los requerimientos dados por las necesidades sistémicas de funcionamiento de la educación superior. Son resultado de demandas de regulación que además se asocian a las características de los mercados laborales, así como a los avances en los conocimientos y de las formas diferenciadas de enseñanza.

La regulación se complejizó en tanto los sistemas universitarios han evolucionado desde sistemas monopólicos públicos a sistemas duales público - privado y también desde instituciones locales a sistemas más internacionalizados al incorporar instituciones y políticas universitarias internacionalizadas (doble titulación, movilidad, o directamente instituciones externas). Igualmente, con la complejización han ido pasando desde servicios

educativos de prestación y funcionamiento unimodal a lógicas multimodalidades donde, con distinta proporción e intensidad conviven instituciones presenciales, a distancia, virtuales y semipresenciales. Todo ello contribuye a que la regulación adquiera mayor complejidad en su instrumentación – en lo político y en lo técnico. En este sentido estamos frente a un proceso de diferenciación - y por ende de complejización- de los sistemas de aseguramiento de la calidad. Antes éstos incluso eran sólo internos a las universidades y que ahora tienden a ser externos a ellas, y a los propios países al existir acreditadoras internacionales.

Desde el siglo XX, los monopolios públicos al calor de la primera reforma de la autonomía y el cogobierno, conformaron un arquetipo de universidad latinoamericana auto regulada con estándares propios que facilitaron modelos educativos endogámicos. Ellos se expresaban en modelos educativos presenciales, nacionales, públicos y académicos con baja flexibilidad y articulación a los mercados de trabajo con sus propias regulaciones de funcionamiento de calidad dadas por los Consejos Universitarios. Al interior de estas instituciones, la regulación, se centró en el licenciamiento o habilitación interna de ofertar, la cual se distribuía al interior de la institución entre los niveles de las unidades académicas (las Escuelas o Departamentos), las Facultades y los niveles centrales o los Consejos Universitarios, creando, verdaderos sistemas altamente normados al interior de las Universidades más allá de su carácter endogámico. En la mayor parte de los países estas regulaciones internas, que han sido consideradas urdimbres normativas por su alta casuística, carácter mesocrático y enfoque reglamentarista, fueron la base de la conformación de las regulaciones nacionales al trasladarse como criterios de funcionamiento al resto de las instituciones cuando se produjo la diferenciación institucional.

La diferenciación universitaria pública y privada se desarrolló en las décadas del 80 y 90, tuvo por objetivo lograr cubrir las crecientes y diferenciadas demandas de cobertura y acceso. La dinámica de autonomía y baja regulación sistémica impulsó sistemas duales estructuralmente desiguales y diferenciados. En ésta dinámica diferenciada - de tipo dual - de instituciones y de regulación ha sido –y continúa siendo en varios países- la fuente de múltiples tensiones y discusiones en la política universitaria en la región, en tanto también creó una regulación dual y fragmentada que impulsó dinámicas con escasa lógica sistémica en el funcionamiento de la educación superior.

El modelo dual institucional y normativo, tiene su raíz profunda, en la existencia de dos modelos de financiamiento: uno público con relativa gratuidad de acceso, y uno privado financiado sobre precios de mercado. Esta diferenciación ha favorecido un sistema también diferenciado de regulación, donde el sector público funciona en base a su autonomía, y el privado es sujeto de regulaciones externas oficiales. Tal dinámica ha planteado múltiples tensiones y cambios asociados a la orientación ideológica de los gobiernos. En algunos casos, por ejemplo, los menos actualmente, como aún acontece en Panamá y Honduras, la regulación sobre el sector privado ha estado constitucionalmente a cargo de las propias universidades públicas creando múltiples tensiones regulatorias. En otros casos, como anteriormente en Perú,

Ecuador, Venezuela y República Dominicana, la educación superior funcionaba bajo regulaciones corporativas de tipo consejistas, estableciendo a su vez otro tipo de problemática y de tensiones en la regulación, al ser ésta de baja intensidad al emanar de los propios actores sin presencia de actores externos. Esta regulación de tipo cooperativa, tiene su base de sustentación en la propia lógica de la autorregulación de los consejos universitarios de las universidades públicas bajos los modelos de cogestión y autonomía universitaria, y se consideraba como una autonomía sistémica. El CONARE de Costa Rica o el CEUB (Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana) es una expresión de las públicas, y antes lo fue la ANR (Asamblea Nacional de Rectores), el CONEUP y CONESUP de Ecuador o el CNU (Consejo Nacional de Universidades) de Venezuela y Paraguay como expresión sistémica autónoma de regulación de públicas y privadas.

Estos marcos legales crearon además singularidades regulatorias en los distintos países, haciendo altamente heterogénea la regulación en el marco del modelo dual. En algunos países la regulación se ha considerado excesiva y que limita la autonomía o la libertad de las universidades, en tanto en otros, se ha considerado débil para regular a las privadas, a las públicas o a las instituciones y ofertas extranjeras. En general es una regulación diferenciada y parcial con un sesgo hacia alguno de los actores o sectores universitarios, lo cual ha creado y facilitado múltiples polémicas académicas, políticas y legales en relación a la delimitación de los niveles de autonomía y regulación.⁸

En tal sentido, la legislación universitaria es uno de los campos de lucha en el mundo universitario más importante, y ámbito de impulsos y resistencias, predominantemente entre el sector público y el privado, así como entre lo presencial y lo virtual, lo nacional y lo extranjero, lo urbano y lo rural, o lo investigativo y lo profesional. Ella muchas veces determinó la conformación de diferenciados sistemas duales de financiamiento, de funcionamiento académico y de aseguramiento de la calidad, y una fiscalización más centrada en el sector privado. Ha habido igualmente niveles de regulación o de autonomía limitados para el sector público, con su especificidad en los distintos países, mostrando una alta diversidad de formas de regulación y de funcionamiento sistémico en la región. Sin embargo, a pesar de las diferencias, la regulación sobre el sector público en general se asoció a estímulos económicos y menos a castigos. Ello ha estado dado por el grado de autonomía de las universidades públicas y su capacidad de movilización política y estudiantil. Inversamente, en el sector privado, la regulación ha sido más coactiva y sin estímulos.

El grado de diferenciación del sector público constituye uno de los factores relevantes en la estructuración de la arquitectura reguladora y de sus lógicas sistémicas. Bajo situaciones de cuasi monopolios como en Guatemala,

⁸En varios países el nacimiento de la diferenciación y la regulación llevaron a acciones legales por parte de las universidades públicas contra el Estado. Uruguay en la ocasión de la creación de la primera universidad privada, y en Bolivia y Argentina en la ocasión de aprobarse leyes de creación de las agencias de evaluación y acreditación. Para el caso de Argentina ver Fonocchiaro, 2004. En Colombia la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) ha publicado un libro con múltiples estudios mostrando diversas interpretaciones y conflictos alrededor de la delimitación de los bordes entre la autonomía y la libertad de las instituciones frente a las regulaciones públicas.

República Dominicana, Uruguay o El Salvador, la regulación sistémica ha sido casi nula. La conformación de lógicas autonómicas sistémicas, como en Costa Rica, Panamá, Nicaragua y Bolivia, han establecido lógicas reguladoras sistémicas limitadas al sector público. Sin embargo, a medida que se ha expandido la educación privada en instituciones y cobertura, y se han conformado sistemas terciarios más diferenciados, las regulaciones sistémicas públicas se han ido estableciendo como marco de referencia para el sector privado. En algunos casos donde la norma constitucional establece la autonomía de las universidades públicas, y hay procesos de diferenciación pública como en Bolivia, Argentina, Costa Rica y Panamá la regulación pública tendió a ser corporativa entre las propias universidades públicas, que delegaron algunos cometidos y funciones hacia nuevos ámbitos colectivos: CEUB en Bolivia, CIN en Argentina, CONARE en Costa Rica o Comisión Técnica de Fiscalización (CTF) en Panamá. Por su parte en sistemas altamente diferenciados institucionalmente tanto en el sector público como en el privado como en Perú (hasta la nueva Ley de Universidades del 2014), Ecuador (con cambios desde el 2010) y Venezuela (hasta la creación del Ministerio de Educación Superior), la regulación tendió a ser sistémica con fuertes sesgos corporativos por parte de las universidades. La transición a sistemas centralizados ha sido altamente resistida, aún en Ecuador que se produjo como derivación de un cambio constitucional.

En algunos casos, aunque la regulación ha sido formalmente sistémica y corporativa, la institución pública dominante mantiene un poder superior regulador derivado de un mandato constitucional como en Honduras (UNAH) o México (Universidad Nacional Autónoma de México). En el caso de Panamá, aunque una sentencia del máximo ámbito judicial generalizó a todas las universidades públicas el primigenio estatus regulador concedido en la Constitución a la Universidad de Panamá, ésta sin embargo mantiene su relativa hegemonía en la regulación sobre el sector privado al encabezar la CTF y financiar una parte importante de su funcionamiento.

En este sentido, la diferenciación ha hecho perder el rol monopolístico o de "Primus inter pares" de alguna de las instituciones públicas frente a las otras cuya creación fue muy posterior. Así, se ha reducido en los hechos el tradicional concepto regulador de las llamadas universidades mayores o nacionales (como la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) o Universidad Nacional de Colombia. En Uruguay el nombre Universidad de la República le ha llevado a plantear su carácter nacional promoviendo la no creación de otra universidad pública en el interior. En México, el poder de estos ámbitos se ha mantenido, y las algunas de las tradicionales universidades autónomas tienen la facultad, por la vía de una figura llamada de "incorporación", de otorgar una especie de registro de validez oficial de los estudios a las universidades privadas, con el mismo estatus y validez que las habilitaciones a cargo del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) o de los gobiernos estatales.

b. Los estándares básicos de calidad del licenciamiento de programas e instituciones de educación superior

El aseguramiento de la calidad de la educación superior desde una lógica sistémica se expresa en múltiples regulaciones asociadas a los distintos momentos del proceso educativo. Ellas se expresan en el licenciamiento, la acreditación y la certificación, y se estructuran sobre la base de establecer estándares mínimos para alcanzar un determinado nivel e implican posteriormente su fiscalización de cumplimiento. Al ser siempre un requisito para acceder al acceso reservado a determinados mercados de trabajo o de oferta su establecimiento se asocia a complejas dinámicas políticas y sistemas de presión estructurados con dificultades de construcción de consensos entre los oferentes. Cuantos más beneficios se acceden en esos mercados, y más competidores existen, se producen dinámicas políticas más complejas y se conforman como áreas de política pública, con tensión y la lucha entre control y libertad, entre baja regulación y sobre regulación. La regulación se produce en varios momentos, y cada uno atiende a particularidades propias del proceso de enseñanza. Tales momentos o fases del aseguramiento de la calidad tienden a estructurarse en forma independiente, con riesgos de superposición, equilibrio y desarticulación entre ellos. Son regulaciones con actores y mecanismos diferentes, y que desarrollan sus propias dinámicas diferenciadas al interior del sistema de aseguramiento de la calidad. Ellas además no tienden a la articulación sino a la diferenciación entre ellas, incluyendo el conflicto y el solapamiento de funciones.

Luego del primer momento del aseguramiento dado por la habilitación de instituciones, la autorización a la oferta de programas se constituye en el eje cotidiano de la regulación universitaria. Esta es una evaluación ex-ante que hace énfasis en los insumos y los recursos (Roa, 2004). Es una evaluación de tipo documental de los programas y docentes antes de su existencia y se basa en estándares o criterios mínimos comunes de cumplimiento preestablecidos para todo el sistema o para el sector privado o el público por separado en la región. Se diferencia también entre estudios de grado y postgrados, con sus especificidades de carreras técnicas o a distancia o virtual, o en algunos casos por área profesional o de conocimiento. En todos los casos su cumplimiento es siempre obligatorio, pero puede tener previsto el alcanzar el cumplimiento a futuro de determinados indicadores.⁹ El establecimiento de los estándares constituye de calidad para la habilitación y funcionamiento de programas académicos constituye el licenciamiento, y se ha considerado como un avance en la regulación y componente fundamental del aseguramiento de la calidad a cargo de agencias externas.¹⁰

⁹ La Ley de Educación Superior de Ecuador del 2000 estableció un plazo para que el 35% de los docentes alcancen determinado nivel de formación de postgrado. En la normativa del 2010, se estableció que para alcanzar la clasificación como universidades de investigación (categoría A), se debe tener 70% de doctores. La primera era para todas las Universidades, la segunda cumple el rol de habilitar un nivel diferenciado.

¹⁰Para el caso de Colombia, el establecimiento de estándares mínimos se consideró necesario por los siguientes aspectos: a) Proliferación de programas académicos de baja calidad. b) Débil identidad profesional de los programas de formación. c) Carencia de lineamientos sobre las condiciones para la creación de programas académicos y de criterios objetivos de evaluación. d) Necesidad de contar con las condiciones que faciliten la movilidad de estudiantes, profesores y profesionales. e) Existe la necesidad que el Estado cuente con mecanismos apropiados para el ejercicio de la función constitucional de

En licenciamiento externo no se produce en los casos de muchas de las universidades públicas, dada su autonomía, como en los casos de Uruguay, El Salvador, República Dominicana o México. En Bolivia hay unos estándares que aprobaron las propias universidades públicas en el marco del CEUB, pero igualmente no son de obligatorio cumplimiento. En Colombia, Argentina o Venezuela, aún las universidades autónomas deben someterse a licenciamientos externos.

En Chile o Guatemala, por ejemplo, la autorización de los programas de las instituciones, no es una función externa a las universidades, sino que tanto las universidades públicas como privadas, luego de ser autorizadas como instituciones, adquieren la autonomía para formular y desarrollar sus programas. Tal criterio pone el centro de la regulación en el licenciamiento, y re-licenciamiento de la institución más que en los licenciamientos de los programas. Ello flexibiliza la gestión y le da más capacidad de respuesta a las IES para responder a las demandas de formación. En otros países, el licenciamiento de los programas y sus cambios está asociado a la propia acreditación de los programas mismos o de sus programas madres, con lo cual también se accede a la libertad de acción. El proyecto de Ley de CONESUP presentado en Costa Rica en el 2015, se orienta en la dirección de facilitar la actualización de los programas acreditados por el SINAES, la agencia de acreditación.

El siguiente momento de la regulación se asocia tanto a la reforma de esos programas, como a la renovación de su autorización inicial. En Brasil, este re-licenciamiento se produce inmediatamente que el programa tiene el egreso de la primera cohorte. En Bolivia esta fase se da posterior al seguimiento continuo desde que una institución fue autorizada a funcionar y corresponde a una evaluación para alcanzar la categoría de Universidad plena. El eje de este licenciamiento se asocia a la verificación de los estándares mínimos preestablecidos, y su mantenimiento o superación posterior.

Más allá de que pueden variar los estándares por áreas de conocimiento, nivel o modalidad, ellos deben ser genéricos y homogéneos y por ende su criterio de verificación tiende a ser cuantitativo y sobre una línea de base rígida. Funciona sobre el cumplimiento obligatorio sistémico de unos pocos indicadores centrales altamente significativos.¹¹ Muchas veces se han ido incorporando indicadores cualitativos evaluados por pares, lo cual tiende a incorporar diversidad y subjetividad. En varios países como Uruguay, Costa Rica o Ecuador, por ejemplo, el licenciamiento es resultado de evaluaciones por pares, e indicadores mixtos, lo cual creo riesgos de diversidad de estándares mínimos. Los indicadores deben ser los básicos o mínimos, y

Inspección y vigilancia. f) Necesidad de definir tiempos y procedimientos para la verificación de las condiciones iniciales para el registro de programas en el Sistema Nacional de Información. g) Necesidad de que las Instituciones de Educación Superior cuenten con una directriz clara para la oferta de programas académicos. MEN. Estándares mínimos de calidad. Hacia la calidad de la educación superior. <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87816.html>

¹¹Más allá de la diversidad, los indicadores dominantes en la educación presencial son estudiantes por alumno, cantidad de horas mínimas de los cursos, niveles mínimos de los docentes. En algunos países se agregan asignaturas obligatorias (Honduras), profesores nacionales (Uruguay), libros por alumnos (Brasil), prácticas estudiantiles (México), espacios físicos, etc.

objetivos, lo cual no inhibe las diversidades dadas por las misiones y visiones distintas de cada universidad para sus programas, tales como enfoque internacional, de mercado, academicista, religioso, por conocimiento, con ciclo básico o flexible, o enfoque por competencias, etc.). En algunas normativas se establecen criterios curriculares mínimos como la existencia de ciclos básicos, profesional y especializados (Uruguay), o materias obligatorias para todas las carreras, llamadas “petreas”, como en Honduras. Algunos países han incluido el modelo de ciclos generales también obligatorios. Dominantemente se establecen los requisitos de cantidades mínimas de créditos, horas o tiempos de estudios, así como los niveles de formación docente requeridos o la cantidad de estudiantes por aula.

El licenciamiento de programas como nivel del aseguramiento de la calidad y sus indicadores asociados se basa en criterios mínimos que la comunidad académica, los gobiernos, los egresados, los políticos o los empleadores, consideran que son los que corresponden. Dado el amplio impacto de los programas y el riesgo de arbitrariedad del administrador institucional, en algunos países se ha establecido que los indicadores y criterios sean resultado de consultas en los diversos niveles de las sociedades y de sus comunidades académicas. En tal sentido no son exclusivos del ámbito universitario. Estos a su vez no son inmutables, sino que tienden a evolucionar desde unos pocos indicadores a una mayor cantidad de exigencias en función del avance en los criterios de calidad como de las políticas específicas de aseguramiento de la calidad. Ello varía en función del nivel, sea técnico, profesional o de postgrado o de las modalidades (a distancia, presencial o virtual).

Los tiempos de las autorizaciones de los programas varían ampliamente en la región y dan paso posteriormente a nuevos procesos de relicenciamiento.¹² A pesar del concepto general de ser básicos y pocos, estas autorizaciones son resultado de procesos lentos, altamente burocratizados, con procedimientos confusos y en muchos casos con un manejo político y administrativo. Ello tanto por la existencia de subjetividades interpretativas en la evaluación, por cambios continuos de los criterios o por el bajo nivel de libertad para introducir innovaciones y la regulación reglamentarista y detallista. La escasa capacidad administrativa y académica para la cantidad de programas y los procedimientos de evaluación por pares han sido las causas dominantes de la tardanza de los licenciamientos. Ello ha determinado que las instituciones tiendan a introducir pocas reformas formales a sus programas autorizados o que éstos sean copias de programas ya autorizados por otras instituciones. También ello se ha constituido por su obligatoriedad en centro de tensión política y también en un espacio de corrupción.¹³

¹² Por ejemplo, en Colombia van hasta 9 años, en Chile a 7. En otros casos, hay clasificaciones diferenciadas, por lo cual se accede a una acreditación por igual tiempo, pero dentro de categorías diferenciadas. En Brasil, los programas tienen nivel, desde 3 a 7. En México, solo hay acredita o no acredita, pero hay resultados distintos del puntaje de la acreditación.

