

**Entre la uniformidad y la atomización.
Un aporte sobre los impactos del aseguramiento de la calidad
sobre instituciones y programas universitarios en América Latina**

**Entre a uniformidade e a atomização.
Uma contribuição sobre os impactos da garantia da qualidade
sobre instituições e programas universitários na América Latina**

***Between Uniformity and Atomization.
A Contribution Concerning the Impacts of Quality Assurance
on Institutions and University Programs in Latin America***

Adolfo Stubrin *

A lo largo de este artículo se reflexiona acerca de los efectos que la amplia y ya extensa actividad de las agencias de evaluación y acreditación en América Latina ha ejercido sobre las instituciones y las titulaciones de grado y posgrado de las universidades. En particular se analiza y discute acerca del siguiente lugar común: la participación en procesos evaluativos regidos por normas de calidad es, por una parte, útil para el control frente a infracciones jurídicas o éticas al régimen público de universidades y títulos, pero al mismo tiempo conspira, según se afirma con frecuencia, contra la capacidad de diferenciación e innovación de los actores educacionales y los sujeta a un ordenamiento que, a poco andar, resulta empobrecedor en lo intelectual y conservador en sus prácticas. Se describe primero un modelo conceptual de sistema universitario nacional; sobre esa base se analiza en un segundo paso el efecto de la adopción de mecanismos de aseguramiento de la calidad. A continuación se señalan algunas consecuencias riesgosas de la evaluación y acreditación sobre la calidad universitaria, así como se proponen opciones para controlar dichos riesgos. El análisis finaliza con algunos argumentos sobre las cuestiones abordadas, a modo de conclusión.

85

Palabras clave: evaluaciones; universidades; América Latina; calidad universitaria

* Abogado y profesor universitario con larga trayectoria política. Fue diputado nacional y secretario de Educación de la Nación durante la presidencia de Raúl Alfonsín. Desde 1996 hasta 2010 integró la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Fue secretario académico (1994-1996) y de planeamiento (2010-2018) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Santa Fe. Su especialidad académica es la política y sociología educacional. Correo electrónico: astubrin@fcjs.unl.edu.ar.

Ao longo deste artigo refletimos sobre os efeitos que a ampla e já extensa atividade das agências de avaliação e acreditação na América Latina exerceram sobre as instituições e as titulações de graduação e pós-graduação das universidades. Particularmente, é analisado e discutido o seguinte lugar-comum: a participação em processos avaliativos regidos por normas de qualidade é, por um lado, útil para o controle diante das infrações jurídicas ou éticas ao regime público de universidades e títulos, mas ao mesmo tempo conspira, conforme frequentemente afirmado, contra a capacidade de diferenciação e inovação dos atores educacionais e os sujeita a um ordenamento que, em pouco tempo, resulta empobrecedor no aspecto intelectual e conservador nas suas práticas. Primeiramente é descrito um modelo conceptual de sistema universitário nacional; sobre essa base é analisado, em um segundo passo, o efeito da adoção de mecanismos de garantia da qualidade. Logo, são apontadas algumas consequências arriscadas da avaliação e acreditação sobre a qualidade universitária, como também são reconsideradas opções para controlar tais riscos. A análise finaliza com alguns argumentos sobre as questões abordadas, a modo de conclusão.

Palavras-chave: avaliações; universidades; América Latina; qualidade universitária

Throughout this article, the effects of the wide and extensive activities that evaluation and certification bodies have carried out regarding the institutions and university graduate and postgraduate degrees are considered. In particular, the analysis and discussion stem from the following place in common: the participation in evaluation processes governed by quality standards is, on one hand, useful to control in the case of legal or ethical infringements to the public system of universities and degrees. However, on the other, it conspires, as is frequently stated, against the capacity of the educational parties to differentiate and innovate and ties them to regulation that, in a short time, proves intellectually impoverishing and conservative in its practices. Firstly, a conceptual model of a national university system is described. Upon this foundation, the effect of the adoption of quality assurance mechanisms is analyzed. Then some risky consequences of the evaluation and certification of the quality of universities are pointed out, and options to control said risks are reviewed. The analysis ends with some arguments about the issues addressed, as a conclusion.