¹³ Múltiples referencias existen sobre procesos de corrupción en la autorización o reautorización de instituciones y programas, existiendo inclusive un programa de la UNESCO de análisis de tal problemática. Ver la página de www.UNESCO.org dedicada al tema de corrupción educativa. La existencia en la mayor parte de los países de largos tiempos para la aprobación de los programas deja lugar a arbitrariedades y un manto de sospechas múltiples. La alta competencia entre las Universidades

Los debates alrededor del licenciamiento se focalizan en cuáles son los indicadores mínimos, en quien aprueba dichos estándares así como en quién fiscaliza su cumplimiento.¹⁴ Esos estándares, en tanto son sistémicos, tienden a ser aprobados por un nivel muy amplio de representación, no deben ser exclusivamente académicos, deben incluir los perfiles asociados al ejercicio profesional y deben ser básicos, y con pocos indicadores. Se conforman como las raíces básicas de la calidad del sistema educativo, en tanto que la acreditación tiene más indicadores y factores desagregados a partir de los indicadores y criterios básicos del licenciamiento. Ellos tienden a modificarse con el tiempo, y son menores o inferiores que los indicadores de la alta calidad. En algunos casos, como Colombia y Ecuador, se plantea un exceso de cercanía entre el mínimo y la alta calidad, que desestimula el propio valor de la acreditación de alta calidad de los programas en caso de ser voluntarios como en Colombia. En éste caso, ella se da como requisito para alcanzar la acreditación institucional. Inversamente en México, los bajos niveles de exigencia de los Registros de Validez Oficial de Estudios (RVOE), colocan a los procesos locales de evaluación y acreditación supervisados por COPAES y realizados por las diversas agencias de acreditación por profesiones, como el estándar medio y las instituciones tienden a acreditarse, aunque sea voluntaria legalmente. Ello a su vez impulsa el ingreso de acreditaciones internacionales como expresión de la demanda de un mayor reconocimiento en base a estándares de alta calidad.

Los estándares básicos, en tanto se constituyen en los mínimos requeridos de funcionamiento de un programa dentro de una institución específica, tienden a evaluarse asociados a un procedimiento de verificación de tipo “checklist” sin revisión de los contenidos epistemológicos. El general los principios del derecho recomiendan que quien fija las normas no debe ser al mismo tiempo quien fiscaliza su cumplimiento. Dos caminos se han desarrollado en la materia. Uno que ha llevado al establecimiento de dos órganos de regulación: uno que establece la norma, el otro que hace su fiscalización y el control de su cumplimiento, tanto a nivel del licenciamiento de programas como de la acreditación o la recertificación. Otro camino ha sido imponer que los estándares rígidos para todo el sistema estén expresados en marcos normativos que requieren consultas o aprobaciones de ámbitos académicos o profesionales. En Colombia, los estándares son definidos por las Salas Académicas al interior de un organismo, la CONACES dependiente del Ministerio de Educación, pero donde a su vez las líneas generales están dadas por la legislación del Congreso Nacional que establece los ejes de las profesionales reguladas y fija por ende los parámetros de estándares para los demás actores. En Argentina es realizado por los Colegios Profesionales a criterio del Consejo Inter Universitario (CIN), el órgano universitario facultado

por ser designar a los miembros de los organismos de acreditación en la región, se asocia muchas veces a la posibilidad de lograr aprobar sus programas más rápidamente y sin tantas dificultades.

14 En general los estándares son colectivos y su nivel de aprobación no es el mismo del de su verificación. En Colombia es el CONEACES, el Uruguay son de Decreto del Poder Ejecutivo, en Chile son de un órgano específico como el Consejo de Educación Superior, en Argentina es el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), siendo en todos estos casos, un ámbito distinto, en general de tipo ejecutivo ministerial el que supervisa su cumplimiento. En Argentina en los casos de las profesiones reguladas el CIN ha hecho convenios con algunas asociaciones de facultades para que los estándares sean producidas por ellas.

para ello y que reúne a todas las universidades públicas y privadas. En otros países se imponen sistemas de consultas externas o son resultado de ámbitos con múltiples representaciones sociales e institucionales. Cuando el órgano de licenciamiento es monopólico, y a la vez establece los estándares y hace el seguimiento, como en Uruguay, Panamá, Costa Rica o Perú se crean múltiples tensiones alrededor de su representatividad institucional.

c. Impactos y problemas del licenciamiento diferenciado de la educación superior en la región.

En la región colinden en general, por un lado, las autoregulaciones de las Universidades autónomas públicas, junto a regulaciones específicas sobre el sector privado desde los ámbitos de gobierno. Ello además se agrega a una dinámica de regulación dual para las universidades y los institutos terciarios. En Brasil y México, destacadamente la regulación del grado y del posgrado son diferenciadas con distintos organismos, financiamientos y políticas. Estos modelos duales y diferenciados, constituyen un factor que tiende a impactar negativamente sobre la calidad desde un enfoque sistémico y sobre la información de los mercados de trabajo. Son diferencias de regulación resultado de múltiples factores entre los cuales definiciones constitucionales, legales o políticas, que han fragmentado los sistemas universitarios, así como han creado tensiones políticas público - privadas derivadas de las formas del financiamiento y de distintos enfoques sobre el rol del Estado y de los mercados educativos. Ésta debilidad ha buscado ser acotada desde los ámbitos públicos, pero a la vez abriendo escenarios con tensiones entre los límites entre la autonomía otorgada a las instituciones públicas y/o privadas y la regulación (inspección y vigilancia) como función del Estado. (ASCUN, 2004). La existencia de criterios de regulación diferenciados y la carencia de estándares comunes determina la ausencia de lógicas sistémicas. Ello contribuye a dinámicas académicas diferentes entre los sectores público y privado, fragmentando los mercados universitarios de docentes, estudiantes y profesionales y la movilidad. Crea además dinámicas que deslegitiman los ámbitos donde se formulan y se instrumentan las diversas políticas públicas, ya que son centros de políticas fragmentadas en un contexto de algunas demandas de una arquitectura sistémica – y por ende igualitaria y no diferenciada - de regulación.

La dinámica universitaria y terciaria con regulaciones duales, y estándares y criterios de funcionamiento distintos genera riesgos de desvalorización de las certificaciones al crear confusión del valor real de las certificaciones y de la dificultad de poder discernir las competencias de sus poseedores. Hay una asimetría informacional que no logra ser cubierta por las señalizaciones de los títulos ante un sistema de aseguramiento de la calidad fragmentado. Tal situación se ha hecho más intensa a medida que la regulación se soporta en estándares mínimos diferenciados, regulaciones subjetivas con diversidad de criterios de fiscalización y evaluación, y ausencia de correlación con los resultados de los aprendizajes. Además, la diversidad de criterios dados por los paradigmas de las “tribus académicas” con sus propios enfoques ideológicos por la existencia de sistemas de licenciamiento con uso de pares, impulsan una mayor diferenciación de los programas.

d. La lógica de una regulación sistémica

La autorización de programas en base a criterios mínimos, requiere que estos deban ser fijos, explícitos, preestablecidos y rígidos. Se cumplen o no. La obligatoriedad es además tanto para el momento actual, como para un momento futuro, para facilitar el mejoramiento continuo. Bajo estándares cuantitativos ello es más preciso y no admite observaciones. Ello es más claro aún en los niveles de grado que en los niveles superiores del posgrado. En este sentido, las lógicas de licenciamiento o habilitación de programas duales de la regulación en la región, impactan más fuertemente cuando los estándares mínimos no son objetivos. Ello se produce cuando hay subjetividad en estándares cualitativos o interpretables con discrecionalidad por pares o funcionarios. Bajo una regulación sistémica objetiva, los estándares se asocian a las “formas” de la enseñanza y no a sus “contenidos” disciplinarios, epistemológicos o a los enfoques específicos del programa y del nicho de mercado que pretenden cubrir, o de la misión y visión de la institución. En esta línea, la definición de los contenidos es de incumbencia exclusiva de las Universidades y de sus cuerpos académicos, estando en el campo de su autonomía y libertad de la institución, salvo en los casos en los cuales existen regulaciones desde los colegios profesionales o desde el ejercicio profesional que impongan determinados estándares mínimos.¹⁵ La regulación sobre los contenidos académicos mínimos por pares o por el personal administrativo de los órganos de licenciamiento es casuística más allá de la alta o baja formación académica de los pares y funcionarios administrativos como normalmente se produce y limita la necesaria autonomía de los cuerpos académicos de la universidad. Los indicadores mínimos refieren exclusivamente a insumos y procesos, lo cual impone una evaluación sólo documental. Utiliza estos indicadores para la habilitación de programas que no pueden ser diferenciados en función de los criterios de los distintos pares o consultores distintos, y que además cambian continuamente, y cuyos criterios tienden a ser subjetivos en la evaluación. Los pares o evaluadores tienden a tener una función con programas en funcionamiento, donde la evaluación va más allá del cumplimiento de los indicadores objetivos y refiere a una visión conceptual del programa y a sus diferenciaciones de cara a las infinitas opciones del mercado de trabajo y los conocimientos. Ello hace que la evaluación por pares sea el procedimiento idóneo para los procesos de acreditación de los programas de alta calidad por las agencias de evaluación y acreditación. Inversamente, para la habilitación o licenciamiento, se requiere estándares homogéneos, precisos, objetivos e iguales para todos los programas.

La fiscalización de los programas posterior a su autorización, requiere indicadores carentes de subjetividades ni interpretaciones administrativas. La autorización a partir de consideraciones emanadas por consultores que actúan bajo criterios diferenciados además introduce el riesgo de romper la coherencia

¹⁵ En Honduras por ejemplo la Constitución establece algunas asignaturas llamadas "petreas" que deben tener los programas universitarios. En Colombia inversamente, el Congreso Nacional establece casi los contenidos de las carreras profesionales. En Brasil y Argentina, los contenidos generales de los programas son establecidos en general por Consejos externos a las universidades y del gobierno con alta presencia de los gremios profesionales.

de los programas formulados e incorporar enfoques distintos derivados de los propios paradigmas de los consultores. El límite entre recomendaciones y sugerencias, y la imposición de criterios es el centro de la discusión. Las distintas manifestaciones de este tema en la región muestran que las sugerencias son aceptadas en todas partes como requisito para que el programa sea aprobado.

Además, el modelo de regulación burocrático basado en criterios de consultores introduce diversidad de criterios y enfoques muchas veces contradictorios. Estos procedimientos tienden a hacer perder coherencia a los programas e introducir criterios no asociados a la misión y visión de la institución, al mercado o al nicho que pretende llenar, sino a los paradigmas de las "tribus académicas" externas, que en general tienden a ser competitivas y subjetivas. Dada la diferenciación de la educación superior con múltiples campos disciplinarios y profesionales y de escalas cada vez menores de los programas, la evaluación realizada por múltiples consultores altera un enfoque de estándares comunes objetivos y mínimos. Ello más allá de introducir retrasos en la implementación de los programas, lo que resta eficacia a la posibilidad de las instituciones de su desarrollo competitivo y de responder a las carencias de recursos humanos detectadas por las instituciones. En general, los largos tiempos de espera en la habilitación de los programas muestran el uso de éstas metodologías de evaluación por pares.

Los distintos modelos de aprobación de programas, por consultores individualmente o por equipos de pares para la habilitación de programas, introducen alta diversidad y casuística de las autorizaciones de los programas y además hace el proceso lento, pesado y burocrático. Sus apreciaciones y análisis independientes, implican en todos los casos en la región la realización posterior de una síntesis por funcionarios administrativos, en general con menores competencias en la materia y por ende mayor subjetividad.

El trabajo por los pares conceptualmente se centra en la evaluación de alta calidad y mayor complejidad, con programas funcionando y que por ende permite evaluar la inserción de varias cohortes con procedimientos de autoevaluación, evaluación por pares y acreditación que implican largos tiempo de trabajo y un diagnóstico con multiplicidad de indicadores, muchos subjetivos y altamente diferenciados ajustados a un determinado paradigma. Evalúan con multiplicidad de factores, indicadores y fuentes de verificación, y dicha acción no se puede reducir a un sistema de calidad rígido dado por una estructura de checklist de cumplimiento, sino que implica una investigación de tipo diagnóstica del programa, su trayectoria, su solidez y sus perspectivas. Cuando la evaluación se reduce a verificar si se han alcanzado determinados umbrales se tergiversa el rol y la función de la evaluación como creación de conocimiento y escala superior en la taxonomía de Bloom, y pasa a ser una mera acumulación de datos e informaciones para analizar el alcance a un umbral predefinido de acreditación. Usa de hecho criterios de estándares que más se asimilan a los criterios de aprobación de los programas.

Es necesario delimitar y diferenciar ambos procesos en el aseguramiento de la calidad, más allá de ser ambas investigaciones con

indicadores para conocer la calidad de un programa. Mientras que el licenciamiento o autorización de los programas se basa en criterios mínimos objetivos, a diferencia la evaluación y la acreditación refiere a la alta calidad siendo más subjetiva. Es este además el análisis de un funcionamiento real del programa con un nivel superior de complejidad para estar más cerca de las fronteras del conocimiento y que siempre, por el carácter infinito del conocimiento y la constante transformación de los mercados de trabajo, deriva en recomendaciones de mejoramiento.

La mezcla de ambos procedimientos a pesar de que cada uno tiene sus propios roles dentro del sistema de aseguramiento de la calidad, confunde los procesos y deteriora los fines y cometidos propios de ambos momentos. Así, la introducción de algunas de las metodologías de la evaluación de los programas de alta calidad con relativa subjetividad de especialistas en las fronteras del conocimiento con diversidad de indicadores al introducirse en la habilitación o licenciamiento de los programas altera las bases y la lógica de un sistema de aseguramiento sistémico que como tal requiere estándares mínimos para todos los programas. Sobre estos niveles, cada una de las instituciones y programas desarrolla sus misiones y visiones diferenciadas en sus campos de conocimiento o en sus nichos de mercado. Igualmente, la incorporación de metodologías de mero cumplimiento de indicadores en la evaluación de alta calidad tiende a incorporar rigidez y homogeneidad que altera las bases de la diversidad de la calidad. En el caso del licenciamiento ello además deriva necesariamente en lentitud, burocracia y subjetividad en la aprobación de los programas. El uso de estos procedimientos anula el concepto de una regulación en base a estándares mínimos homogéneos, que por definición debe ser objetiva, sistémica, coherente e igual para todos, y no casuística, subjetiva y cambiante. Mientras que los estándares mínimos son obligatorios y rígidos, los de calidad son voluntarios y subjetivos.

La diferenciación o dualidad regulativa (distintos estándares para programas con similares ofertas en iguales mercados) genera información confusa y difícil evaluación por los actores en el mercado de trabajo. Tal dualidad normativa facilita una selección ineficiente de los distintos actores (estudiantes, docentes, empleadores) que no tienen bases comparables de su selección, lo cual crea incertidumbres respecto a los niveles de competencias de los portadores de los títulos.

Las certificaciones se constituyen en son instrumentos de señalización educativa, permitiendo establecer las competencias en el mercado de trabajo y reduciendo asimetrías informacionales frente a diversos oferentes de trabajo. Las empresas tienen dificultad para evaluar correctamente los niveles de productividad esperados del capital humano y basan su análisis en los títulos, los cuales se constituyen en instrumentos de información y por ende de señalización de sus decisiones. Las evaluaciones con miras a los licenciamientos, las acreditaciones y las certificaciones profesionales buscan reducir dichas asimetrías. El fin de estos es permitir identificar los niveles de productividad de los detentores y por ende al poder prever la productividad futura para definir las remuneraciones. Sin embargo, en tanto los procesos de enseñanza no son iguales, uno de los requisitos es la existencia de estándares

mínimos para todos, permitiendo diversidad y libertad sobre bases iguales.

La lógica de equilibrio de los diversos momentos del aseguramiento de la calidad, propende a establecer estándares y dinámicas de producción básicas similares dada la existencia de un régimen generalizado en América Latina de igualdad legal e inexistencia de diferenciación entre las titulaciones académicas y las certificaciones profesionales. Los sistemas de aseguramiento de la calidad a escala global, parten del presupuesto de la existencia de mínimos en los aprendizajes: en los países centrales, ello se fija en la certificación de competencias a través de exámenes profesionales. A diferencia en la región, hay una carencia casi generalizada de este momento – la certificación profesional - en el aseguramiento de la calidad, lo cual facilita la instauración de mayores niveles de regulación, tanto en el licenciamiento como en el impulso hacia acreditaciones obligatorias. Estos funcionan adicionalmente como mecanismo de compensación, ante la ausencia en los sistemas de aseguramiento de la calidad de la certificación profesional. El avance a una relativa obligatoriedad de la acreditación sin embargo no sólo distorsiona el rol de la alta calidad al tornarla obligatoria, sino que tampoco logra compensar la carencia de la certificación profesional. A esta debilidad además se agrega en la región que –el primer momento- los licenciamientos, no son procesos sistémicos para todas las instituciones en la mayor parte de los países, al tiempo que los segundos momentos - la acreditación - tienen siempre un bajo impacto en la cantidad de programas acreditados por su carácter selectivo como alta calidad.¹⁶ En tal sentido, el establecimiento de algunos niveles de acreditaciones obligatorias –directa a indirectamente- con sus propios particularismos en varios países (como Argentina, Costa Rica, Chile, Panamá, Paraguay, Ecuador y Perú) expresa, tanto de la ausencia de la certificación profesional como de la existencia de sistemas de licenciamiento y reautorización de programas en la región fragmentados y duales.

En tanto la educación funciona bajo lógicas de información imperfecta de las competencias, las certificaciones deben aportar la mayor cantidad de información básica comparable y confiable de las capacidades profesionales esperadas. Ello reafirma la necesidad de imponer una base equiparable de estándares sistémicos de los procesos de enseñanza. Ello facilita además la movilidad y la igualdad de oportunidades. Sin embargo, al tiempo la alta estandarización contiene el riesgo de la homogeneidad y la ausencia de diversidad.

Se sostiene que los diversos agentes en un mercado asimétrico usan tales señalizaciones para contrarrestar la selección adversa derivada de la incertidumbre informacional estructural. Por ello una dinámica de regulación dual no sistémica, o sea sobre estándares e indicadores distintos, incide en forma negativa sobre los niveles salariales de los portadores de todas las certificaciones. Se crea con ello una incertidumbre del nivel real de las competencias de las distintas certificaciones, lo cual tiende a impactar en los

¹⁶ En el caso de Centroamérica con cerca de 300 programas acreditados o reacreditados, no supera el 5% del total de programas existentes en la subregión. (Alarcón, 2013). Tal realidad es similar en muchos de los sistemas de aseguramiento de la calidad con acreditaciones voluntarias, y carecerse de beneficios para las universidades para acometer esos procesos de acreditación.

salarios (Villa Arcilla, 2001; San Segundo, 2001). Ello en tanto en los mercados de trabajo, más allá de los desequilibrios entre la oferta y demanda de profesionales, la existencia de asimetrías e incertidumbres informacionales se expresa en menores remuneraciones laborales ante el riesgo de la existencia de salarios por encima de la productividad. Ello afecta a todos los profesionales nuevos. La certificación se constituye en un indicador de productividad esperada y por ende base de la remuneración salarial, pero ante incertidumbres informacionales en relación a la calidad y por ende al valor real de las certificaciones, las remuneraciones del inicio laboral tienden a ser menores y tienden a ajustarse más lentamente a la productividad. Los bajos niveles de salarios de los profesionales de la región pueden tener un componente ciertamente asociado a esos desequilibrios informacionales ya que aún en contexto de bajos niveles de desempleo profesional, ellos no crecen en las proporciones que correspondería. Es posible en este sentido formular la hipótesis de que los bajos niveles de salarios profesionales en la región pudieran tener alguna asociación con los niveles informacionales de las certificaciones. El hecho de que por ejemplo en Colombia se verifique que los egresados de programas acreditados tienen 10% más de prima salarial que aquellos procedentes de programas no acreditados, según se desprende de los datos del Observatorio del Mercado Laboral, abonaría en favor de dicha hipótesis. (MEN, 2008).

La diversidad de certificaciones y la baja información derivada de los sistemas de aseguramiento de la calidad y la ausencia de un sistema de licenciamiento profesional, plantea, de cara al mercado de trabajo, una mayor demanda de estándares mínimos de la oferta, o impulsar procesos de acreditación obligatorios –y por ende no de alta calidad – como compensación para contribuir a dar información comparable y proteger al consumidor que realiza inversiones a futuros de intangibles sin poder descontar su valor real.

e. Gobernanza de los sistemas de licenciamiento. Tendencias y características generales

Como hemos referido, la regulación universitaria dominante del modelo dual se ha estructurado en forma dominante bajo una autonomía del sector estatal o público y la regulación externa sobre el sector privado. En sus inicios existieron formas consejistas de regulación en la región, pero que están en proceso de declive y desaparición, conformándose meramente como ámbitos de consulta. Este cambio remite a una discusión entre formas de gobernanza entre aparatos de ministerios o superintendencias con algún nivel de autonomía de los aparatos públicos.

i. La regulación consejista

La regulación de licenciamiento o de autorización de ofertas de programas bajo formas sistémicas de tipo consejista de la educación superior, se dieron en Perú a través de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), en Venezuela a través del Consejo Nacional de Universidades (CNU), en Ecuador a través del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y en República Dominicana (CONUEP). Ellas han ido desapareciendo por diversas

leyes. En Nicaragua funciona una regulación consejista a través del Consejo Nacional de Universidades que establece los estándares y criterios con participación de representantes de las universidades solo con financiamiento público. En Paraguay, el órgano respectivo, el Consejo Nacional de Universidades, incluye otros representantes de gobierno. El modelo consejista de Perú viene de la época de Velasco Alvarado y fue una derivación de la alta diferenciación de las universidades públicas. En el 2014 por ley fue suplantado por una Superintendencia como modelo ejecutivo público de regulación con cabeza del Ministro como representante del Poder Ejecutivo. Esta transición ha estado sujeta a un amplio debate jurídico por su constitucionalidad que fue finalmente aceptada. En Venezuela se consolidó el modelo consejista desde 1971 en el marco de la Ley de Universidades que estableció niveles de votación diferenciados por instituciones. En Ecuador el CONUEP (Consejo Nacional de Universidades e Escuela Politécnica) fue sustituido en la constitución del 2000 y se transformó en CONESUP (Consejo Nacional de Educación Superior) dándole inclusive más poderes de regulación e introdujo a representantes del Poder Ejecutivo. Este tuvo vigencia hasta la Constitución del 2008 y la nueva ley de educación superior del 2010 que lo transformó en Consejo de Educación Superior (CES), ya ahora sin participación de las Universidades y sólo integrado por académicos y representantes del Poder Ejecutivo (40%). Además, se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación Superior, que asumió muchas de las funciones de fiscalización. El modelo consejista paso a conformarse con exclusión de los proveedores universitarios y distribuido entre académicos electos y representantes del gobierno. Estos fueron modelos de gestión derivados de la aparición de una diversidad de instituciones públicas y de un bajo peso privado. En Perú, el órgano ha sido fuertemente debatido por el alto peso de universidades privadas en su gestión al haber pasado a ser la mayoría de las instituciones universitarias. El sistema de representación igualitaria en varios lados, determino que estos órganos pasaran a tener una hegemonía privada.

En algunos casos, las formas consejistas tradicionales como en Venezuela con el Consejo Nacional de Universidades y en República Dominicana, han quedado subsumidas posteriormente bajo estructuras ministeriales. En Dominicana la Ley de creación de la Secretaria de Educación Superior Ciencia y Tecnología en el 2000 asumió los roles del Consejo previo en la regulación bajo un formato ministerial y el Consejo es consultivo con representantes múltiples. En esa ley se habilitó a representantes de las asociaciones de universidades, lo cual habilitó la creación de varias asociaciones o consejos de para tener puestos en el órgano. En Venezuela, la ausencia de una Ley de educación superior, tornó una lógica confusa de convivencia y mandato entre el Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior creado por Decreto en el 2002 y el Consejo Nacional de Universidades creado al amparo de la Ley de Universidades de 1971 y cuyo papel efectivo ha tendido a desaparecer como ámbito de regulación consejista, en tanto el gobierno tiene mayoría a través de universidades no autónomas que ha ido creando, con lo cual el CNU se ha constituido en un organismo cuasi estatal que ha ido transfiriendo funciones al Ministerio. Allí, aunque se mantiene la forma consejista la correlación entre universidades autónomas y no autónomas le permite al Gobierno regular a través del Consejo mediante el

bloque de la Asociación de Rectores Bolivarianos (ARBOL) que reúne instituciones sin autonomía y sujetas al Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. Las múltiples universidades creadas desde el 2000, muchas derivadas de la transformación de institutos terciarios en Universidades, le otorgan un asiento en el CNU y un cambio en las dinámicas anteriores de regulación con menos diferenciación institucional. Además, la autonomía universitaria de las universidades experimentales, que se estableció como figura en la Ley de Universidades de 1971 y que constituye el marco institucional de todas las universidades creadas desde entonces, aunque alcanzó rango constitucional en 1999, al no haber sido reglamentada por el Poder Ejecutivo, las Universidades creadas no alcanzan la autonomía constitucional de autoregularse. En Cuba donde existió el primer Ministerio de Educación Superior desde 1971 hasta los años 2010, no existe autonomía universitaria y los estándares son sistémicos generados por el Ministerio siguiendo el modelo de gestión universitario soviético en base a ministerios.

En otros casos, como en Honduras y Panamá, la regulación de la educación universitaria, fue asignada constitucionalmente a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y a la Universidad de Panamá (UP), cuando estas eran las únicas públicas o inclusive las únicas del país. El otorgamiento del rol de regulación a la UP en la Constitución de 1946 y a la UNAH en la Constitución de 1957 pautó una compleja lógica de regulación de tipo juez y parte que impactó negativamente en su calidad y creó múltiples tensiones a medida que se produciendo la diferenciación pública y privada. Allí se consolidó un modelo por el cual quien regula, es al mismo tiempo un proveedor educativo e impone normas a los otros actores al tiempo que no se someten a su cumplimiento en igual dimensión. En Honduras si bien se ha mantenido ese rol exclusivo de rango constitucional en la regulación por parte de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, esta ha impulsado un funcionamiento regulador a partir de una relativa lógica consejista a través de la creación del Consejo de Educación Superior, pero en el cual mantiene la mayoría decisional y no se somete obligatoriamente a las resoluciones y estándares del órgano, mientras que todas las otras universidades pública y privadas están sujetas compulsivamente a las normas. Ello fue creando una tensión que, luego de la amplia diferenciación institucional, donde el sector público alcanzo a seis universidades públicas, que llevo a que en el 2010, las 19 universidades públicas y privadas con la excepción de la UNAH, presentaron conjuntamente un proyecto de ley para una nueva arquitectura de regulación, quitándole el mandato constitucional de la UNAH.¹⁷

En Panamá, por su parte, el rol exclusivo de fiscalización que tenía constitucionalmente la Universidad de Panamá, se transfirió a todas las universidades públicas, derivado de una sentencia de la Corte Suprema, a pedido de la segunda universidad pública creada en 1981, la Universidad Tecnológica de Panamá (derivada de la separación de la Facultad de

¹⁷En el 2010 se presentó un proyecto de Ley de modificación de los artículos constitucionales que le otorgan a la UNAH la fiscalización y control del nivel terciario, una ley de creación de un Consejo de Educación Privado, una nueva ley de educación y la UNAH ha discutido un proyecto de ley también modificadorio de tal arquitectura reguladora. En este caso, incluye tanto el proceso de licenciamiento, como la acreditación y la certificación profesional en la propuesta de Ley.

Ingeniería de la Universidad de Panamá), que estableció que todas las universidades públicas en el país tienen el mismo rango constitucional. En el año 2006, en el marco de la ley que creó la agencia de evaluación y acreditación (CONEAUPA), se conformó una Comisión de Fiscalización compuesta por todas las universidades públicas que para la fecha son 5, para coordinar la realización de la fiscalización de las universidades privadas y, que como órgano colectivo, imponen el licenciamiento de programas de las universidades privadas, pero donde a la vez no están sujetas y sus programas son autorizados en forma autónoma y diferenciada por sus propios Consejos Universitarios. En el 2011 se modificó la ley en los componentes de evaluación y acreditación, pero no en la estructura del licenciamiento a cargo de las Universidades Oficiales

ii. Los niveles normativos de las regulaciones

Las leyes, ni inclusive las Constituciones, han sido el factor determinante de la regulación de la educación superior, sino que en varios países desde la aprobación de los marcos normativos, se ha asistido a una regulación con mayor intensidad mediante normas de rango inferior y decisiones gubernamentales. Ello ha sido expresión de una tendencia ampliamente generalizada desde inicios del siglo XXI de aumento de la regulación tanto sobre el sector público como específicamente sobre el sector privado. Ello ha introducido un amplio debate sobre la legalidad de esos actos en términos de su sustentación normativa en tanto en varios casos ellas han implicado un cierto apartamiento de la legislación a través de resoluciones de menor jerarquía. Tal situación ha derivado en una mayor dificultad de aprobación de leyes de educación superior en la mayor parte de la región y aún de Decretos. En casi toda la región además se ha producido una alineación y articulación de las universidades públicas y privadas con la política y los partidos.

El establecimiento de normativas con inferior rango a los cuerpos legislativos de nivel superior se ha expresado repetidamente en Venezuela en relación a la Ley de Universidades de 1971; en Brasil, respecto a la Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), ley 9.394 de 1996; en Costa Rica respecto a la Ley de crea el Consejo Nacional Educación Superior Universitaria Privada (CONESUP); en Panamá en relación a la reglamentación de la ley que crea la Agencia de Evaluación y Acreditación (CONEAUPA) respecto a su reglamentación. Ello ha sido planteado en Uruguay y Bolivia respecto a los decretos de regulación de la educación superior privada. En Uruguay por la vía de los Dictámenes, el Consejo Consultivo Técnico de la Educación privada (CCTEP) a pesar de ser sólo un órgano consultivo ha modificado en algunos leves aspectos los Decretos 308 y 309/1995. Inclusive se ha considerado que dichos decretos no tendrían sustentación constitucional. En Bolivia ello se ha dado por las resoluciones del Ministerio, hasta que en el 2012 se aprobó un decreto que legalizó las resoluciones administrativas del Ministerio que no tenían sustentación en norma superior. En Colombia ello ha sido planteado por la Asociación Colombiana de Universidades respecto a lo dispuesto en la Ley 30 de 1992 (ASCUN, 2004).

El establecimiento de marcos de funcionamiento y de regulación más

rígidos, se ha constituido en una de las nuevas características de funcionamiento de los sistemas universitarios en la región. Expresa una voluntad de regulación pública mayor y al tiempo una reducción de la autonomía de las públicas y de la libertad de las privadas. Tales cambios normativos han consistido en general en un aumento de la cantidad de estándares mínimos de funcionamiento de programas, sedes e instituciones que ha inclusive planteado una tensión entre estándares mínimos y estándares de alta calidad.¹⁸ Tales incrementos en muchos países han sido resultado de demandas sociales o de presiones de grupos particulares de universidades y se han constituido en mecanismos indirectos para restringir y organizar las formas de la competencia entre las instituciones. También inversamente se ha constatado el funcionamiento de los sistemas universitarios fuera de los marcos normativos en varios países, tal como por ejemplo se ha dado en Chile ampliamente generalizado, donde se ha dado un funcionamiento con fines de lucro por parte de las instituciones universitarias sin la existencia de normativa habilitante al respecto. En otros países ha habido venta de universidades sin autorización. Múltiples instituciones privadas han ofertado programas sin estar autorizadas o alterando las condiciones de su autorización en toda la región. Tales irregularidades no han sido sólo privativas de las privadas. En Ecuador en el 2013, el Gobierno intervino al amparo de la nueva normativa, entre otras, a la Universidad Nacional de Guayaquil, (la primera del país en tamaño) por estar cobrando los cursos y en el 2016 se detectó por la Contraloría que la Universidad Andina, privada cofinanciada, destinaba los fondos públicos a fines no dispuestos en el uso de esos fondos. Las libertades anteriores, no todas legales, se explicaban a la ausencia de fiscalización, la cual ha aumentado en toda la región, especialmente sobre el sector privado, aunque también sobre el público como en Ecuador y Venezuela. La regulación con objetivos políticos sobre la base de la educación como un bien público ha sido parte del nuevo espacio político de revalorización del rol del Estado.

III. ¿Regulación y fiscalización o control y gestión sobre las instituciones?

La práctica de autorización de programas y de inspección y fiscalización diferenciada o dual con estándares y procedimientos distintos o casuísticos por pares y sin la existencia de estándares sistémicos básicos preestablecidos, contiene el riesgo de ingresar en forma indirecta en el ejercicio de la dirección de las instituciones educativas o de sus programas. No es un problema de calidad meramente sino de poder. Hay en tal sentido una reflexión de si al poder realizar el órgano regulador el acto de la aprobación o negación de la apertura de los programas no en función de criterios preestablecidos sino de decisiones políticas u de otras subjetividades, de hecho, está asumiendo el rol de dirección de las instituciones y programas educativos. Ello tiene aún mayor intensidad cuando se regulan las tarifas y se imponen a la vez procesos de acreditación obligatorios. Con ello de hecho se definen las características de la oferta y del funcionamiento de las instituciones, en función de los propios criterios e intereses del órgano regulador y no las de los actores con su propia su libertad educativa. Ello además no está asociado a aportes financieros y son las IES las que deban asumir los riesgos de mercado, no pudiendo desarrollar

¹⁸ En Colombia se ha referido que los estándares de CONACES son tan elevados que han desestimulado la utilidad de orientarse a la búsqueda de acreditaciones por los programas.

los programas en función de sus propias visiones, enfoques, nichos de mercado o misiones institucionales con los límites establecidos. Bajo este tipo de regulación – donde los mínimos son variables - de hecho se ingresa en la dirección de las instituciones con los que éstas pierden su capacidad de iniciativa. Los programas tienden así a responder a una racionalidad administrativa más que a una racionalidad de mercado o académica, con sus propios particularismos de innovación y creatividad. En algunos países como Panamá y Honduras y en menor proporción Uruguay, Costa Rica y Guatemala, esta desigualdad aumenta por cuanto el ámbito regulador es a la vez un actor competitivo o está compuesto por actores que compiten y que no están sujetos a la norma en igual dimensión. Al suministrar también esos servicios educativos de una forma u otra compiten con las instituciones fiscalizadas. Tales marcos de política se tensionan entre la libertad de enseñanza por un lado y la educación como un bien público sujeta a regulación por el otro. La política se conforma como un espacio de lucha y poder con criterios no técnicos sino de paradigmas de “tribus académicas”

Se considera a diferencia, que la ética y la confianza debe ser la base de la regulación, lo cual tiende a imponer que las decisiones deban ser objetivas, neutras, independientes, transparentes e igualitarias. Este es uno de los soportes básicos del aseguramiento de la calidad, lo cual impone múltiples incompatibilidades entre los evaluadores y los evaluados, así como otras incompatibilidades entre los ámbitos reguladores, los ámbitos ejecutivos que fiscalizan y los ámbitos jurídicos. Funcionan separando roles y niveles de poder. Inclusive ello impulsa que los distintos cometidos tiendan a recaer en órganos colegiados con participación de diversos actores donde ninguno sea dominante. La existencia de órganos como mayorías automáticas como en Honduras donde la UNAH es más del 50% del órgano ha llevado a la protesta de las 19 restantes universidades públicas y privadas que han presentado un proyecto de ley modificatorio.¹⁹Inversamente, los formatos regulatorios de tipo ejecutivo donde las decisiones descansan finalmente en un sólo actor siempre tienden a incluir altísima subjetividad y potenciales arbitrariedades.

El concepto de "tribus académicas" es uno de los elementos que favorece la existencia de pluralidad y diversidad de actores reguladores, al mostrarnos no sólo la confluencia de los grupos de interés por sus beneficios directos sino por concepciones ideológicas o académicas. (Bourdieu, 2008).

Cuando los criterios de evaluación no son iguales sino específicos para cada programa y sujetos a los “homos academicus” se tiende a producir una violación de la libertad educativa imponiendo paradigmas distintos de las instituciones y el desarrollo de los programas bajo otras concepciones paradigmáticas. Los paradigmas de las universidades tienen en la mayor parte tanto valor y respetabilidad como los que tratan de imponer su esquema, pero alteran las bases de la libertad de enseñanza y de la diversidad.

La regulación bajo estos escenarios ingresa en el campo de la dirección de las instituciones saliéndose del rol propio de la fiscalización. En general, la

¹⁹<https://www.unah.edu.hn/uploaded/content/category/470209522.pdf>

dirección es una relación jerárquica que se manifiesta en un esquema por el cual el órgano regulador impone su voluntad al ámbito controlado, el cual de hecho pasa a ser subordinado. Tal situación se da cuando los procesos de regulación se caracterizan porque el actor regulador impone normas variables. Inclusive donde, aunque éstas existan, ellas son interpretadas diferenciadamente. También donde las decisiones de regulación no son neutras e imparciales sino subjetivas, casuísticas e inclusive en función de los intereses propios del órgano fiscalizador o de sus integrantes. Son situaciones de fiscalización que alteran el estado de derecho y crean dinámicas de alta discrecionalidad y con una subjetividad derivada del apartamiento de los estándares o inclusive, o por su diferenciación en función de los distintos actores.²⁰

Con ello la regulación invade las fronteras que lo sujetan al territorio del control, para pasar a ejercer la función de la dirección de partes significativas de la gestión de las instituciones sometidas a su fiscalización. Ésta tiene por rol exclusivamente actuar cuando el sujeto regulado se sale de los límites establecidos de su libertad. Ello no sólo impacta en lo académico, sino en toda la dinámica de la institución. A través de esos controles el ámbito fiscalizador ingresa de hecho indirectamente en la gestión académica de las instituciones. Ello implica un trastocamiento del rol de la fiscalización, en cuanto a éste le corresponde meramente disponer actuaciones en los casos en los cuales no se respetan las fronteras o límites preestablecidos específicos y/o sistémicos definidos previamente dentro de los cuales se ejerce el derecho de dedicarse a brindar el servicio educativo universitario que garantizan las leyes o las Constituciones. Por ello los límites o estándares mínimos deben ser sistémicos, y no particulares para una institución o sector. Al poder establecer cómo las instituciones desenvuelven y ejecutan su derecho, en un escenario de ausencia de normas mínimas claras, se ingresa en la dirección de las instituciones sometiendo a la iniciativa privada, o inclusive a las de gestión pública, a los dictados de la administración reguladora, o de sus burocracias con sus propios intereses. Estas no representan al Estado sino al gobierno y la mayor parte de las veces a otros intereses. Con ello se abre la puerta a arbitrariedades de todo tipo por lo que la regulación llega a ser vista como la base de la violación del Estado de Derecho. Estas formas de regulación, con dinámicas casuísticas, o con alta interpretación de la norma, son la base de la existencia de casos de corrupción, en tanto el administrador público o quien lo representa tiene amplias facultades discrecionales. Son dinámicas que en general terminan creando nidos de corrupción administrativa o de intereses políticos del ámbito fiscalizador.²¹ El carácter racional y lógico de los estándares, está asociado al

²⁰Tales marcos organizacionales son la base de decisiones arbitrarias. En Bolivia, la aprobación de los programas en algunos gobiernos anteriores se realizaba a cambio de prebendas económicas. Actualmente se realiza a cambio de prebendas políticas a través de la concesión de becas para el partido de gobierno. Cambian los intereses, pero son los mecanismos de decisión gubernamental subjetivos que permiten esas acciones. Información personal de un Rector de una universidad privada.