86

Keywords: evaluations; universities; Latin America; university quality

Propósito

A lo largo de este artículo se reflexiona acerca de los efectos que la amplia y ya extensa actividad de las agencias de evaluación y acreditación en América Latina ha ejercido sobre las instituciones y las titulaciones de grado y posgrado de las universidades. En particular se analiza y discute acerca del siguiente lugar común: la participación en procesos evaluativos regidos por normas de calidad es, por una parte, útil para el control frente a infracciones jurídicas o éticas al régimen público de universidades y títulos, pero al mismo tiempo conspira, según se afirma con frecuencia, contra la capacidad de diferenciación e innovación de los actores educacionales y los sujeta a un ordenamiento que, a poco andar, resulta empobrecedor en lo intelectual y conservador en sus prácticas.

Se describe primero un modelo conceptual de sistema universitario nacional; sobre esa base se analiza en un segundo paso el efecto de la adopción de mecanismos de aseguramiento de la calidad. A continuación se señalan algunas consecuencias riesgosas de la evaluación y acreditación sobre la calidad universitaria, así como se proponen opciones para controlar dichos riesgos. El análisis finaliza con algunos argumentos sobre las cuestiones abordadas, a modo de conclusión.

1. Un sistema nacional ideal típico

Cabe empezar por dos preguntas. En un sistema universitario nacional, ¿es deseable que sus establecimientos y programas presenten una cierta equivalencia? ¿Es valioso que ambas instancias se integren con contenidos y métodos diversificados?

87

Ambas preguntas podrían recibir un sí como respuesta a condición de que aclaremos algunos puntos. La equivalencia se refiere aquí a una cierta correspondencia formal entre realidades organizativas distantes que operan una misma función en un país, ya sean universidades o titulaciones en una ciencia o profesión determinada. Sería malo que un país no pudiera evitar la desigualdad entre lo que su sistema jurídico considera como ejemplares de una misma especie. De hecho, cuando ocurre que una institución o una titulación son muy distintas que otras, se está en una situación próxima al escándalo, ya que se supone que toda la actividad opera según un régimen de orden público, es decir: con un alto grado de imperio estatal-republicano.

Esos resguardos legales protegen, por una parte, los derechos de los estudiantes que eligen entre numerosas instituciones para formarse en pos de la misma titulación; y por la otra, los derechos de la sociedad, en particular los de los destinatarios de las actividades profesionales reglamentadas que reciben de la multitud de profesionales universitarios. La atomización es, por lo tanto, peligrosa y evitable. No obstante, la diversificación de modalidades, énfasis y adecuaciones según factores históricos, geográficos o académicos es valiosa y apreciada. En esos matices se refleja una riqueza para el conjunto del sistema. La excesiva uniformidad se podría convertir en una decadencia paralizante y nociva.

En resumen, las universidades y titulaciones universitarias tienen que apuntar en cada país a una homogeneidad que no se precipite en la uniformidad y a una diversificación que no derive en desigualdad. En consecuencia, la igualdad y la diversificación no son características antagónicas ni incompatibles para los componentes de un sistema universitario nacional. Ambos principios pueden convivir si se autoriza, convalida y estimula la diferenciación positiva y la innovación en el marco de estabilidad y resguardo de la equivalencia sustantiva.

2. Aparición de las evaluaciones y acreditaciones

Desde mediados de los años 90, uno tras otro los países latinoamericanos fueron introduciendo mecanismos nacionales de garantía pública de calidad basados en la evaluación y acreditación periódica de instituciones y carreras. Siempre su gestación provino de una intervención estatal y, según los países, la administración recayó en agencias estatales o concesionarias privadas. En algunos casos, el nuevo mecanismo sustituyó los antiguos sistemas de autorización, control y reconocimiento preexistentes y en otros los complementó sin sustituirlos. En la forma que fuera, el aseguramiento de la calidad bajo los tres principios organizacionales que se detallan más abajo actúan como un proceso influyente sobre la configuración y la evolución de establecimientos y programas, así como de sus relaciones recíprocas en el concierto nacional, con algunas interesantes repercusiones también en el plano de la cooperación y la integración internacional regional y extrarregional.