²¹ Hay una vasta y creciente investigación sobre temas de corrupción universitaria. Véase al respecto la página de España: <http://www.corruptio.com/web/main/main.htm>. Destaca el trabajo de Erviti, José J. "La reciente evolución de la corrupción universitaria" <http://firgoa.usc.es/drupal/node/32870>. Sobre la corrupción asociada a procesos de evaluación en la región, ver por ejemplo "Acreditación de la calidad y corrupción en las Universidades Nacionales del Perú" de Jesús Téllez Espinoza quien plantea que los sistemas de evaluación carecen de valor al no incorporar estas variables en el análisis de los sistemas. <http://denunciasypropuestasunsa.blogspot.com/2012/08/acreditacion-de-la-calidad-y->

carácter sistémico de las normas, y cuando ellas no se cumplen, la política puede tener el riesgo de tender a una orientación arbitraria que bien podrá estar basada en lógicas ideológicas, intereses personales o en diferentes paradigmas académicos que finalmente tergiversar el estándar obligatorio y las lógicas sistémicas del aseguramiento de la calidad.²²

El establecimiento de estándares bajo un mandato legal obligatorio de tipo sistémico funciona bajo dos tensiones: por un lado, consensuando y por el otro imponiendo un tipo de funcionamiento académico para todas las instituciones. Ello marca las fronteras de la libertad de las instituciones y también sus marcos de acción en la gestión de sus programas. La regulación pública solo puede existir a partir de estándares fijos, claros y objetivos. Si impone su criterio a través de múltiples normas o bajo marcos casuísticos con alta dosis de arbitrariedad, no regula, sino que impone. La regulación pública, y por ende la supervisión el control dispuesto por las leyes, se debe asociar a formas donde simplemente el regulador verifica si el actor regulado ha salido de la frontera de su libertad de iniciativa y acción, y donde existen ámbito de consenso y de legitimación en la definición de esas fronteras, que deben ser sistémicas, objetivas, preestablecidas y de posible alcance para todos los actores.

3. La nueva realidad universitaria regional: la creación de agencias de evaluación y acreditación de la calidad

Como referimos, unas de las respuestas a la diferenciación y diversificación de las instituciones terciarias en la región, ha sido la creación de sistemas de aseguramiento de la calidad, compuestas por ámbitos de licenciamiento de los programas y agencias de evaluación y acreditación. En una visión más amplia es parte de un proceso global de conformación de nuevas dinámicas de la sociedad del conocimiento a escala global. En esta línea algunos ven estos procesos y las reformas de la calidad que impulsan como parte de una globalización neoliberal. (Leite, 2012). Es un proceso impulsado por agencias de evaluación y acreditación, que se caracterizan por ser organismos semi independientes, voluntarios, y cuyos procesos se estructuraron a partir de mecanismos de auto evaluación interna, evaluación externa de pares académicos y finalmente de acreditación externa.²³ Estas agencias en su mayoría están conformadas con representación de los diversos actores académicos, tienen un alto grado de autonomía y no dependen directamente de los Ministerios de Educación, aunque éstos tienen un papel destacado. Constituyen una nueva figura en los sistemas universitarios regionales y cumplen el rol de “reguladores académicos” al establecer

[corrupcion.html](#). El más importante estudio en la materia ha sido Hallak y Poisson (2007). Hallak quién fue director de educación de la UNESCO llevó adelante una amplia línea de investigación en la materia develando la multiplicidad de situaciones y articulando la relación entre marcos de regulación y corrupción y entre mercantilización y corrupción.

²²En Venezuela, los estándares del Ministerio se focalizan en las universidades autónomas y en las privadas, en tanto que las universidades afines al gobierno no se cumplen los estándares que se le exigen a las otras. En Uruguay, la Ordenanza de Estudios de Grado de la Universidad de la República y la carga académica de muchos de sus cursos es de inferior exigencia de la que se requiere para aprobar sus cursos por parte de las universidades privadas. (Landoni, 2011)

²³ UNESCO, 2004, “La evaluación y la acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe”, IESALC/UNESCO, La Habana,

indicadores de funcionamiento. Son de hecho sistemas de aseguramiento de la calidad que al tiempo limitan tanto la autonomía universitaria y la libertad de enseñanza de las instituciones de educación superior públicas y privadas respectivamente, al establecer los estándares de oferta, de proceso y de egreso, así como de calidad y en algunos países también de condiciones mínimas para el mantenimiento del suministro del servicio educativos cuando son obligatorias las acreditaciones.

Con estos instrumentos y concepciones el mercado libre de la educación superior privada comenzó a estar acotado y regulado. También se ha dado en algunas universidades públicas autónomas, en un proceso que ha pasado a denominarse como autonomía con rendición. En su desarrollo, las agencias se han conformado como espacios de tensión entre la autonomía universitaria pública y la libertad de enseñanza privada, al propender a representar a la sociedad, a la comunidad internacional, a los demandantes, a los estudiantes o a los propios académicos. Su propio grado de su desarrollo y características y potestades varían en cada país en función de los propios sistemas de educación superior, de sus niveles de autonomía y de poder gubernamental o inclusive de la libertad constitucional de enseñanza en los países, pero tienen funciones similares.

Elas propenden a establecer fronteras y acotar los límites establecidos – o auto establecidos- de las instituciones, conformando una visión sistémica de regulación y fiscalización que se soporta a su vez en la educación como un bien público y en la calidad como un derecho humano. Ellas actúan de hecho en el marco de un espacio de disputa de mercados y de intereses en pugna. En ellas el Estado o los gobiernos tienen de tener una mayor representación, y en algunas normas, como en Ecuador, se ha establecido inclusive que los actores universitarios no participen en tanto se dispone que no puedan ser juez y parte a la vez. Cuando están excluidas, el sistema tiende a ser más de acreditación obligatoria y menos de mejoramiento.

Ellos representan una dinámica de regulación que comienza a dar mayor papel a los gobiernos, parlamentos, colegios profesionales o sectores de empresarios como expresiones de lo "público" en el establecimiento de los estándares y criterios de la calidad, asumiendo de hecho un rol de policía académica. Estas nuevas instituciones constituyen una nueva estructura institucional dentro de los sistemas universitarios de la región, con responsabilidades tanto con relación al sistema de educación superior interno, como respecto al sistema educativo internacional. Se tienden a basar en consensos, tienen transparencia en sus decisiones, imparcialidad y autonomía de los centros de poder, son de tipo voluntarios aunque también tienden a un bajo nivel de eficiencia, utilizando mecanismos presenciales de autoevaluación, evaluación de pares y evaluación externa y miden en general insumos y procesos.²⁴

²⁴Fernández, Norberto (2004), "Visión latinoamericana comparada de los sistemas de evaluación", Universidad de los Andes, CINDA, IESALC

Ellos son resultado de una compleja dinámica de negociación entre las universidades autónomas, las instituciones privadas, los colegios profesionales y los Gobiernos, y de allí es que emanan sus características y sus diferencias a escala regional. Sin embargo, las agencias de evaluación y acreditación muestran múltiples diferenciaciones en la región que permiten mostrar distintas tensiones y formas de organización de los sistemas de aseguramiento de la calidad. Entre ellas asociadas a sobre los siguientes ejes:

- a. Agencias monopólicas públicas o variedad de agencias públicas o privadas

Este eje de diferenciación separa agencias monopólicas, en general públicos, frente a sistemas diferenciados, que en general son de derecho privados y fines públicos. Más allá de un enfoque público versus un enfoque privado, ellas expresan un enfoque monopólico frente a un enfoque diverso. En este caso, implica un sistema más complejo con un diferenciado rol público, en tanto la existencia de sistemas diferenciados con multiplicidad de agencias, requiere la existencia de un ámbito público que autoriza a las agencias y que al tiempo establece estándares y fiscalizaciones sobre ellas, actuando como agencias de segundo piso y de hecho acreditando o autorizando a las agencias de primer nivel que acreditan a las universidades o los programas. Ellas pueden incluso ser nacionales como COPAES en México o regionales como el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA) de Centro América. El escenario de la diferenciación implica en tal sentido un sistema más amplio entre el nivel operativo y el nivel de regulación. Se llaman así, agencias de primer nivel y de segundo nivel. El primer nivel tiene a ser mayoritariamente público, en tanto que el nivel operativo o instrumental es privado, siempre sobre ejes sin fines de lucro y de carácter académico. La diferenciación se asocia a la escala, la diversidad de campos del conocimiento y el carácter técnico de los procesos. El escenario de un monopolio público, al tiempo es acompañado con diversidad de actores en la dirección del órgano para reducir el riesgo de paradigmas homogéneos y escasa diferenciación de los modelos de evaluación. Los sistemas monopólicos públicos son dominantes en la región. Se presenta el caso de Argentina donde la norma ha habilitado la existencia de posibles agencias pero que la agencia oficial no ha habilitado. Hay en tal sentido una tensión de las agencias locales de promover escenarios monopólicos no competitivos. Salvo en Chile y México, se mantienen modelos centralizados en el resto de la región. Visto en la perspectiva del largo plazo, la tendencia es el mantenimiento de modelos estatales centralizados. Tal escenario será de compleja viabilidad en los casos de los países que firman TLC o se incorporen a la OECD.

- b. *Sistemas gubernamentales o/ sistemas estatales*

Los sistemas gubernamentales son aquellos en el cual los gobiernos tienen un alto protagonismo y donde sus decisiones tienden a tener una orientación política, frente a sistemas estatales donde las agencias representan a una variedad de centros académicos y sociales, y tienen a representar a la sociedad y no a un gobierno u orientación específico. El grado de representación de los diversos actores, las formas de elección y el grado de dependencia indirecto son determinantes para establecer esta distinción, y constituyen los ejes de diferenciaciones de los sistemas.

c. **Sistemas voluntarios o sistemas obligatorios**

Sistemas en los cuales la presentación ante las instancias de evaluación es voluntaria y donde en general son las instituciones en función de sus propios intereses, las que se someten a las evaluaciones, y posibles acreditaciones, frente a sistemas que directa o indirectamente imponen la evaluación. Muchas veces los sistemas voluntarios son sistemas de evaluación con poca incidencia y capacidad de lograr reformas institucionales, y sus evaluaciones en general, más allá de poder ser complacientes, corporativas, académicas, de alta calidad o burocráticas tienen baja incidencia en los cambios de las instituciones, cuyas transformaciones son más lentas y diferenciadas. El carácter voluntario de los procesos de evaluación, en tanto no está atado a sistemas de premio o de castigo, hace que muchas evaluaciones terminen en cajones y tengan bajo impacto en los planes futuros de las instituciones. A diferencia, las acreditaciones obligatorias imponen cambios y reformas. Sin embargo, ellas no se asocian a alta calidad sino de hecho cumplen el rol de establecer mínimos más altos que el sistema de licenciamiento. Los sistemas obligatorios de acreditación de programas en algunos países crean sin embargo confusión respecto a los procesos de licenciamiento y crean repeticiones, ineficiencias o solapamiento de funciones.

d. **Sistemas homogéneos o sistemas diferenciados de evaluación**

La diferenciación refiere a dinámicas de agencias con enfoques homogenizadores en general de paradigmas académicos, o de grupo de universidades (universidades de investigación o profesionales) frente a sistemas de evaluación asociados a tipologías universitarias diferenciadas (profesional, investigación, a distancia, tecnológica, multicultural, etc.). Este eje de diferenciación se asocia a una tensión alrededor de esquemas de evaluación que tienden a proteger un tipo de instituciones y perfil, y restringir el funcionamiento de nuevos proveedores tanto locales como globales.

e. **Sistemas presenciales cualitativos o/ sistemas automatizados cuantitativos**

Sistemas de evaluación de tipo presencial con altos costos basados en evaluaciones cualitativas con alta subjetividad de los evaluadores, con mecanismos y procedimientos altamente variables, frente a sistemas de evaluación que se apoyan en indicadores cuantitativos y sistemas de información estadística para conformar una parte significativa de las evaluaciones. En estos casos, los resultados de los pares evaluadores están acotados e inciden en una parte limitada de los resultados de la evaluación. Esta relación se establece entre indicadores cualitativos e indicadores cuantitativos, asociados a indicadores estandarizados, muchas de los cuales son externos como la producción académica en revistas o los niveles de impacto

f. Sistemas universitarios o sistemas superiores de evaluación

La diferenciación refiere a sistemas de evaluación y acreditación con un perfil exclusivamente universitario frente a sistemas más complejos que atienden a todas las instituciones de educación superior. En general estos sistemas se expresan en la existencia de diferenciación de tipologías universitarias y en la existencia de indicadores y de criterios de evaluación y acreditación para dichas tipologías. Los casos más desarrollados son de estándares diferenciados para el grado y el posgrado, para la formación presencial de la formación a distancia, o de la formación profesional respecto a la formación tecnológica.

a. De las agencias de acreditación y los sistemas de licenciamiento a los sistemas de aseguramiento de la calidad

Las agencias de evaluación y acreditación en su génesis se conformaron sobre paradigmas academicistas, universitarios, de elites, y voluntarias. Con su evolución, el aumento del tamaño de los sistemas y la diferenciación institucional, ellas se han ido complejizando, conformando sistemas más amplios y diferenciados de aseguramiento de la calidad. Ello se ha expresado en una complejización de las agencias de evaluación y acreditación que, junto a los sistemas de licenciamiento, han derivado en sistemas de aseguramiento de la calidad. Ese proceso se caracteriza por diversas líneas de expansión, entre las cuales se destaca –entre otros- la inclusión de otras modalidades de enseñanza en los sistemas de aseguramiento de la calidad, la diferenciación de los criterios e indicadores con nuevas tipologías universitarias, la apertura a nuevos procedimientos de aseguramiento a la calidad mediante la evaluación de competencias profesionales a través de sistemas de certificación de competencias o aprendizajes, el aumento de la cobertura del sistema a través de la obligatoriedad directa o indirecta de asumir los procesos de evaluación y acreditación, con o sin estímulos; el aumento de los indicadores, la incorporación de nuevos actores institucionales y sociales en la gestión de los procesos de aseguramiento de la calidad, y la inclusión de componentes internacionales y la realización de acreditaciones internacionales y el desarrollo de ámbitos de fiscalización y acreditación sobre las propias agencias, con la

creación de agencias de segundo piso. Es de destacar en este proceso de complejización y de una visión más sistémica del aseguramiento de la calidad, una mayor articulación entre los estándares mínimos de instituciones y programas y los estándares de alta calidad, así como entre las evaluaciones de insumos, procesos y resultados de aprendizaje.

Esta complejización remite a múltiples determinantes. Entre ellos destaca la propia expansión universitaria en la región en términos de matrícula, programas, instituciones y sedes, así como de niveles, modalidades y pedagogías, la cual crea sistemas más amplios de educación superior, y que en tal sentido impone el cambio desde los iniciales paradigmas evaluativos hacia una creciente diversificación de procesos, concepciones e instituciones. Es un camino que parece orientarse en una evolución marcada por el pasaje desde acotados y parcelados enfoques y agencias de evaluación y acreditación a sistemas más amplios de aseguramiento de la calidad, derivado en la ampliación de los actores regulatorios, los enfoques de la calidad y las áreas de evaluación y acreditación.

También los nuevos contextos económicos y sociales y la irrupción de paradigmas sistémicos de la calidad están planteando cambios a partir del reconocimiento de la dimensión diversa y multicausal de la calidad que no puede ser establecida, instrumentada ni fiscalizada por un enfoque único conceptual e institucional, dada la complejidad y diversidad de actores sociales, de estudiantes, de niveles educativos, de instituciones, de campos disciplinarios, de enfoques sobre concepciones de calidad, así como de modalidades pedagógicas y de las misiones de las instituciones, y que a la vez se correlacionan con múltiples demandas diferenciadas de los mercados laborales. Crecen los conocimientos y se expande la división técnica y social del trabajo, complejizándose y diferenciando ampliamente a los mercados de los profesionales universitarios.

Este nuevo contexto es también incentivado por la mayor internacionalización de los sistemas educativos, así como la diversidad de criterios de calidad, superando los enfoques academicistas e incorporando paradigmas de calidad asociados a la pertinencia, que es sin duda diferenciada para las diversas tipologías y misiones universitarias. En esta dinámica tanto los viejos debates como los nuevos enfoques gestados de la experiencia, están marcando los nuevos retos de las agencias, algunos de los cuales refieren a las siguientes discusiones:

- Acreditación por carreras versus acreditación institucional
- Voluntariedad de la evaluación frente a la obligatoriedad
- Evaluación cualitativa versus una evaluación cuantitativa de indicadores
- Evaluación en función de los principios y misiones o en función de parámetros de calidad predefinidos
- Preeminencia de la autoevaluación versus la evaluación externa
- Cambios en los procedimientos y uso de ranking
- Evaluación centrada en los resultados de los aprendizajes y menos en los insumos y procesos

- Introducción de la evaluación de los aprendizajes en los procesos de acreditación

A la vez, asistimos a un nuevo escenario paradigmático sobre los criterios de la calidad en términos de su constructo. Este, el constructo (etimológicamente) es una construcción teórica para resolver un problema científico determinado, en este caso determinar la calidad. En general se estructura tanto en base a categorías descriptivas conceptuales dicotómicas para organizar datos y definiciones (frío - calor, dinámico – estático; calidad - no calidad, cumple un estándar - no lo cumple), como a una concepción por la cual se va alcanzando en un proceso continuo, pero donde a la vez existen etapas predefinidas.

En este escenario, se ha ido pasando de un criterio de calidad, ya clásico, que proviene del propio término de calidad del latín y que lo define como "cualidad, manera de ser" y cuyo significado remite a sus propiedades. En este caso la calidad es el conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie. Tal concepción remite a la existencia de un estándar definido de calidad que funge como elemento de comparación para evaluar otras realidades. Superando este enfoque irrumpe un nuevo criterio de calidad que en el ámbito de la educación se define como la pertinencia, dado por la adecuación del Ser y del Quehacer a su Deber Ser. Este concepto ha sido promovido desde la Unesco, y responde a una concepción sobre los fines de la educación. Bajo este enfoque, el concepto de calidad se asocia a las competencias generadas por el proceso educativo sobre las personas, y sobre mínimos o niveles aceptados socialmente de aprendizajes efectivos medidos por las capacidades o competencias reales de los sujetos educativos.

En tanto la calidad no puede existir fuera de lo real como un mero ideal y por ello es imposible de definir en abstracto, el concepto de pertinencia, se constituye entonces en la base de sustentación de los nuevos ejes de los sistemas de aseguramiento de la calidad. Ello ha derivado en la definición de la calidad educativa como pertinencia en función de las múltiples articulaciones de la educación con los conocimientos y los trabajos. En tal sentido, las dimensiones de su medición, como los factores, indicadores, o variables, están dados por las diversas articulaciones entre ambos mercados: conocimiento y trabajo; entre conocimiento y mercado.

b. Fases, momentos y debilidades del aseguramiento de la calidad

En la región, más allá de sus múltiples matices y especificidades, la primera fase de la conformación de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior estuvo focalizada en el establecimiento de un sistema de licenciamiento de programas e instituciones, de carácter obligatorio, basado en el establecimiento de estándares mínimos de calidad de la oferta a cargo de Ministerios de Educación u organismos respectivos, fundamentalmente para el sector privado. En general el sector público, en sus inicios, por su carácter autónomo mantuvo su licenciamiento autónomo a través de sus órganos internos y de los Consejos Universitarios, con lo cual se

estableció un sistema binario o dual de licenciamiento. Sin embargo, crecientemente el sector público ha quedado sujeto a los mismos estándares que el privado, tal como acontece en Colombia, Argentina, Honduras, Ecuador, Perú, Paraguay y Venezuela. El segundo sistema de aseguramiento de la calidad, se caracterizó por un sistema de evaluación y acreditación de calidad, de carácter voluntario, a través de agencias de evaluación y acreditación conformado con diversa representación de las propias universidades y otros ámbitos sociales. Basadas en criterios académicos, determinados los estándares al interior de las comunidades académicas, de tipo obligatorios los estándares mínimos y voluntaria la alta calidad.

Inicialmente un licenciamiento dual y una acreditación sistémica voluntaria, está variando hacia un licenciamiento sistémico y a una acreditación con creciente componentes de obligatoriedad directa o indirectamente. En sus inicios constituyeron los dos momentos de construcción de dinámicas de calidad, pero posteriormente mostraron dificultades para develar la compleja realidad y la diversidad de instituciones, carreras, niveles, modalidades y por ende también pertinencias. En este contexto se inició la construcción de sistemas más amplios de aseguramiento de la calidad, que caracteriza a la región. Esta evolución de apoya además en la propia evaluación de los resultados de las agencias y que impulso el pasaje desde agencias a complejos sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

Este pasaje hacia una nueva fase se ha producido en varios países como resultado de la aprobación de nuevas legislaciones, complejamente aprobadas, en general por imposición legislativa con bajos consensos. Entre las causas de estas transformaciones se ha considerado que los procesos de evaluación y acreditación de las agencias alcanzaban a un segmento reducido de programas, que eran evaluaciones a través de indicadores indirectos, que no tenían impacto significativo o que eran muy localistas. Además, que expresaban enfoques homogéneos en contextos de fuerte diversificación disciplinarias, de modalidades, niveles y de instituciones, que sólo cubrían la educación superior y no la terciaria, que no incluían la obligatoriedad de la acreditación de la educación transfronteriza, que las instituciones tenían restricciones financieras para instrumentar las conclusiones de las evaluaciones.

La evaluación puso como centro de la reflexión, los criterios, procedimientos y organización de las instituciones de evaluación y acreditación. En su oportunidad, ellos fueron definidas al calor de las tensiones y de la resolución política de las diferencias generadas en la etapa de discusión de su creación, sobre las concepciones que sobre la calidad privaron en ese momento, sobre las resistencias que hubo a la evaluación externa a las universidades, sobre la ausencia o presencia de estándares mínimos, sobre la predominancia de enfoques nacionales academicistas y sobre la escala y la dimensión de los problemas de entonces en un contexto de relativas pocas instituciones, programas y estudiantes. Su instalación además fue parte de una política explícita de control sobre el sector privado y de instauración de la educación como un bien público sujeto al control y a la calidad. Fue en este

sentido una relativa operación política, y un intento de ingresar nuevos criterios de política la libertad del sector privado y la autonomía del sector público.

La evaluación sobre las agencias de evaluación y acreditación instaurados en los primeros años en la región mostraban varias debilidades: en Brasil por ejemplo, la evaluación a nivel de pregrado se veía asociada a supervisión, control y castigo y no a la promoción de efectivas reformas; en Argentina tiene un alto peso el sistema político en la dirección de la agencia (8 miembros en 13, de los cuales 4 son de cada partido procedentes de designaciones de las dos Cámaras del Congreso) dada la obligatoriedad que se había instaurado se verificaba que muchas de las evaluaciones era formales, rituales y autocomplacientes; en Colombia la acreditación es un acto del Poder Ejecutivo en cabeza de la Ministra de Educación, otorgándole al sistema un importante peso político gubernamental. En tanto que en Centroamérica las fuertes resistencias a la evaluación limitaron su expansión por muchos años y aún en Guatemala no existe un sistema y el de Honduras le otorga un peso fundamental a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) que actúa como juez y parte. En Panamá fue un instrumento político del Ministerio de Educación que derivó en un cambio de la ley, en tanto que en Nicaragua su peso es muy marginal. En El Salvador, tiene sus funciones fragmentadas ya que la evaluación la hace el Ministerio y el organismo solo realiza la acreditación. En casi todos los países se verifica una reducida cantidad de programas evaluados y acreditados, siendo más fuerte tal situación en México y Brasil, como resultado de una alta variación de la incorporación de las instituciones de educación superior a los procesos de evaluación al ser voluntarios. En otros países, como Ecuador, evaluación obligatoria, se consideró que el sistema estaba fuertemente asociado a un rol de policía.

Sin embargo, más allá de estas características o evaluaciones, se constata que en los últimos años estas instituciones han significado el inicio de cambios significativos en la región entre los cuales cabe destacar la formación de una cultura de la evaluación (Colombia), el establecimiento de requerimientos mínimos (Cuba), la obligatoriedad de la acreditación (Ecuador y Panamá), la existencia de un organismo único que autoriza a los órganos acreditadores y la articulación de la evaluación con fuertes niveles de incentivos financieros para la instituciones (México), el alto nivel de evaluación de los postgrados (es obligatorio) y el control a la expansión de nuevas instituciones (Argentina), el establecimiento de un sistema que cubre a todos los niveles educativos (Perú) o un sistema de acreditación asociado al acceso a recursos financieros públicos que terminó financiando a las Universidades privadas en una alta proporción e introduciendo prácticas de corrupción. (Chile).

La reforma de la calidad, además de facilitar la consolidación y profesionalización de las agencias en términos de un aumento de la rigurosidad y cantidad de estándares de la oferta, dio paso a nuevos desarrollos conceptuales y mecanismos evaluativos que orientan propenden a evaluaciones y acreditaciones más abarcativas, así también a la participación de otros organismos nacionales e internacionales en los procesos de aseguramiento de la calidad. La reforma de la calidad impulsa una

complejización con aumento de las áreas sujetas a la rendición de cuentas, a una mayor garantía en la cristalinidad de los procesos, así como también hacia una mayor focalización en la evaluación de los efectivos aprendizajes y no sólo de los insumos y procesos. La discusión que planteo un Ministro de Educación de anular las representaciones partidarias en Argentina en una futura nueva ley de acreditación (que nunca llegó al Congreso), la incorporación de estudiantes en la agencia de acreditación de Chile, o lo dispuesto en la Constitución de Ecuador que la agencia no pueda incluir representantes de las propias universidades ya que no pueden ser juez y parte o la búsqueda de mayor competitividad de las agencias de evaluación y acreditación en México, Perú y Chile, o finalmente la aceptación de la evaluación y acreditación en Venezuela y Nicaragua, apuntan en diversas direcciones dadas por mayor cristalinidad, más autonomía, mayor aceptación, así como introducción de un modelo de gestión educativo orientado a la calidad y en algunos casos asociado a recursos financieros o niveles de libertad.

En esta dinámica se está pasando desde agencias de aseguramiento de la calidad hacia sistemas más complejos de aseguramiento en el cual una multiplicidad de instituciones y organismos colaboran -y compiten - con distintos roles en ese proceso. En este sentido puede ser visto como una diferenciación del aseguramiento de la calidad con distintos momentos de control de la calidad, diferentes concepciones, actores y enfoques de la calidad. Esa diferenciación es también de metodologías de diagnóstico, alcance y duración de la acreditación, así como más exigencias para alcanzar los umbrales en cada caso de cumplimiento.

La evaluación de las agencias muestra un confuso pasaje desde procesos basados en la voluntariedad de la acreditación hacia la incorporación de componentes que impulsan su obligatoriedad, directa como en Ecuador o Panamá; relativa como en Argentina, Paraguay, Chile y Perú para algunos niveles o profesiones, indirecta en tanto requisito para la obtención de subsidios y el acceso a recursos financieros públicos, como lo establece la Ley de acreditación de Chile de 2007, y como de hecho funciona el sistema en México. En Colombia el Programa Ser Pilo Paga asocia las becas estudiantiles competitivas a programas acreditados. Es un pasaje desde evaluaciones de programas voluntarias hacia evaluaciones obligatorias de las instituciones.

En los procedimientos mismos también se visualizan caminos que indican una mayor profesionalización, con una burocracia de evaluadores, pares y gestores. También se destaca el pasaje desde la autoevaluación cualitativa hacia una apoyada más en variables cuantitativas. En Ecuador, por ejemplo, los indicadores cuantitativos a cargo de la agencia de acreditación son el 40% del resultado final de la evaluación, en tanto que el 60% son indicadores más cualitativos determinados por los pares. También esta complejización promueve el pasaje desde evaluaciones centradas sólo en los insumos y los procesos, a evaluaciones que incluyen los resultados de los aprendizajes como en Ecuador. En Brasil, los exámenes de aprendizajes (ENADE) se constituyen en uno de los ejes del aseguramiento de la calidad. También se verifica el pasaje desde un modelo de evaluación apoyado en las misiones institucionales a otro soportado en parámetros de calidad predefinidos como COPAES en

México. En ese camino se visualiza igualmente el pasaje desde un enfoque con preeminencia de la autoevaluación hacia una mayor valorización de la evaluación externa. En Brasil, se estima que la autoevaluación sólo en un 5% de los casos tiene validez para indicar la realidad de la calidad de un programa, al considerar que ellas son complacientes o falsas. También en ese proceso de transformación de los procesos de evaluación, destaca el pasaje de evaluaciones nacionales hacia evaluaciones internacionales. Igualmente se constata el avance de evaluaciones nacionales estandarizadas. También es de destacar el creciente pasaje desde sistemas manuales a sistemas informáticos de gestión de los procesos, lo cual mejora, acelera y uniformiza las evaluaciones, superando las modalidades exclusivamente presenciales, en general costosas, lentas y más subjetivas.

La región parece estar avanzando hacia la superación de una primera etapa en el proceso de aseguramiento de la calidad externo, caracterizada por la instalación de agencias de evaluación y acreditación. Esta etapa facilitó la creación de condiciones de aprobación de los ámbitos normativos, la discusión y consenso de sus ejes, la instalación y el inicio del funcionamiento de las agencias. Fueron además agencias orientadas a la acreditación voluntaria de programas que median la calidad en forma indirecta a través de procedimientos de guías y pares externos evaluadores. Ello, con sus diferencias se realizó en la mayor parte de los países de la región con la excepción de Guatemala y Uruguay. Fue una dinámica de conflictos, algunos en el ámbito judicial, en el cual los diversos actores buscaron hegemonizar los proyectos e imponer sus enfoques. Tal fase, está pasando a una diferenciación, con nuevos paradigmas evaluativos que no se habían planteado en la década pasada. Pero más allá de una diversidad de criterios se aprecian algunas orientaciones, tales como la incorporación de nuevas áreas de evaluación como la educación terciaria, la incorporación de más factores, parámetros e indicadores de evaluación, la diferenciación de los instrumentos de evaluación tales como educación a distancia o posgrados, y una mayor complejidad en los mecanismos de medición y en los roles políticos e institucionales de las agencias.

La nueva fase también derivó en incorporación de componentes de acreditaciones internacionales por la vía de acuerdos, indicadores internacionales o validez de las acreditaciones externas. La acreditación internacional se constituye en uno de los ejes a través del cual se conforma una nueva fase. En los países donde los marcos legales de la acreditación local lo permiten o son más débiles los estándares, las instituciones que buscaban posicionarse en términos de calidad, están propensas a acreditaciones externas.²⁵ En ello incidieron las propias características y perfiles de las acreditaciones de las agencias y su constitución como un nivel superior y global de estándares. Como parte de esta transición en curso, hay también un cambio en el concepto de la calidad desde un enfoque academicista marcado por un escenario centrado en los conocimientos, y poco apoyado en el mundo del trabajo, hacia un enfoque de la calidad basado en competencias y habilidades de trabajo en contextos más globalizados. En un marco de apertura económica, de expansión del conocimiento y de entornos

²⁵ Rama, Claudio (2009) "El nacimiento de la acreditación internacional". *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior* Vol.4, Nº 2. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=219114870004>

más competitivos de los profesionales, se expande el enfoque que incorpora las variables de la competitividad, que está concebido en un escenario global, y que tiene un sesgo orientado hacia criterios de calidad dados por la eficiencia y la eficacia de las instituciones en términos del uso de los recursos, de la graduación y de la empleabilidad de los egresados. Es parte de un cambio desde una centralidad en la enseñanza hacia una centralidad en los aprendizajes.

Ello se asocia a nuevos conceptos sobre la calidad. La calidad no es una variable académica sino social donde el usuario, sea cual sea, tiene una injerencia fundamental en su determinación. En este camino se ha desarrollado el enfoque de la calidad orientado a la pertinencia, el cual se asocia a la práctica profesional y a la evaluación de competencias y a la capacidad de responder a las complejidades cambiantes de los entornos laborales. En éste enfoque, la calidad pasa a ser crecientemente una variable global con centros internacionales de referencia por disciplinas y alto uso de criterios de ranking comparativos y que marcan el peso de las revistas de alto impacto en los procesos de acreditación. En el marco de la complejidad también se comienzan a valorizar concepciones de la calidad asociadas a la diversidad de saberes y de otros paradigmas epistemológicos. La confluencia de múltiples fuentes de saberes, promueve a su vez diversidad de instituciones educativas y la propia diferenciación de las concepciones y metodologías de evaluación de la calidad y facilita el pasaje a sistemas más diferenciados de aseguramiento de la calidad. La diferenciación institucional, de niveles, modalidades y dimensiones, así como la fragmentación de los conocimientos, está conformando un sistema universitario altamente diferenciado de instituciones con distintos roles y cometidos de las diversas universidades tanto públicas como privadas. Es un proceso que plantea sin duda la necesidad de estándares mínimos de calidad, pero complejiza los procesos de evaluación rígidos y homogéneos sobre la base de guías e indicadores preestablecidos. Con ello se va pasando desde un enfoque centrado en evaluación de insumos y procesos en forma indirecta que caracteriza a la primera fase de las agencias de evaluación hacia sistemas de aseguramiento de la calidad más complejos que agregan evaluación de resultados y los impactos en forma directa.

Esta diferenciación institucional y de concepciones de la calidad promueve una crítica a los criterios de la evaluación sobre concepciones rígidas, como por ejemplo los criterios que imponen la existencia de investigación en todas las universidades, sin reconocer las dinámicas diferenciadas y especializadas de las distintas universidades y de los mercados. México ha creado nueve tipologías de instituciones de educación superior que han derivado en criterios diferenciados de evaluación. Ecuador por su parte ha diferenciado a las universidades en función de los niveles de investigación definiendo universidades de docencia con investigación de universidades de investigación como resultado de varios indicadores, pero especialmente que tienen una plata de más de 75% de sus profesores con doctorado. Brasil por su parte ha habilitado desde 1996 la existencia de instituciones llamadas Centros Universitarios que no tienen los requerimientos de investigación y posgrado que las Universidades, atento a que la Constitución define que las Universidades tienen funciones de docencia,

extensión e investigación. Los criterios y estándares evaluativos homogéneos de las agencias entran así en tensión con la diversidad y la complejidad de las opciones que marcan las competencias requeridas en los ámbitos laborales. En Ecuador, la Corte Nacional de Justicia dispuso que la universidad indígena no podía ser evaluada por la agencia de evaluación y acreditación (CONEA en ese momento) bajo los mismos parámetros que a las universidades y politécnicos.

Sobre la base la diversidad de ofertas, misiones, modalidades e instituciones y por ende de criterios de evaluación, se está creando una arquitectura más amplia y compleja de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior en la región. Así, la masificación, la diferenciación y la complejización, o sea las escalas del problema y del objeto de trabajo de la evaluación y acreditación, imponen nuevos caminos que son al tiempo de sistémicos, y que pueden implicar el pasaje desde la acreditación por carreras hacia la acreditación institucional; de la voluntariedad de la evaluación a su obligatoriedad; de la auto evaluación cualitativa a una evaluación cuantitativa de indicadores; de la evaluación en función de los principios y misiones a una en función de parámetros de calidad predefinidos; de la preeminencia de la auto evaluación a la mayor valorización de evaluación externa; de la existencia de una sola agencia a un conjunto amplio y diverso de instituciones. Entre esos escenarios destaca una nueva visión respecto a la evaluación de insumos y de procesos, al reconocerse que los indicadores indirectos sólo tienen validez y verificación si se contrastan con la realidad, con evaluaciones de productos o resultados de los aprendizajes, como en Brasil que creó un Índice General de Cursos que incluye cotejar los indicadores de insumos y procesos, frente a los indicadores de los resultados de los aprendizajes, desde el examen de ENEM al examen de ENADE.

Este enfoque del proceso de evaluación en Brasil, está depositando en el estudiante la mayor responsabilidad por la evaluación del curso. Primero desde 1996 hasta el 2003 a través del Examen Nacional de Cursos (Provão) y desde el 2008 en forma más amplia y compleja a través del Examen Nacional de Desempeño de Estudiantes (Enade) y que para algunos implica un cambio significativo en el paradigma de la evaluación. Este examen consiste en una “evaluación de desempeño académico de los estudiantes de los cursos de graduación”, que se realiza al comienzo y al final de la carrera, que se focaliza en la adquisición de competencias en el proceso de enseñanza midiendo el aprendizaje efectivo. Tal criterio se correlaciona, con una ponderación del 80%, con los tradicionales paradigmas evaluativos de docentes, programa, infraestructura, etc.²⁶ El ENADE en relación al PROBAO avanza más aún en un enfoque de evaluación de conocimientos generales y de competencias profesionales, contribuyendo a impulsar el enfoque curricular por competencias, que en Brasil ya es obligatorio legalmente para la educación básica y media.

²⁶ “o PROVAO e o ENADE possuem muitas similaridades, entre as quais: a) o fato de que apenas os estudantes tenham acesso aos seus resultados individuais; b) a idéia de premiação para alunos com melhores desempenhos; c) levantamento de dados referentes ao perfil dos alunos e percepção sobre a prova ocorre paralelamente à aplicação desta; d) a obrigatoriedade de que o aluno realize a prova, para obtenção do diploma”. (Biaggi, et al. 2009: 12).

Esta evaluación camina a la par de algunos licenciamientos como el que realiza la Orden de Abogados de Brasil. Es un enfoque que impulsa el pasaje desde la evaluación de insumos a la evaluación de aprendizajes, acompañando a un cambio desde un enfoque en la enseñanza a uno centrado en el aprendizaje y más próximo al mundo laboral, como definición de la calidad de los programas. En Ecuador, los procesos de evaluación a cargo de CEAACES, incluyen la evaluación de los aprendizajes. También en esta complejización de la evaluación y de la acreditación destaca el creciente carácter internacional de la enseñanza (Acevedo, 2007; Meyer, 2010).

El nuevo escenario se asocia a la superación de la fase asociada a la acreditación indirecta de programas e instituciones que caracterizó a la primera fase de la reforma de la calidad. Esta primera, se expresó en una evaluación de programas e instituciones y en la segunda se comienzan a incluir las evaluaciones de los aprendizajes sobre indicadores directos. El cambio del paradigma evaluativo desde un modelo de enseñanza a uno de aprendizaje pone a su vez el acento en las competencias profesionales y reafirma con ello que no se pueden evaluar los procesos de enseñanza sin correlacionarlo con la evaluación de desempeño. También que los enfoques nacionales de calidad quedan estrechos ante los enfoques internacionales. Ello tiende a imponer el enfoque por competencias en la propia enseñanza y deriva en la incorporación de nuevos momentos evaluativos-educativos. Con el aumento de la complejidad educativa, siguiendo el paradigma de medir insumos y procesos los instrumentos llegan a incorporar cientos de indicadores y limitan la flexibilidad, diversidad e innovación de la enseñanza y además dichos indicadores de insumos y procesos no se contrastan adecuadamente con los resultados al no existir medición de los aprendizajes.