88

Esa influencia se canaliza a través de actores colectivos. Los sujetos colectivos que prestan su voluntad a estos cambios son las comunidades universitarias. En ellas se pueden distinguir dos estamentos: los líderes de las instituciones como exponentes de sus arenas internas de poder y las elites disciplinares. Ambas capas están entremezcladas y son inseparables en la vida real, pero por vía de análisis puede identificarse al liderazgo de instituciones como implicado de manera más directa en las evaluaciones y acreditaciones de universidades, y a las elites de cada área disciplinar como interesadas protagónicas en las acreditaciones de sus respectivas titulaciones.

Los procesos de gestación, que en situaciones extremas pueden mostrar conflictos o armonías, se concretan la mayoría de las veces a través de ciertas trabajosas diagonales de debate, diagnóstico, transacción y conciliación, en las que los intereses se combinan con los diseños técnicos. La ejecución de las evaluaciones y las acreditaciones se apoya en tres vectores que son también rasgos organizacionales propios de estos sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad, a saber: a) los acuerdos comunitarios; b) los criterios de calidad; y c) la participación de expertos como pares evaluadores. Es bueno repasarlos en detalle.

a) Por medio de los acuerdos comunitarios se otorga consenso a los marcos normativos y a la composición de las agencias o comisiones nacionales encargadas de gestionar la evaluación y acreditación. Estos acuerdos comunitarios son respuestas nacionales complejas a influencias políticas, promesas de inversiones

de organismos financieros o presiones de procesos de integración económica regional. Casi siempre el punto de partida es la coincidencia en que, frente al crecimiento acelerado del tamaño del sistema universitario, el control estatal tradicional se encuentra desbordado o lisa y llanamente colapsado. Por esta vía se determinan, entre otras variables, si la encargada es una agencia o una comisión nacional; su financiamiento e integración; si se descentraliza en agencias especializadas por función o por disciplina; si las instituciones están facultadas u obligadas a presentarse.

b) Un punto clave para la validez académica del dispositivo y, en segunda instancia, para la consolidación e irreversibilidad de su legitimidad institucional son las normas de calidad a emplear en las evaluaciones. Es preciso establecer de manera pública un listado de requisitos o caracteres a través de los cuales las instituciones y titulaciones puedan prepararse para la evaluación. La referencia inicial para su elaboración fueron los antecedentes internacionales, en su mayoría de origen norteamericano. Pero en ese contexto de surgimiento la participación estatal es escasa, las agencias son autogestionadas por las asociaciones nacionales de instituciones o de profesionales y los estándares a aplicar suelen ser consuetudinarios. Por lo tanto, frente a puntos de partida bastante disímiles, en América Latina se ensayaron diversos formatos, en algunas oportunidades bastante originales:

- algunas veces se usaron como normas de calidad las propias definiciones legales acerca de lo que las universidades son y las funciones que deben cumplir para justificar su actuación;
- se introdujo la autoevaluación participativa como garantía para amortiguar el efecto de los juicios externos;
- se prescindió de estándares cuantitativos que podrían considerarse inalcanzables;
- se tendió a orientar los juicios de acreditación según criterios más cualitativos e interpretativos, que condujeran a una lectura compleja e interrelacionada de la realidad analizada más que a la medición ponderada de sus principales variables.

c) Las normas de calidad, aun cuando no fueren reglas fijas como las de un listado de chequeo, necesitan complementar su legitimidad académica con los operadores competentes para formular los juicios externos: los comités de pares. El propio estilo de las prácticas científicas proporciona un modelo de referencia. Las agencias o comisiones nacionales no deben implementar sus evaluaciones por actos autoritativos políticos o administrativos, sino mediante el llamado a pequeños grupos de colegas, reconocidos por las propias universidades o titulaciones evaluadas. Estos comités o paneles de pares, comisionados para estudiar las autoevaluaciones, visitar las sedes académicas, aplicar los criterios de calidad y formular dictámenes técnicos son quienes completan las condiciones de validez académica para que el juicio de calidad pueda formularse con argumentos convincentes tales que aquél reciba el respeto de las comunidades involucradas. Surge de lo anterior que la composición de los comités evaluadores cubren perfiles específicos según se trate de evaluar instituciones o titulaciones de determinada disciplina.

3. Impactos y riesgos derivados

Para proseguir el análisis con sentido crítico, se formulan a continuación dos preguntas.

3.1. ¿Hay riesgo de que el aseguramiento de la calidad produzca uniformidad en el diseño pedagógico, curricular u organizacional?

En la experiencia recogida durante estas dos décadas hay suficiente evidencia de que, por una combinación de factores, las convocatorias masivas a acreditación pueden ser un camino de uniformización, a través de la diseminación de determinadas fórmulas de solución ante problemas y situaciones no siempre similares. También las evaluaciones periódicas podrían disuadir a los responsables de aplicar innovaciones o de emprender rumbos novedosos u originales. Este efecto no deseado podría preverse si se tomaran recaudos previos como los siguientes:

- que las normas no sean demasiado taxativas ni demasiado rígidas con respecto a la morfología y los requisitos de los diseños curriculares;
- que el poder de la agencia no sea percibido como incontrastable, al estilo de una inspección tradicional, suscitando por lo tanto deferencia en lugar de esfuerzos por la calidad;
- que los pares sean seleccionados por su alto nivel académico, su pluralismo conceptual y la diversidad de trayectorias, y no por su adhesión y compromiso con lo establecido;
- que los equipos técnicos y el personal directivo de la agencia esté bien predispuesto a convalidar opciones originales y diversas, promoviendo la interpretación argumentada de las regulaciones por parte de los actores principales.

90

3.2. ¿Hay riesgo de que el aseguramiento de la calidad produzca desigualdad en el diseño pedagógico, curricular u organizacional, y en sus resultados formativos?

La experiencia indica que si las acreditaciones son oportunidades aisladas, aptas para afirmar la estrategia competitiva de los núcleos académicos, los establecimientos y las carreras acentuarán en cada caso rasgos diferenciales con los cuales destacar ante el mercado académico y frente a los estudiantes ventajas comparativas propias.

La consecuencia inquietante de la respuesta positiva a la pregunta formulada es que un efecto sistémico emergente de la generalización de la actitud anterior puede ser negativo y traducirse en la cancelación de la cooperación mutua, así como conducir a la exacerbación de cursos de acción aventurados, azarosos o incluso extravagantes.

Corresponde aclarar porqué se considera perjudicial el hecho de que sobrevenga una situación de desigualdad en los perfiles de formación de los graduados, cautela

que parece a primera vista inconsistente con la respuesta a la pregunta anterior en la que se valora como positiva la innovación. Pues bien, las formas como “universidad”, “carrera” y “título universitario” son vitales en la sociedad moderna porque permiten crear y administrar los bloques de conocimiento, dividiendo el trabajo intelectual para su aplicación sobre las relaciones sociales. Las formas confieren estabilidad a las sociedades, porque sostienen su institucionalidad. Por su parte, la acción humana presiona dichas formas hacia sus límites y, por medio de la creación y la innovación, evita su cristalización proveyendo los cambios indispensables.

Las formas cristalizadas llevan a la uniformidad; las formas estalladas conducen a la desigualdad. En tanto, un régimen jurídico y político republicano y democrático debe garantizar un manejo progresivo y dinámico para que estas instituciones, universidades y titulaciones, productoras de derechos sociales y bienes públicos, extiendan sus beneficios a toda la sociedad.