El nuevo momento de la calidad se expresa tanto en un camino de licenciamiento sistémico, como en otro de evaluación académica de los aprendizajes en los procesos de acreditación, con diversidad de metodologías e instituciones, incluido el uso de ranking, y el inicio de procesos de certificación profesional por organismos públicos o colegios. Con ello se supera el modelo anterior gestado desde mediados de la década del 90 basado exclusivamente en unos estándares mínimos de calidad de cumplimiento obligatorio de programas e instituciones y unas agencias de evaluación y acreditación voluntarias, nacionales y académicas para impulsar la calidad de la educación superior.

4. Conclusiones.

Diferenciación y complejización de los sistemas de aseguramiento de la calidad

En la última década se han ido conformando sistemas de aseguramiento de la calidad con relativa complejidad y diferenciación de mecanismos, actores y metodologías. El sistema está consolidando tres momentos de evaluación dados por el licenciamiento, la acreditación y la certificación profesional. Hay sin embargo una dinámica donde esos diversos momentos del aseguramiento de la calidad son autónomos y desconectados, no tienen el mismo nivel de

desarrollo y carácter sistémico, y no producen información comparable de cara al mercado laboral ni reducen las asimetrías informacionales. Son además altamente diferenciados a nivel de los distintos países de la región. En general además se carece de articulaciones entre los indicadores a escala nacional, regional e internacional, entre los procesos de licenciamiento, acreditación y certificación.²⁷

La ausencia en general en la región del tercer momento del aseguramiento de la calidad (certificación profesional) y la debilidad de la acreditación puede estar impulsado una sobre valorización o inclusive excesos de las formas de licenciamiento de programas, o alternativamente impulsando procesos de acreditación obligatorios o más rígidos. Visto como un sistema integrado de aseguramiento de la calidad y dada la alta diversidad de programas e institucional, la debilidad o ausencia de algunos de sus componentes, propende a una sobre regulación en los otros momentos. Ello deriva en una limitación de la capacidad de innovación autónoma, la cual es un requisito necesario en la dinámica educativa contemporánea para alcanzar la calidad. Hay aquí una discusión sobre las concepciones de alcanzar la calidad: regulación o autonomía. En la región tiende a primar un paradigma por el cual la calidad es producto de normas que regular la libertad y que imponen formas de funcionamiento preestablecidas para alcanzarlo. La disyuntiva es entre libertad y normas como eje de la calidad, de cuáles son los indicadores y de la cantidad de estas. Más allá de esta discusión, ante la ausencia de la certificación profesional por los Colegios, se constata un avance hacia formas por las cuales se están incorporando la evaluación del aprendizaje, bien sea asociadas a los procesos de acreditación (Ecuador y Brasil), como a los procesos de aprendizaje y egreso (México, Colombia y Brasil).

Los sistemas de aseguramiento de la calidad en la región ponen el acento en el licenciamiento o habilitación de los programas en una forma fragmentada y dual (público – privada), y en los procesos de acreditación. En ellos, lo dominante es la evaluación de los insumos, menos a los procesos educativos, y casi nada a los resultados de los aprendizajes o los impactos reales. La acreditación es voluntaria y casi no existen incentivos reales a la acreditación, pero se está avanzando hacia formas de obligatoriedad directa (normas) o indirecta (incentivos). La evaluación es dominante bajo un enfoque centrado en los conocimientos y no en las competencias, ya que no se evalúan los aprendizajes. En este sentido, los sistemas de aseguramiento de la calidad en la región se pueden diferenciar en función de su mayor atención a la evaluación de la enseñanza frente a la evaluación del aprendizaje. Ello marca una diferenciación entre sistemas que ponen un mayor acento en la evaluación interna frente a sistemas que acentúan la evaluación externa; en sistemas de evaluación soportados en indicadores más cualitativos frente a sistemas basados en indicadores cuantitativos; así como de evaluaciones documentales

²⁷ En casi todos los países solo se pueden acreditar los programas licenciados por la autoridad competente. En Argentina algunas provincias donde se requiere la certificación profesional (como inscripción a los Colegios) han establecido que los programas deben ser acreditados, aunque en este caso es necesario referir que los programas de riesgo social (Medicina, Ingeniería, etc.) que son 13 requieren acreditación que se realiza conjuntamente con el licenciamiento. La nueva normativa del SINAES de articular la acreditación al ejercicio laboral preferente en el Estado es una variante de este enfoque.

frente a evaluaciones que incluyen los resultados.

En general los sistemas universitarios de mayor calidad a escala global tienden a tener evaluaciones en base a indicadores de resultados, criterios más cuantitativos y mediciones externas, junto a estrechas articulaciones a los mercados. A la vez, están sujetas a múltiples procesos de evaluación y acreditación por pares. A diferencia la región, tiene una entonación común centrada en un aseguramiento de la calidad de tipo subjetivo con indicadores cualitativos, centrado en evaluación de insumos, de carácter voluntario y con muy escasos beneficios, con relativos monopolios de agencias nacionales.

En América Latina, la diferenciación pública, y sobre todo la privada no han estado precedidas por el establecimiento de ámbitos de regulación sistémicos. En el sector público universitario, la autonomía ha dificultado esa injerencia. La regulación – vía licenciamiento y acreditación - en general ha sido tardía, predominantemente sobre el sector privado, y focalizada en corregir distorsiones previas. El sector público por su parte ha tendido a mecanismos de autorregulación con sus propios estándares, los cuales al ser propios, diferentemente aplicados, casuísticos para cada institución, o con bajo peso externo, en muchos casos tienden a ser débiles. En muchos países han tenido una fuerte casuística creando lo que se ha dado en llamar una urdimbre normativa reguladora y altamente cambiante sujeta a los procesos decisionales y las dinámicas particulares de los Consejos Universitarios. Como derivado de ello, la dualidad reguladora se ha consolidado, creando tensiones continuas entre el sector público y privado.

En éste contexto, ha irrumpido con relativa intensidad una demanda de regulación, de una reforma de la calidad, que en una de sus vertientes plantea el establecimiento de pautas y criterios para toda la educación superior, más allá de forma jurídica de los diversos sectores. La mayor parte de esas iniciativas han fracasado por la autonomía y la dificultad política de su alteración.²⁸ Lentamente en Perú, Venezuela, Colombia, Paraguay y Ecuador se está pasando a lógicas de regulación estatal, y sistémicos, en los licenciamientos. Y también a procesos de acreditación directa o indirectamente obligatorios como en Argentina, Costa Rica, Paraguay, Panamá, México, Colombia, Ecuador, etc. En algunos casos no se han podido establecer estándares mínimos sistémicos a pesar de varios intentos como resultado de las autonomías constitucionales de los Estados dado el carácter federal del país o las autonomías regionales.²⁹ En pocos casos como Honduras y Panamá se mantienen lógicas sistémicas no estatales. Son las formas en las cuales

²⁸ El único cambio significativo ha sido en Ecuador derivado del cambio constitucional que facultó el cambio en la estructura del poder universitario y estableció la regulación estatal por encima de la autorregulación autonómica o de la libertad de mercado.

²⁹En México, existe un sistema de otorgamiento de reconocimiento o autorización de cursos que es el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) es "el acto de la autoridad educativa en virtud del cual se determina incorporar un plan y programas de estudio que un particular imparte, o pretende impartir, al sistema educativo nacional". El RVOE y que puede ser otorgado por el Gobierno Federal, por los Gobiernos estatales o por las universidades autónomas y a pesar de los múltiples intentos de unificarlos en un licenciamiento único, ello no se ha logrado alcanzar por las autonomías de los Estados y de las universidades públicas. En Uruguay, Bolivia, Paraguay, Venezuela, Rep. Dominicana, El Salvador, Costa Rica, México, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Haití, Perú y Honduras, por ejemplo, la autonomía legal o constitucional establece que las universidades públicas fijan sus propios estándares.

está asumiendo la reforma de la calidad y también del Estado regulador y acreditador que parecen emanar de esta dinámica de regulación creciente de construcción de sistemas de aseguramiento de la calidad.

Esta lógica del Estado evaluador, se expresa en la región en una dinámica de aseguramiento de la calidad altamente centralizada y poco regionalizada. En Brasil donde la Constitución otorgó al gobierno federal la regulación de la educación superior, el sindicato de universidades de privadas de San Pablo, SEMESP, ha formulado un proyecto de creación de una agencia de acreditación regional. En México, la tensión entre la regulación del Gobierno Federal y los Gobiernos Estaduales, así como por la autonomía universitaria, derivó en la existencia de tres sistemas de licenciamiento, dado por diferentes registros de validez oficial de estudios (RVOE) que otorgan los tres ámbitos. A diferencia, esta tensión entre los actores determinó, que el sistema de acreditación, fuese independiente promovido por los Colegios profesionales y las Asociaciones de Facultades de todas las universidades, y por ende tuvo un enfoque diferenciado por campos profesionales existiendo 28 agencias de evaluación y acreditación y un organismo colegiado que las regula, evalúa y establece los estándares. A diferencia en la región, las agencias de acreditación son nacionales, monopolios y en todas las áreas de conocimiento. Salvo excepciones con poca sustentación jurídica como en Colombia, ellas no tienen potestad de actuar fuera de sus países. Su carácter público o estatal y nacional, refuerza la inclusión de criterios de obligatoriedad de someterse a ella, en algunos campos del conocimiento.

Dadas las dificultades diferenciadas de establecer un licenciamiento sistémico incluyendo al sector estatal, la lógica sistémica del aseguramiento de la calidad se centró en el establecimiento de sistemas de evaluación y acreditación voluntario de alta calidad, pero buscando en varios casos su obligatoriedad directa o indirectamente. La lógica de resistencia al empoderamiento de la sociedad civil, la ausencia de rol regulación del mercado de trabajo por los colegios en muchos países, así como la unificación del título académico del certificado profesional, no facilitó tampoco, el establecimiento de procesos de certificación. Sin embargo, inclusive en los procesos de establecimiento de agencias de evaluación y acreditación hubo resistencias – sobre todo del sector público- por lo que cuando se propuso establecer acreditaciones obligatorias como en Costa Rica y Uruguay ello refirió exclusivamente al sector privado, reforzando los enfoques y paradigmas fragmentados. Por su parte en los procesos de acreditación sistémicos hubo resistencias públicas: en Argentina la UBA objetó en la justicia la acreditación y en el caso de Bolivia fueron todas las universidades públicas las que interpusieron recursos contra la “violación a la autonomía constitucional”.

Las agencias de evaluación y acreditación, fueron el centro de la política gubernamental en materia universitaria desde mediados de los 90, y se caracterizaron inicialmente por su carácter monopolístico, voluntario y académico, y cuya ejecución se realiza con procedimientos de evaluación por pares con reducida injerencia gubernamental.³⁰ Al actuar exclusivamente sobre la alta

³⁰Para mediados del 2016, todos los países han aprobado por ley la creación de agencias con la excepción de Uruguay, Guatemala, Venezuela (ha sido por acuerdo del CNU) y República Dominicana.

calidad tuvieron poco impacto efectivo, aun cuando sentaron las bases de la “cultura de la evaluación” e impulsaron las “reformas de la calidad” (Rama, 2011). Ellas contribuyeron a producir información sobre los procesos educativos de las instituciones autónomas del sector público y de las instituciones de elite del sector privado. Su alcance sin embargo ha sido limitado en casi toda la región y sólo alcanzaron impacto significativo cuando estuvieron asociadas a alcanzar beneficios con la acreditación (Díaz Barriga, 2008). En este sentido, la limitación a los modelos de acreditación impulsados por incentivos, descansaba en la necesidad de establecer nuevos recursos para la educación superior. Algunas legislaciones (Honduras, Nicaragua, Panamá) disponen un porcentaje presupuestal o distribución especial para las Universidades públicas, no pudiendo ser posible asignar recursos a otros fines o inclusive a instituciones privadas cuando ello no está autorizado legalmente (Argentina, por ejemplo). En estos escenarios la acreditación quedó restringida a pocos programas por su carácter voluntario o por los bajos niveles de incentivos reales. En Colombia el principal beneficio de la acreditación (tanto para universidades públicas como privadas) era un vago reconocimiento social y académico de la calidad, pero desde el año 2014, los 10.000 mejores estudiantes reciben directamente del Estado el valor de la matrícula si escogen estudiar en algunas de las 44 instituciones con acreditación de alta calidad del total de 287. En Ecuador, la acreditación está asociada a una categorización, y las universidades públicas reciben una distribución presupuestal en una fórmula que incluye un peso mayor a la clasificación obtenida. En Colombia, por ejemplo, la acreditación alcanzó para el 2015 el 15% de las instituciones y el 14% de los programas (Lopera, 2016). Además, se aprobó la Ley 1753 de 2015 que establece que, a partir de 2018, los estudiantes de las IES que no cuenten con programas acreditados o no tengan acreditación institucional, perderán los beneficios del crédito educativo estatal fomentado a través del ICETEX (Lopera, 2016).

La respuesta regional en general para aumentar la calidad ha sido no crear beneficios a la acreditación sino incorporar algunos niveles directos de obligatoriedad de acreditación. Ha habido algunos indirectos, asociados a beneficios al ingreso al trabajo (Costa Rica), o de acceso a becas (Colombia). La dificultad de financiar legalmente a la educación privada o las restricciones al aumento de los recursos han sido los determinantes. La obligatoriedad por su parte ha sido diferenciada, con más entonación en programas de medicina y educación. En Argentina la obligatoriedad de acreditación ha recaído en las carreras de riesgo social que al inicio en 1995 eran 2 y ahora son en 13 áreas profesionales. Allí también, la acreditación es obligatoria en los posgrados (especialización, maestría y doctorado) que finalmente funciona como un licenciamiento y no como una acreditación de alta calidad. En los casos donde se ha tornado obligatoria su impacto han sido bajos en cantidad y menor en

En Ecuador y Panamá, las primeras leyes de 2000 y 2006 incluyeron la acreditación obligatoria, y ello fue cambiado en las legislaciones de 2010 y 2011 para pasar a ser voluntarias de programas (no todos) y obligatorias (institucional), para todas las instituciones. En varios países la acreditación es obligatoria para algunas áreas profesionales. Argentina y Paraguay (carreras de riesgo social) y Chile y Perú (medicina y educación). Salvo en el caso de Brasil que desde el 2008 estableció un sistema de evaluación a través de un sistema de ranking que incluye el examen de ingreso y el de aprendizaje, en toda la región se generalizó el paradigma dominante de auto evaluación, evaluación externa y acreditación, basado en evaluación de insumos y de procesos con un perfil académico.

calidad han transformarse de hecho en estándares mínimos. En los casos de voluntariado, ello ha sido a la inversa: menos programas acreditados y mayor calidad de los requisitos de acreditación.

La política pública se centró en general en los licenciamientos de programas y los estándares mínimos para el sector privado y a la vez en políticas sistémicas de acreditación de alta calidad.

En casi toda la región se ha carecido de políticas públicas de articulación entre los dos procesos: estándares mínimos o licenciamiento, y criterios de acreditación de alta calidad, reafirmando la carencia de lógicas sistémicas de la regulación y del aseguramiento de la calidad.³¹ Por la autonomía institucional o, en los casos de federalismo político constitucional, por la autonomía de los Estados o Provincias (especialmente México), el establecimiento de estándares comunes para todo el sistema universitario ha sido dificultoso. Sólo en muy pocos casos se introdujo con relativa y diferenciada intensidad una regulación sistémica gubernamental, tal como se puede detectar en Colombia, Argentina, Ecuador. En Honduras y Perú es un caso donde había una regulación sistémica, pero de tipo corporativa y por ende de baja intensidad. En el 2014, la Ley de Universidades de Perú, paso a imponer una regulación sistémica en el licenciamiento, con fuertes resistencias iniciales por parte de las Universidades tanto públicas como privadas. En todos estos casos ello ha sido visto como una relativa des-autonomización, y ha generado resistencias de las universidades públicas. (ASCUN, 2004, Rama, 2010). En Perú, Nicaragua, Argentina, Uruguay, Bolivia y Venezuela ha habido recursos ante los organismos judiciales o ejecutivos con variados resultados.

Los estándares sistémicos e iguales mecanismos de instrumentación son un facilitador de la movilidad estudiantil entre las universidades y con ello facilita mayores niveles de calidad y de aprendizaje. La elevada deserción universitaria en la región, en unos de sus componentes más destacadas es derivada de cambios en las condiciones sociales y personales de los estudiantes y sus familias, y de la ausencia de movilidad interinstitucional dada la relativa inflexibilidad institucional de transferir créditos y reconocer aprendizajes en ámbitos e instituciones distintas. En muchos países los estudiantes pueden revalidar estudios desde las universidades presenciales públicas a las privadas y entre estas, pero no a la inversa. Tampoco hay movilidad entre distintas modalidades. La ausencia de estándares compartidos de la formación profesional, de sistemas de créditos, y de reconocimientos por un mismo ámbito institucional de programas, constituye un componente que limita la movilidad e impone recorridos tubulares de los estudiantes, lo cual facilita la deserción y el abandono. Ello impacta diferenciado en general en el

³¹Colombia fue un caso donde la regulación de calidad a través de la acreditación se inició en la Ley 30 (1992), pero posteriormente se tomó conciencia del tiempo que tomaría a las instituciones llenar los requisitos para la acreditación, por lo que en el 2002 se creó el Registro Calificado, como una forma de asegurar que los programas académicos se ofrecieran con condiciones mínimas de calidad, a través de estándares de los programas. Aunque la norma fue finalmente establecida en firma en el 2008 y el 2010. Ello derivó en que la acreditación de alta calidad se estableciera como práctica voluntaria de elites y jerarquizada, dados los altos estándares requeridos para su obtención, mientras que el registro calificado era obligatorio para todos los programas del país. Sin embargo, dada la descoordinación entre ambos organismos, uno más gubernamental y otro más académico, el registro calificado puede tener estándares más exigentes que los criterios de acreditación de alta calidad.

sector público que, en el privado, ya que una parte importante de los desertantes públicos se transfieren a las instituciones privadas. A la inversa ello no es posible en la mayor parte de la región. Hay un enorme y no cuantificado flujo permanente de estudiantes que revalidan sus estudios desde las universidades públicas hacia las universidades privadas y logran así continuar sus estudios en contexto de cambio de sus condiciones de vida, en términos económicos, sociales, de localización o de vocación que al no poder validar sus aprendizajes termina abandonando el proceso e enseñanza.

El modelo diferenciado dual de regulación facilita una dinámica universitaria desarticulada con una baja lógica sistémica. La diferenciación entre universidades públicas y privadas, implica limitaciones a la movilidad horizontal y restringe la prosecución de los estudios para aquellos que por diversos motivos no pueden continuar las enseñanzas tubulares tradicionales. Tal problemática también se localiza entre las distintas modalidades. Se carece de articulación que facilite la continuación de los recorridos estudiantiles entre la educación presencial y la educación a distancia, tanto la local como la internacional. Igualmente hay problemas en la movilidad entre los niveles técnicos y profesionales. La ausencia de estándares comunes o de autonomías excesivas limita la formación de capital humano al restringir su movilidad estudiantil y facilita mayores niveles de deserción. La baja articulación entre programas instituciones, modalidades, niveles y sectores es un factor determinante de la deserción regional que no remite a problemas económicos sino a vocación y relación con las instituciones por los estudiantes (CINDA, 2005).

El licenciamiento, la acreditación y la certificación, con sus variantes y renovaciones, se conforman como componentes de una lógica sistémica del aseguramiento de la calidad con sus indicadores, impactos, cobertura y actores diferenciados en un sistema integrado, que produce información comparable, con miras a orientar las decisiones de las personas y empresas. Sus componentes comunes contribuyen a una lógica sistémica, en tanto las universidades –y los profesionales- funcionan en mercados intangibles y reputacionales que requieren mínimos niveles de calidad e información de sus productos que reduzcan las características asimétricas y la incertidumbre correlacionada. En la región, sin embargo, el carácter fragmentado de la dinámica universitaria y la elevada desarticulación entre los diversos momentos del aseguramiento de la calidad, imponen que las lógicas sistémicas sean reducidas e inclusive la alta diversidad de criterios. Las pocas regulaciones existentes se han ido estructurando en un largo proceso de tensiones en la construcción de los poderes de regulación. La existencia de Consejos que articulen todos los ámbitos del aseguramiento de la calidad en la educación superior puede facilitar la articulación entre las distintas agencias. La fragmentación y las carencias de éstas, expresan la debilidad del Estado, así como la fuerza que las autonomías, sobre todo públicas, aunque también es de destacar los niveles de libertad de la oferta privada en muchos mercados, así como de los gobiernos, agencias o colegios profesionales. En éste sentido, el aseguramiento de la calidad es disparate y desigual con una regulación más centrada en las universidades privadas, escasamente sistémica y escasa regulación de las competencias finales de los profesionales o de su

actualización. La fiscalización se ha conformado a través de leyes o inclusive marcos constitucionales, que habilitaron que el Poder Ejecutivo asumiera ese rol regulador, pero de forma débil y fragmentada. La lógica sistémica no se introdujo plenamente en la mayor parte de la región dado que la prestación del servicio universitario estatal se realiza predominantemente en la región como un servicio descentralizado a través de universidades con amplia sustentación política y legislativa inclusive de nivel constitucional de tipo autonómico.

El nuevo escenario de aumento de la complejidad de los sistemas de educación superior, se expresa diferenciadamente en un nuevo momento de los sistemas de aseguramiento de la calidad marcado por un avance a su carácter sistémico e internacional, más allá de su escaso nivel de articulación tanto interno como a escala regional, su escasa asociación a incentivos, su baja diferenciación por también reducidas tipologías institucionales y sus enfoques predominantemente académicos.

Referencias

- ASCUN (Asociación Colombiana de Universidades) (2004). La autonomía universitaria. ASCUN, Bogotá
- Azevedo, Joaquin (2007). Sistema educativo mundial. Esaio sobre a regulação transnacional da educação. Lisboa. Fundação Manuel Leão.
- Borroto, Eugenio y Salas, Ramón (2004). Acreditación y evaluación universitarias. Educación Médica Superior; 2004, 18 (3). La Habana. http://bvs.sld.cu/revistas/ems/vol18_3_04/suems304.htm
- Bourdieu, Pierre (2008), Homo academicus, Siglo XXI, Buenos Aires
- Consejo Nacional de Rectores (2011). Estado de la Educación. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. CONARE, San José
- Cortázar, José Miguel (2002). La evaluación de las instituciones universitarias. Tendencias, conceptos y modelos. UCV, Caracas
- Costa Rica (1981). Asamblea Legislativa. "Ley de creación del Consejo Nacional de Educación Superior Universitaria Privada adscrito al Ministerio de Educación", No 6693, 27 de noviembre San José, Imprenta Nacional No 243
- Costa Rica (1983). Poder Ejecutivo. Decreto Ejecutivo No 14182E, del 23 de diciembre de 1982. Reglamento del Consejo Nacional de Educación Superior Universitaria Privada", en "La Gaceta Oficial", San José, Imprenta Nacional
- Costa Rica (1990). Poder Ejecutivo. Decreto Ejecutivo No 19650-MEP, del 23 de mayo de 1990. Reglamento del Consejo Nacional de Educación Superior Universitaria Privada", en "La Gaceta Oficial", San José, Imprenta Nacional
- Costa Rica (2001). Poder Ejecutivo. Decreto Ejecutivo No 29631-MEP, del 18 de junio de 2001. "Reglamento General del Consejo Nacional de Educación Superior Universitaria Privada", en "La Gaceta Oficial", San José, Imprenta Nacional
- Costa Rica (2005). Poder Ejecutivo. Decreto Ejecutivo No 32784-MEP, del 3 de octubre de 2005. "Reglamento General del Consejo Nacional de Educación Superior Universitaria Privada", en "La Gaceta Oficial", No 232. San José, Imprenta Nacional
- Díaz Barriga, Ángel (Coordinador). Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales. IISUE, México
- Díaz Barriga, Ángel y Pacheco Méndez, Teresa (2002). Evaluación académica. CESU, FCE, México, DF
- Fernández Figueroa, Jonathan Patricia (2013). "Efectos de la acreditación en las instituciones de educación superior". Revista Universitaria Ruta, Vol. 15, Nº 1, <http://revistas.userena.cl/index.php/ruta/article/viewFile/353/325>
- Fonocchiaro, Alejandro, (2004) "UBA c/ Estado Nacional. Un estudio sobre autonomía universitaria". Buenos Aires, Prometeo 3010

- Gutiérrez, Ilse y Kikut, Lorena (2010). Seguimiento de la condición laboral de personas graduadas 2000-2007 de las universidades costarricenses. San José, CONARE
- Hallak, Jacques y Poisson, Muriel Poisson (2007). Corrupt schools, corrupt universities. What can be done? International Institute for Educational Planning . UNESCO, Paris
- Ministerio de Educación Nacional. Observatorio el Mercado Laboral. Bogotá, 2008
- Leites, Denise y Herz Genro, María Elly (2012), “Quo vadis ¿ Avaluacao e internacionalizacao da educación superior na América Latina”, en Leite, Denise y otros, Políticas de evaluación universitaria en América Latina: perspectivas críticas, CLACSO, Buenos Aires
- Programa de la Nación en desarrollo humano sostenible (2011). Estado de la Nación. San José, Consejo de Rectores
- Rama, Claudio (2010). “La universidad latinoamericana en la encrucijada de sus tendencias”. Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE), México
- Rama, Claudio (2012). La nueva fase de la universidad privada en América Latina. Magro, Montevideo
- Rama, Claudio (2011) “La nueva reforma de la diversidad universitaria: de la diferenciación institucional a la diversidad educativa” pp. 231- 248 en “La universidad venezolana en el siglo XXI”, pp. 269. Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Caracas, 2011 ISBN: 978-980- 244678 – 0
- Roa Alberto (2004). Hacia un modelo de aseguramiento de la calidad en la educación superior en Colombia: estándares básicos y acreditación de excelencia. Consejo Nacional de Acreditación, Bogotá
- Ruiz, Ángel (2000). “La educación superior en Costa Rica”. Universidad de Costa Rica: San José
<http://www.cimm.ucr.ac.cr/aruiz/libros/Educacion%20Superior/Varios/Libro5/Libro%205-3/Capitulos/capII/seccion2.html#sub23>
- San Segundo, Jesús, M. (2001). “Economía de la educación”, Madrid, Síntesis educación.
- Solano Rojas, Wilbert Ezequiel, “Las carreras y grados en las universidades privadas (1975 – 1990)”, en Ingeniería, Revista de la Universidad de Costa Rica, Vol. 2, no 1: 117-128, San José, UCR.
- Villa Arcilla, Leonardo. (2001). “Economía de la educación”, Bogotá, Universidad de Los Andes

ANEXO A.

Tendencia de los procesos al interior del sistema de aseguramiento de la calidad

Asociadas a las estructuras de costos

- La tendencia a la fragmentación de los cursos con cohortes más pequeñas deriva en un aumento de los costos de los procesos de acreditación desde el punto de vista de la unidad de costos del programa específicos
- Hay una tendencia al abaratamiento de los costos de acreditación por la expansión de un mercado global competitivo de agencias de evaluación y acreditación
- Existencia de una mayor cantidad de evaluadores que tienden a haber reducir los costos de acreditación
- Aumentan los costos de los procesos de evaluación y acreditación para las instituciones al aumentar la cantidad de indicadores y evidencias, haciendo mayor el tiempo de trabajo de preparar una acreditación.
- Desvalorización de los beneficios de la acreditación con caída de los retornos, por la generalización de las acreditaciones y la información confusa

Asociadas a los mínimos

- Incorporación de los procesos de licenciamiento entre los roles y funciones de las agencias de evaluación y acreditación a través de la figura de la acreditación obligatoria de programas o instituciones
- Tensión entre estándares mínimos sistémicos y estándares diferenciados por sectores
- Estandarización para todos los actores y desarrollo sobre tipologías diferenciadas institucionales
- Politización y burocratización del funcionamiento de las agencias
- Utilización de procedimientos de pares subjetivos y diferenciados

Asociadas a la acreditación

- Pocos beneficios de mercado, de gestión o financieros de los procesos de acreditación. Pérdida de selectividad de mercado del valor de la acreditación.
- Dificultad de incorporación de ajustes en los indicadores y criterios, y poca previsibilidad en los ajustes de los procedimientos
- Exceso de indicadores de los procesos de evaluación
- Politización de la acreditación y constitución en un instrumento de la política pública.
- Ausencia de articulaciones entre indicadores de licenciamiento y de acreditación, con relativa confusión, competencia y solapamiento de las funciones
- Tendencia a establecer sistemas de clasificación en los procesos de acreditación
- Burocratización de la tarea de los pares que cumplen criterios y tareas altamente preestablecidas con escasas funciones propias

- **Aumento de la obligatoriedad de los procesos de acreditación**
- **Aumento de beneficios de la acreditación**

ANEXO B

Análisis por países del sistema de aseguramiento de la calidad

a. Licenciamiento

Argentina

La Secretaria de Políticas Universitarias (SPU) de la Secretaria de Educación, creada conjuntamente con el CONEAU con la cual actúa interrelacionadamente, tiene a su cargo el establecimiento de los estándares mínimos de ofrecimiento de programas. Los programas a distancia están sujetos además a regulación del Consejo Federal de Educación. Este además es el órgano que establece cuales programas son de riesgo social y por ende de obligatoria evaluación. Algunas universidades no someten sus programas de grado a los estándares de la SPU, pero en general todas han tendido a aceptar y someten previamente sus programas.

El licenciamiento en términos de evaluación y acreditación son roles públicos integrados en todas las modalidades. La Secretaria de Educación Superior y la Secretaria de Educación a Distancia del Ministerio de Educación establecen los estándares mínimos de funcionamiento y controlan los procesos de evaluación. La relación de estándares básicos con evaluación se da en el mismo ámbito institucional, y la acreditación no es de alta calidad

Brasil

Las competencias del Gobierno Federal, son tanto de licenciamiento como de evaluación y acreditación, y ambas están articuladas.

Bolivia

Las Universidades públicas son autónomas para aprobar sus programas. Las universidades privadas deben previamente someter sus programas al Vice ministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología. Además, las universidades privadas por Ley deben ser evaluadas por el Ministerio para poder pasar a la categoría de Universidades Plenas a los cinco años de creación. Hasta la Constitución del 2009 la aprobación de nuevas universidades era una potestad de los Ministros. Desde entonces es potestad del Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros.

Costa Rica

Por acuerdo entre ellas, las Universidades Públicas al interior del CONARE han establecidos estándares mínimos de los programas y dichas Universidades deben someter sus programas a aprobación del órgano. Sin embargo, lo obligatorio es exclusivamente la aprobación de los respectivos Consejos Universitarios. Existe un órgano CONESUP con integración de las universidades públicas y privadas y bajo regulación del Ministerio de Educación que es quien establece los estándares mínimos de oferta de programas privados y que funciona como autoriza su oferta o licenciamiento de programas.

Chile

El 12 de septiembre de 2009 entró en vigencia la Ley General de Educación, N° 20.370, que crea el Consejo Nacional de Educación, sucesor del CSE (Consejo Superior de Educación y asume todas las funciones del anterior organismo, de licenciamiento de programas e instituciones de educación superior. Aprueba las bases curriculares y sus adecuaciones, los planes y programas, el plan nacional de evaluación; verifica y fomenta el desarrollo cualitativo de las nuevas instituciones de educación superior a través del proceso de licenciamiento; se pronuncia sobre las apelaciones de las decisiones de acreditación de instituciones autónomas, sus carreras y programas de posgrado, así como sobre las sanciones aplicadas a las agencias de acreditación privadas; provee de información a los usuarios sobre el funcionamiento del sistema de educación superior; asesora al Ministerio de Educación en las materias en que éste lo requiera e impulsa la reflexión y la investigación en el plano educacional. El nuevo Consejo está compuesto por 10 miembros, todos los cuales deben ser académicos, docentes o profesionales destacados, que cuenten con una amplia trayectoria en docencia y gestión educacional, y con especialización en educación, ciencia, tecnología, gestión y administración, en humanidades o ciencias sociales

Colombia

El sistema de aseguramiento de la calidad se basa en el licenciamiento obligatorio previo a cargo del CONACES (Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - 2003) que se realiza una única vez. Este es un organismo público integrado por el Ministro de Educación Nacional, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, y Colciencias, que coordina y orienta el aseguramiento de la calidad de la educación superior, la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones de educación superior, su transformación y redefinición, y sus programas académicos, y establece el cumplimiento de los estándares mínimos. Establece los criterios para apertura y funcionamiento de programas de Educación, Ingeniería y Salud.

Existe el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), que representa a diversos sectores cuyas funciones son, entre otras: proteger las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra; vigilar que se cumpla e impere plena e integralmente la garantía constitucional de la autonomía universitaria; garantizar el derecho de los particulares a fundar establecimientos de Educación Superior conforme a la ley, y que de hecho se constituye como estándares sistémicos.

Ecuador

El Consejo de Educación Superior (CES) es una entidad autónoma, de derecho público, con personería jurídica y organismo colegiado (con 6 representantes académicos y 4 de gobierno) que aprueba y regula los estándares básicos. Rige el sistema de autorización y reautorización periódico de carreras, programas, sedes, extensiones y Centros de Apoyo y el seguimiento continuo de las autorizaciones, soportado en exigencias de investigación, formación docente, infraestructura y sin fines de lucro. Aprueba también los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas. Distribuye las rentas asignadas en el Presupuesto General del Estado a las instituciones de educación superior.

México

Los particulares requieren de un reconocimiento y validez oficial de estudios (REVOE) para poder impartir un plan de estudios específico en un plantel educativo

determinado. El REVOE puede ser otorgado por la Secretaria de Educación Pública o los gobiernos de los Estados. Las Universidades públicas nacionales no requieren autorización y además pueden también otorgar el reconocimiento de validez oficial de estudios a partir de la incorporación de las instituciones particulares. Existen universidades privadas por Ley que tienen autonomía para ofertar programas

Panamá

La Constitución de Panamá de 1946 dispuso que la Universidad de Panamá (UP) tuviera la función de fiscalizar a las universidades particulares aprobadas oficialmente, así como también revalidará los títulos de las universidades extranjeras. Con ello, a medida que se fueron creando universidades, están tuvieron que someter sus programas a autorización y cumplir los estándares establecidos por la UP. Tal proceso se ha cumplido durante años. Con la diferenciación de educación superior pública y creación de otras universidades oficiales, se estableció la creación de una Comisión entre las universidades oficiales para cumplir esos cometidos. La Ley de Evaluación del 2006, le dio sustentación jurídica a esa dinámica y conformo una Comisión Técnica de Fiscalización (CTF), compuesta por los rectores de las universidades oficiales o sus representantes, y presidida por el Rector de la Universidad de Panamá, que designa al Secretario Técnico de la CTF que está ubicada en la Universidad de Panamá, donde cuenta con la infraestructura, el personal administrativo, técnico y académico necesarios para realizar sus funciones. Los informes de la CTF son preceptivos para la creación de nuevas instituciones y programas.

En el 2015 con la aprobación de una nueva ley N° 52 de aseguramiento de la calidad que transformó la Ley de CONEAUPA del 2006, la CTF pasó a denominarse Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA), cuyas funciones y cometidos, le asignan constituido en el organismo rector de la educación superior privada en el país. Estas funciones son las siguientes:

- Aprobar el proyecto institucional y las ofertas académicas de las universidades particulares.
- Aprobar los estatutos, la actualización de los planes y programas de estudio y la creación de nuevas carreras.
- Elaborar y presentar informe favorable al CONEAUPA, a requerimiento del Ministerio de educación, para otorgar la autorización provisional y definitiva para la creación de nuevas universidades.
- Elaborar informes de seguimiento y supervisión, a requerimiento del Ministerio de Educación.
- Elaborar informe que permita el ingreso de las universidades particulares a los procesos de evaluación y acreditación, entre otras.
- Participar con el CONEAUPA, en coordinación con el MEDUCA, en el establecimiento de las regulaciones necesarias para la creación y el funcionamiento de universidad u otras instituciones de educación superior universitaria, cuyas modalidades sean semi - presenciales y/o virtuales.
- Elaborar y presentar informe favorable de funcionamiento para considerar a las Universidades elegibles como miembros del CONEAUPA.
- Aprobar el Reglamento General de Postgrado de las Universidades Particulares.
- Evaluar Planes y Programas de Estudio y recibir y tramitar las modificaciones de sus planes y programas de estudio.
- Aprobar la programación de visitas in situ a las Universidades Particulares.
- Registrar las firmas de las autoridades universitarias que firman los títulos.
- Aprobar el cierre de carreras o universidades particulares y recomendar su apertura después de recibir una medida por incumplimiento de obligaciones.

- Notificar la suspensión de desarrollo de la carrera hasta que cumpla con el proceso de aprobación o actualización.
- Emitir certificado de reconocimiento a programas aprobados por universidades oficiales.
- Notificar la suspensión del desarrollo de la carrera hasta que cumpla con el proceso de aprobación o actualización.
- Recibir y verificar el cumplimiento de la planta docente idónea, cada cuatrimestre, de todas las carreras de las universidades particulares.

La función de fiscalizar de la CTDA está definida por el artículo 76 del Decreto Ejecutivo N° 511, que señala sus atribuciones, las cuales parten por la aprobación de los planes y programas de las carreras que ofrecerán las universidades particulares, además de supervisar que se cumplan los requisitos y condiciones mínimas establecidas para el desarrollo de las carreras aprobadas, cuando se trate de instituciones universitarias en formación.

También le corresponde a CTDA, la supervisión y seguimiento de los Planes y Programas de Estudio de las universidades debidamente constituidas en el país, para lo cual se vale de visitas sistemáticas las cuales pueden ser programadas y no programadas. El capítulo VII, del decreto Ejecutivo 511, detalla los aspectos sujetos de la supervisión y concluye señalando que CTDA debe elaborar un Informe en el cual se certifica o no que la universidad particular supervisada, cumple con los criterios de supervisión establecidos. Esta certificación o Informe Favorable, es la que la universidad particular debe presentar junto a su Informe de Autoevaluación y su Plan de Mejora, al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá para entrar en los Procesos de Evaluación de Pares Externos con fines de acreditación los cuales, de acuerdo con la Ley 30, son complementarios.

Los procesos de Evaluación y Acreditación establecidos en la Ley del año 2006, eran obligatorios, pero la nueva Ley de Evaluación y Acreditación del año 2014 y su reglamento establecieron nuevos marcos de funcionamiento, alterando algunas de las rigideces anteriores y el carácter obligatoria de todas las acreditaciones de programas.

La autorización de las carreras es un proceso lento y que implica el pago de tarifas preestablecidas. La fiscalización de las universidades particulares se realiza en varias ocasiones y los costos son asumidos por las propias universidades. Hay también adicionalmente a la tarifas un costo por los servicios de Fiscalización In Situ programados. Para los realizados en la Ciudad de Panamá es de 500 U\$S y para el interior del país es 1000. En un inicio tuvieron una tarifa de 500 por autorización de una carrera y actualmente son muy elevados y variables por nivel y programa como se muestra a continuación.