4. Control posible de los riesgos

Cabe referirse a las mejores estrategias para evitar los dos peligros enunciados: por una parte, la rigidez extrema que, en aras del orden y la garantía pública, paralice los cambios y la innovación; y por otra, el agujero de control a través del cual se filtre la práctica fraudulenta o el mercadeo interesado de falsas instancias académicas que sólo persiguen el lucro y la explotación de la buena fe de sus clientes.

Por cierto, ambas tendencias pueden evitarse o contrarrestarse siempre y cuando el gobierno, las redes de universidades y las comunidades disciplinares, sumadas a las agencias de evaluación y acreditación, puedan ejercer y poner en valor el control formal o de legitimidad para que, junto con los pronunciamientos sobre la calidad, se constituyan en valores comunes del sistema nacional de educación superior; es decir: en un conocimiento compartido entre los oficiales públicos, los académicos y la ciudadanía para jerarquizar y mejorar la enseñanza universitaria.

Lo anterior consta de un eje fundamental; esa premisa insoslayable es la siguiente: el concepto que se tenga sobre calidad universitaria debe estar bien elaborado y transmitido por todos los medios disponibles a todos los operadores del mecanismo nacional de garantía pública. El concepto de calidad universitaria, con sus debidas actualizaciones, provee el contenido a las prácticas de evaluación institucional y disciplinar, tanto internas como externas, y a las acreditaciones que son las formas públicas con que las ofertas de carreras y títulos pueden circular protegiendo la buena fe de sus usuarios y destinatarios.

El concepto de calidad universitaria no es trivial. Sus fórmulas precisas deben ser el sustrato de las obligaciones legales, de la misión y visión de las universidades, de los planes de estudio y los desarrollos curriculares de las carreras, y deben infundir tanto las grandes decisiones como la acción cotidiana de todos los operadores del sistema académico, impulsando el cultivo de sus identidades, la reflexión colegiada sobre su bagaje de conocimientos y prácticas y su incitación a la innovación, la mejora y la actualización incesantes. El concepto de calidad universitaria se debe

exponer de manera clara y accesible, debe conformar una razón pública comunicativa, según los siguientes criterios:

- Esas fórmulas deben ser respetuosas del pluralismo de las corrientes o escuelas académicas y pedagógicas, con atención hacia el estado de cada cuestión pero sin hacer concesiones excesivas a las modas o posturas dominantes en cada momento.
- Cada una de esas fórmulas debe surgir de un acuerdo amplio y legítimo, cuya orientación será la de estimular iniciativas, aceptar variantes e identificar logros y resultados satisfactorios, sin prescribir recetas fijas ni estimular la ciega obediencia o la reverencia.
- Los juicios evaluativos -tanto de las comisiones internas como externas- deben apoyarse en una autoridad intelectual y no política, corporativa o administrativa y deben construirse a través de capacidades específicas para aplicar las normas, observar la realidad en vivo y en directo, intercambiar ideas y formarse opinión de manera argumentada y persuasiva.

Conclusión

Como ya se adelantara, el hecho de que una mayoría de países y agencias en América Latina haya optado por una estrategia cualitativa para analizar y pronunciarse sobre la calidad universitaria fue importante para neutralizar, aunque fuera en parte, la tendencia a la uniformidad en las propuestas académicas. Sin embargo, cuando además de los criterios o normas de calidad –se los designe o no como “estándares”- los sistemas nacionales imponen perfiles de graduación, listados de contenidos y de prácticas obligatorias, cargas horarias estrictas y otras reglas técnicas exhaustivas y taxativas, es probable que esa parafernalia se deslice hacia la hiper-regulación y tras ella induzca a una rigidez extrema.

Pero, en sentido inverso, cuando prevalece el análisis cualitativo -es decir: un juicio pautado pero versátil acerca de las propiedades académicas de instituciones o carreras, con base en la información y evidencias disponibles-, el peligro puede presentarse desde otro ángulo. La efectividad educacional, los insumos, los rendimientos, los resultados y los tiempos podrían escaparse del foco de análisis. En ese supuesto los juicios de calidad tendrían dificultades para ser todo lo exigentes y precisos que se espera de ellos.