Cuadro N°

Tarifas para las Universidades Particulares por los servicios de evaluación y fiscalización de planes y programas de estudio de grado

Carreras de pregrado y grado	1 Sede			Sede distinta a la original	25% por énfasis adicional
	TOTAL	Pago Inicial 50%	Saldo 50%	40% del costo total	
Técnicos	2500	1250	1250	1000	625
Licenciatura	3000	1500	1500	1200	750
Profesorados	2000	1000	1000	800	500

Nota: La actualización en carreras de pregrado y grado no debe exceder el 30% de los créditos

aprobados originalmente, para lo cual la institución peticionante pagará el 20% del total del nivel que corresponda.

Cuadro N°

Tarifas para las Universidades Particulares por los servicios de evaluación y fiscalización de planes y programas de estudio de posgrado

Programas de Posgrado	1 Sede			2 Sede adicional	25% por segundo énfasis adicional
	Total	Pago Inicial 50%	Saldo 50%	40% del costo total	
Especialización	2000	1000	1000	800	500
Maestrías	3600	1800	1800	1440	900
Doctorados	3900	1950	1950	1560	975
Post-doctorados	3900	1950	1950	1560	975

Nota: Por actualización de planes y programas de estudio de Postgrado las universidades particulares deben pagar 60 U\$S por crédito

En los programas de educación a distancia, las tarifas son superiores pero no tienen costos por sedes, ya que la autorización es para todo el territorio nacional.

Uruguay

Las Universidades privadas están sometidas a estándares mínimos previos de calidad de oferta de programas de grado y postgrado establecidos por el Ministerio de Educación y Cultura, a partir de las recomendaciones del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) donde participa la Universidad pública.

Es de carácter consultivo, honorario, de funcionamiento a demanda y orientado al licenciamiento (Sánchez, 2007). La Universidad pública es autónoma para la aprobación de sus programas.

Venezuela

La Ley de Universidades establecía que el Consejo Nacional de Universidades debía aprobar las ofertas de programaciones de las instituciones privadas. Actualmente el licenciamiento de programas de grado y postgrado y la creación de instituciones es una potestad del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior.

b. Acreditación

Argentina:

El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) es el organismo público creado (1996) que evalúa y acredita, programas e instituciones. También informa preceptivamente sobre los proyectos institucionales de nuevos establecimientos privados. Es obligatoria la evaluación de las carreras de riesgo social y de los programas de posgrado. También reconoce a las entidades privadas de evaluación y acreditación. Actúa de hecho en los estándares mínimos dado por su marco normativo y su composición. Sus miembros son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la

Academia Nacional de Educación, tres por el Senado de la Nación, tres por la Cámara de Diputados de la Nación, y uno por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, con lo que la Composición: por el sistema político es de 7, por las corporaciones universitarias 4 y por la academia 1.

La Ley de educación superior de 1995 que regula actualmente el sistema, en el art. 44 referido a la evaluación expresa que las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis (6) años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcará las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional. Las evaluaciones externas estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o entidades privadas constituidas con ese fin, en ambos casos con la participación de pares académicos de reconocida competencia. Las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones tendrán carácter público.

El CONEAU realiza de hecho tanto el licenciamiento como la acreditación. Los estándares del licenciamiento son aprobados por el CIN. La confusión de roles a llevado a establecer una clasificación de la acreditación de los programas, donde el mínimo es el licenciamiento que se debe alcanzar obligatoriamente, y los otros son una clasificación de calidad no obligatoria de alcanzar.

Los cometidos legales dados por el artículo 46º de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria como organismo descentralizado que funciona en la jurisdicción del Ministerio de Educación son:

- a) Coordinar y llevar adelante la evaluación externa
- b) Acreditar las carreras de grado, así como las carreras de posgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades;
- c) Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con la posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincia;
- d) Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluará el período de funcionamiento provisoria de dichas instituciones.

Brasil

La Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) realizada la evaluación y acreditación de los posgrados, stricto sensu, autorizando los cursos, categorizándolos y disponiendo recursos financieros de apoyo en becas y asistencia directa. Ella realiza tanto el licenciamiento de los postgrados como su evaluación y acreditación. También otorga los subsidios financieros. La Constitución de 1989 estableció que “a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação” (artículo 46), a partir de lo cual se aprobó una agencia estatal de acreditación de grado por la Ley 10.861, del 14 de abril de 2004, el Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Este organismo se propone la realización de la evaluación institucional, la evaluación de cursos de graduación y la evaluación del desempeño de los estudiantes a través del Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE). Es de

hecho una evaluación y acreditación obligatoria, estatal y centralizada. La Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), es que dirige el SINAES y el INEP es su brazo operativo. El CONAES se caracteriza por ser una agencia articulada a los intereses del MEC, ya que posee poca independencia para establecer sus políticas nacionales de evaluación. CONAES concentra todas las acciones relativas al sistema nacional de evaluación. La composición de sus miembros lo conforma como un organismo público ejecutor de la política del MEC. Son 13 miembros: INEP (1), CAPES (1), MEC (3), miembros indicados por el MEC (5), representantes de los docentes (1), de los técnicos y administrativos (1) y de los estudiantes (1). Sin embargo, su paradigma evaluativo es distinto a los tradicionales de la región, ya que si bien se basa en una triple evaluación dada por los siguientes elementos. En los cursos: autorización (licenciamiento), reconocimiento (re-licenciamiento) y renovación de relicenciamiento (cada tres años). En las instituciones es muy similar. Y además evalúa a los estudiantes, a partir de un examen nacional obligatorio al inicio y al terminar los estudios, que es requisito para obtener el diploma y que mide el aprendizaje de competencias. A partir de esos modelos, el gobierno establece el IGC, que es un ranking de las instituciones de educación superior

Bolivia

En 1994 se creó por Ley de la República el CONAMED, que fue protestado por el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) ante los tribunales por invadir su autonomía. Finalmente, la sentencia estableció la autoridad del Parlamento para establecer la evaluación y acreditación de la educación superior. En el 2005 se aprobó una ley de evaluación y acreditación y nuevamente otra en el 2006 (CONAES), la cual fue objetada legalmente por las universidades privadas argumentando la ilegalidad ya que se incluía para su financiamiento un monto correspondiente al 1% de la matrícula anual a los estudiantes de las privadas a pesar de la agencia ser para todo el nivel universitario. La CONAES no se ha instrumentado. Aunque no existe organismo de acreditación; sí se han desarrollado procesos puntuales de evaluación o acreditación a nivel del Mecanismo Experimental de Acreditación del MERCOSUR (MEXA), al interior de las universidades públicas (CEUB),

Chile

Desde 1981, la ley determinó que las nuevas instituciones privadas, luego de obtener la autorización o licenciamiento para funcionar, deberán someterse periódicamente a su actualización. Las IES habilitadas por el Consejo Superior de Educación, tienen libertad para ofertar sus programas sin autorización externa. Para las universidades tradicionales y autónomas, que tienen financiamiento público, se inició en 1999, un proyecto piloto centrado de dos comisiones asesoras, la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP) y la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), que buscó promover y asegurar la calidad de la Educación Superior. La evaluación y acreditación es voluntaria, pero la acreditación se impulsó por la entrega de financiamiento a las instituciones acreditadas públicas. El componente fundamental es el CSE (Crédito con Aval del Estado), que es un préstamo a bajas tasas y que cuenta con garantía de pago estatal. Los bancos no asumen las pérdidas. En el 2006 (Ley Nº 20.129) se aprobó la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior que sustituyó la CNAP y la CONAP, creando el Consejo Nacional de Acreditación que asume la acreditación institucional, las de las carreras de pregrado y postgrado, y a autorización de agencias acreditadoras de las carreras. El CNA estará compuesto por 15 miembros (1 representante P.E; 3 Consejos de Rectores, 2 U. privadas, 1 Inst. No-U; 1 Centros Formación Técnica; 2 CONICYT, Jefe Div. ES ME, 1 sector productivo, sector profesional y 2 estudiantes).

La evaluación es voluntaria, temporal y a cargo de pares que pueden ser personas físicas o jurídicas, nacionales, extranjeras o internacionales, que serán autorizadas y supervisadas por la CNA. Es obligatoria para médico cirujano, Prof. de Educación. Diferencial y de Niños. La institución puede vetar a los pares personas físicas y optar por ser evaluada por una persona jurídica, que designara la CNA a partir de una terna. Los que no estén acreditados no tendrán derechos a fondos públicos o con aval público. Bajo el nuevo modelo no hay obligatoriedad de la acreditación institucional y la de los programas y carreras, pero las que no se acrediten no tienen acceso a los financiamientos del Estado. La evaluación y acreditación se realiza directamente por el CNA o a través de agencias de acreditación de carreras y programas de pregrado, que están encargadas de realizar el proceso de verificación de los estándares propuestos por la CNA. Ellas podrán ser chilenas o extranjeras, y cobran por los procesos de acreditación.

En Chile hay 178 IES, 126 son autónomas y de las cuales 81 están acreditadas que representan el 64,3% (el 100 % de las tradicionales y el 85% de las privadas nuevas). Las acreditaciones van desde 1 a 7 años. Todas tienen al mínimo un año para poder recibir estudiantes con crédito. En el 2010, por ejemplo, que fue el año más polémico, todas las instituciones que se sometieron a la acreditación fueron acreditadas: 16 universidades, 5 centros de formación técnicos y 10 instituciones profesionales.

Colombia

La acreditación programas de pregrado y postgrado de alta calidad está a cargo del CNA (Consejo Nacional de Acreditación), siendo un proceso voluntario y temporal. La acreditación institucional es un proceso voluntario al cual solo pueden acceder las IES que tengan programas acreditados, y deriva en un acto final del ME que es quien otorga la fe pública a recomendación del CNA. Es un proceso que financia el Estado.

Ecuador

El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) creado en el 2001, fue el organismo público facultado por la Constitución para conferir la acreditación, como certificación oficial para todas las instituciones, carreras, programas o unidades académicas del Sistema Nacional de Educación Superior. La evaluación era coordinada por CONEA y podía ser realizada por pares o por instituciones. La acreditación podía ser institucional, por programas o por carreras, temporal por 5 años y su sometimiento era obligatorio. La primera acreditación institucional se realizó en el 2006. No se han habían acreditado programas. La Constitución del 2009 aprobó que se realizara una evaluación institucional obligatoria que derivó en una clasificación de A, B, C, D y E. Las universidades E fueron cerradas. La Constitución dispuso la transformación del CONEA y su transformación en CEAACES, como un organismo de evaluación y acreditación neutro donde no participaran en su gestión las instituciones a ser evaluadas. Se constituye en un 50% por representantes de gobierno y un 50% por académicos seleccionados por el Poder Electoral. Las categorías de Universidades y Politécnicas resultado de su evaluación las faculta a diferenciadas ofertas y acceso a recursos en el caso de las que reciben financiamiento público. El egreso profesional incluye en algunos campos examen y habilitación profesional a cargo del CEAACES. Estos exámenes son un elemento fundamental en la acreditación de los programas

México

El Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C. (COPAES), (2000), es la única instancia validada por la Secretaría de Educación Pública para conferir reconocimiento oficial a los organismos acreditadores de los programas académicos. Estos están facultados para llevar a cabo los procesos de evaluación conducentes a la acreditación de programas de nivel de pregrado y de técnico superior universitario, en áreas definidas del conocimiento, en las instituciones públicas y privadas de todo el país. La evaluación y acreditación es voluntaria, pero es requisito para acceder a varios fondos públicos de financiamiento. El reconocimiento de organismos acreditadores, así como la acreditación de programas académicos, tiene una vigencia de cinco años, con carácter renovable.

El sistema es semi-autónomo, ya que COPAES es una asociación civil de carácter no gubernamental cuyos constituyentes son la SEP, ANUIES, FIMPES, y las Federaciones de Colegios Veterinarios, el Colegio de Ingenieros, el Instituto de Contadores, la Academia de Medicina, de Ciencias de Ingeniería y la Barra de Abogados. Realiza el reconocimiento formal de las organizaciones de acreditación y aprueba los lineamientos de los procesos de evaluación y acreditación. Existen a la fecha 27 organismos acreditadores que están estructurados por áreas disciplinarias y en cuya gestación han tenido un rol determinante los respectivos Colegios Profesionales de dichas áreas disciplinarias. Cada uno de ellos es monopolístico en dicha área. Las áreas de conocimiento son establecidas por la UNESCO en su Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (1997).

COPAS es el organismo público que supervisa y fiscaliza el proceso, y tiene por finalidad elaborar lineamientos y criterios para reconocer formalmente a las organizaciones acreditadoras de programas académicos, formular un marco general para los procesos de acreditación de programas académicos, evaluar formalmente a las organizaciones que soliciten reconocimiento como organismo acreditador de programas académicos, hacer pública la relación de organismos acreditadores reconocidos por el Consejo, supervisar que los criterios y procedimientos que empleen los organismos acreditadores, reconocidos por el Consejo, tengan rigor académico e imparcialidad y dar seguimiento a las actividades de los organismos acreditadores reconocidos por el Consejo. FIMPES es simultáneamente un gremio privado de instituciones de Educación Superior y, a su vez, una agencia de acreditación para sus afiliados.

Panamá

En julio del 2006, mediante la Ley 30, se creó el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá, (CONEAUPA), como Organismo Rector del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, compuesto por el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá, la Comisión Técnica de Fiscalización, las universidades Oficiales y las Universidades Particulares autorizadas por decreto ejecutivo, el Consejo de Rectores de Panamá y el Consejo Nacional de Educación, ambos como órganos de consulta.

El objetivo de la Ley 30 fue establecer la evaluación externa de las instituciones universitarias que recién se comenzó a instrumentar con su reglamentación mediante el Decreto Ejecutivo 511 del 5 de Julio de 2010. La Ley y la reglamentación establecieron un modelo de regulación dual – privado y público diferenciado - con diversidad de estándares mínimos, donde el sector público en términos corporativos actuaba como regulador de las instituciones privadas contra las cuales compete. En el

artículo 38 de la Ley establece que “las universidades que impartan u ofrezcan cursos, carreras o programas de estudios a distancia serán supervisadas y evaluadas con fundamento en los criterios acordados por la Comisión Técnica de Fiscalización atendiendo a su particularidad en cada uno de los casos”. Se aclara que las instituciones de educación superior a distancia (no universitarias) serán supervisadas y evaluadas por el Ministerio de Educación.

El sistema estableció la evaluación y acreditación obligatoria para las instituciones privadas, creándose una enorme confusión entre la obligatoriedad del licenciamiento de los programas y la obligatoriedad de la acreditación institucional.

La existencia de dos instituciones, el CONEAUPA y la CTF, creó además un sistema de regulación intrincado y burocrático, con muchas instancias de control que introdujo mayores costos y que se constituyó en un instrumento de impulso para la concentración de las instituciones. Se carece de un sistema de control externo de la estructura de las tarifas y de sus montos, que permita regular y controlar las tarifas excesivas al ser un sistema sin regulación superior en esta materia y al tiempo de prestación de un servicio de tipo monopólico por disposición legal

El sistema funciona en base a un sistema de regulación dual con confusión de criterios y de sus particularidades de los estándares mínimos de los programas y de los estándares mínimos de las instituciones (art. 106), así como un exceso de pasos y controles de los procesos de aseguramiento de la calidad generó un sistema burocrático, lento, inflexible y costoso. Ello creó además un sistema sancionatorio extremadamente rígido, con alta complejidad normativa, al disponer que dos sanciones leves se transformen en una sanción grave.

En el 2010, con la aprobación del reglamento de la Ley del 2006 del CONEAUPA, se inició de hecho el proceso de evaluación y acreditación obligatoria, creándose múltiples tensiones por la rapidez del proceso y las propias falencias del marco normativo como referimos. El resultado del proceso de acreditación obligatorio fue que para el 2015, se habían acreditado 23 universidades, de las cuales 18 privadas y 5 públicas. El sistema se depuro de varias instituciones – 7 o 5- que no estuvieron en capacidad de asumir las exigencias. Hubo formalmente el cierre de una universidad.

El proceso de evaluación mostró múltiples falencias y falta de cumplimiento de los criterios con alto manejo político y arbitrario que finalmente derivó en la aprobación de la Ley N° 52 en junio del 2015 por el cual se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la educación superior universitaria, quitó la obligatoriedad de la acreditación de todos los programas, dejó obligatoria las áreas de salud y educación.

En el 2006, se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAUPA). En el 2014 se aprobó una modificación quitando el carácter obligatorio que quedó reducido a salud y educación. Se estableció un proceso de acreditación institucional obligatorio para todo el sistema, incluyendo al sector público que se realizó en el 2012-2013. La norma del 2015, mantuvo la acreditación obligatoria y temporal por 6 años, abarcando la docencia, la investigación, la extensión y la gestión institucional.

Paraguay

La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAS) fue fundada en el 2003. Depende del Ministerio de Educación y Cultura, pero goza de

autonomía técnica y académica para el cumplimiento de sus funciones. Tiene como cometido establecer los procedimientos de autoevaluación, realizar las evaluaciones externas, acreditar las carreras de pregrado y postgrado, dar dictámenes técnicos sobre nuevas carreras, organizar el banco de pares, establecer las tarifas de las evaluaciones y producir informes técnicos preceptivos sobre proyectos académicos de habilitación de carreras e instituciones a solicitud de la instancia competente de la educación superior. La acreditación es voluntaria, salvo en las carreras de Derecho, Medicina, Ingeniería, Odontología, Arquitectura y Agronómica, y aquellas que otorguen títulos para el ejercicio de profesiones cuya práctica puede significar daños a la integridad de las personas o de sus patrimonios. La ley no prevé sanción por incumplimiento. Sus miembros son: uno por el MEC; dos por el organismo que nuclea a las instituciones de educación superior públicas y privadas; uno por las federaciones de organizaciones de profesionales universitarios; y uno por las federaciones que conformen las asociaciones del sector productivo.

Perú

El Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) fue creado por Ley en el 2006. Define los criterios de la evaluación, y reconoce y registra a las entidades especializadas de las evaluaciones con fines de acreditación. La evaluación tiene carácter voluntario y la acreditación que se otorga es temporal. La evaluación y acreditación la hacen entidades académicas y profesionales especializadas nacionales o internacionales debidamente autorizadas. El sistema incluye la evaluación, la acreditación y la certificación, la cual la hacen los respectivos colegios profesionales. El Sistema está integrado por 3 operadores para Básica y Técnica (IPEBA); No universitaria (CONEACES) y Universitaria (CONEAU) que establecen los estándares y criterios de la evaluación y se orientan a la capacitación y están compuestos por seis miembros con representación variada.

Venezuela

En el 2008, se creó por Decreto N° 39.032 dentro del Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. Artículos 69, 70 y 71, el Comité de Evaluación y Acreditación de Programas e Instituciones de Educación Superior, con representación de las Universidades y cuya secretaria ejecutiva descansa en el Ministerio de Educación Superior. Sus funciones son proponer los criterios y procedimientos para la autoevaluación y la evaluación por pares de las instituciones y programas de educación superior, coordinar y brindar asistencia técnica en la autoevaluación de las instituciones y programas de educación superior, proponer los procedimientos y criterios para la acreditación de programas académicos, y acreditar programas académicos, de acuerdo con los criterios establecidos, así como emitir opinión sobre proyectos referidos a la creación de instituciones de educación superior y programas académicos, sean éstos de gestión oficial o privada, y articular con procesos de acreditación internacionales en el marco del MERCOSUR, el ALBA y otros espacios de cooperación e integración internacionales.