Por eso es esencial que las estadísticas y un conjunto bien seleccionado de indicadores cuantitativos acompañen y complementen los procesos de evaluación de calidad. Estos no deberán recaer nunca en meras mediciones o conteos ponderados, pero tampoco podrán omitir las dimensiones, las magnitudes de las realidades que están evaluando si de verdad quieren dar cuenta cabal de su significado social y cultural. Bajo esas premisas podrá, en cada caso nacional, despejarse la duda acerca de que el sistema de aseguramiento no es eficaz como red de seguridad frente a instituciones o propuestas de formación que arrastran falencias o engaños. También se dará firmeza a la noción de que las denuncias frecuentes acerca de que el

aseguramiento de la calidad sofoca a las vanguardias o a las divergencias académicas o a las innovaciones y los cambios imprescindibles para su evolución y modernización están en general injustificadas.

Pero ambas certezas deben demostrarse año tras año, afrontando las propias fallas y corrigiéndolas a la vez que revisando por medio de la crítica y el debate todas las normas y los procedimientos aplicables, con la frecuencia e intensidad necesarias. Todos los operadores de la actividad nacional de aseguramiento de la calidad, desde las comunidades académicas hasta las autoridades estatales, tienen responsabilidades propias y deben concertarse unos con otros para que evaluaciones y acreditaciones se orienten a dar garantía pública de la calidad de instituciones y carreras tal y como se definen en cada momento histórico, mediante un consenso entre representantes del más alto nivel de la actividad científica y la actividad profesional homologado por los directivos institucionales y las autoridades públicas. La máxima aplicable a su impacto sobre el sistema universitario podría expresarse como “tanta diversidad como sea posible, tanta igualdad como sea necesaria”.

Bibliografía

ALTBACH, P. G. (2001): *Educación Superior Comparada. El conocimiento, la Universidad y el desarrollo*, capítulos 4, 12 y 13, Cátedra UNESCO de Historia y Futuro de la Universidad, Buenos Aires, Universidad de Palermo.

BRUNNER, J. J. (2012): *Educación superior en Iberoamerica*. Informe 2011. Disponible en: <http://hdl.handle.net/123456789/1098>.

CAMILLONI, A. W. de (2009): *Estándares, evaluación y currículo*, Archivo de Ciencias de la Educación. Disponible en: www.memoria.fahce.unlp.edu.ar.

DÍAS SOBRINHO, J. (2005): “Evaluación y reformas de la educación superior en América Latina”, *Perfiles educativos*, vol. 27, n° 108, México DF.

LEMAITRE, M. J. (2009): “Nuevos enfoques sobre aseguramiento de la calidad en un contexto de cambios”, *Calidad de la educación*, n° 31, pp. 166-189.

MARQUEZ, Á. D. y MARQUINA, M. (1997): *Evaluación, acreditación, reconocimiento de títulos, habilitación: enfoque comparado*, Publicaciones CONEAU. Disponible en: <http://www.coneau.gob.ar>.

ROBLEDO, R. y CAILLON, A. (2009): “Procesos regionales en educación superior. El mecanismo de acreditación de carreras universitarias en el Mercosur. Reconocimiento regional de la calidad de los títulos y de la formación”, *Revista ESS*, vol. 14, n° 1. Disponible en: ess.iesalc.unesco.org.ar.

STUBRIN, A. (2010): *Calidad universitaria. Evaluación y acreditación en la educación superior latinoamericana*, capítulos 1, 4 y 7, Santa Fe, EUDEBA/Ediciones UNL.

WALZER, M. (1993): *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, capítulos 1, 5 y 8, México DF, Fondo de Cultura Económica.

WEBER, M. (1983): *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 2º Parte, capítulo 7, México DF, Fondo de Cultura Económica.

Cómo citar este artículo

STUBRIN, A. (2018): “Entre la uniformidad y la atomización. Un aporte sobre los impactos del aseguramiento de la calidad sobre instituciones y programas universitarios en América Latina”, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad –CTS*, vol. 13, n° 37, pp. 85-94.