

El aseguramiento de la calidad en la educación superior venezolana

César Villarroel

Magíster en Educación. Consultor del Proyecto de Reforma de la Educación Superior Venezolana.

EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR VENEZOLANA

En Venezuela no existe, como tal, un sistema de evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior, sino una normativa que regula la creación y modificación de instituciones y carreras universitarias, contenida en la **Ley de Universidades** (Venezuela, 1971). En este sentido, no existe un proceso formalizado de supervisión de las instituciones ni tampoco uno de rendición de cuentas; sólo en el nivel de postgrado existe un sistema de creación y acreditación de los programas de este nivel que data de 1986 (CNU, 1986). A pesar de esto, se cuenta con una rica experiencia en el campo de la evaluación institucional en el nivel de pregrado y de acreditación en el de postgrado.

Desarrollo de la evaluación institucional en Venezuela. (1960-1998)

Durante los años sesenta del siglo XX se crean las primeras universidades experimentales (Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado, 1962 y Universidad Simón Bolívar, 1967). Esta iniciativa puede considerarse un paso muy importante para modernizar el sector universitario, pues se pretendía –por lo menos en el papel– que las nuevas instituciones universitarias no estuviesen atadas a la concepción y estructura napoleónicas de las universidades autónomas; y se previó en la legislación correspondiente (Ley de Universidades. 1970) una serie de evaluaciones institucionales que debían asegurar la calidad y pertinencia de esas instituciones. Lamentablemente, el Estado venezolano no desarrolló las evaluaciones previstas y la mayoría de las universidades experimentales pugnarón, desde su inicio, para dejar de ser tales y adquirir el estatus autonómico que les garantizaba la elección de sus propias autoridades, pero que lesionaba su carácter experimental (Villarroel, 1998).

En 1983 (OPSU, 2001) se crea la Universidad Pedagógica Libertador que integra y convierte en universidad a los institutos oficiales que formaban educadores; mas la nueva institución no ha podido asegurar una calidad básica a sus diferentes institutos; éstos presentan variados niveles de calidad, similares a los que ostentaban antes de la integración.

En 1983 se comienza a diseñar un sistema de acreditación de programas de postgrado que se concreta en 1986, y que hasta ahora (2004) ha logrado acreditar a 491 programas (que representa un 34% del total de programas de postgrado), lo que ha tenido un efecto positivo en el mejoramiento de la calidad de los programas evaluados, pero con poca repercusión en el total de programas que se ofrecen y en la decisión de los usuarios para seleccionar los mismos.

Desde 1971 la universidad venezolana ha registrado importantes iniciativas en el campo de la evaluación institucional. En la Ley de Universidades se norman evaluaciones periódicas para el total de universidades y, en especial, para el sector de universidades experimentales. Asimismo, la Ley de Universidades (Venezuela, 1971) prescribe también responsabilidades evaluativas, de corte de Rendición de Cuentas, a las autoridades universitarias (artículo: 36 Inciso 9) que a la letra dice:” (Son atribuciones del Rector) Informar semestralmente al Consejo Universitario y anualmente al Consejo Nacional de Universidades acerca de la marcha de la Universidad”.

Son dignas de mencionarse, además, las siguientes experiencias evaluativas: Núcleo de Planificadores Universitarios, que cubre la etapa de 1983 hasta 1994 (Núcleo de Planificadores Universitarios, 1994); el diseño de un Sistema de Indicadores Cualicuantitativos para la Evaluación Institucional de la Universidad Venezolana (OPSU, 1994); un conjunto de Evaluaciones Universitarias “ad hoc” que realizara el Departamento de Evaluación institucional de la OPSU a solicitud de las propias instituciones, o por encargo del CNU o de la OPSU (Sardi, 1994); la creación de un Sistema de Acreditación de Estudios de Postgrado, desde 1986 (Consejo Consultivo, 1997); las experiencias de diferentes universidades en autoevaluaciones institucionales, como la de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL, 1985), la Simón Rodríguez (Espinoza, 1990), Simón Bolívar (Gómez, 1985) o las parciales (de Facultades y Escuelas), como las realizadas en la mayoría de las universidades nacionales, a veces con el asesoramiento y participación de organismos internacionales como el Proyecto Columbus, que realizó durante el lapso 1998-2000 una autoevaluación de algunas Facultades de Ingeniería, mediante la aplicación del mecanismo evaluativo conocido como SECAI: Sistema de Evaluación de la Calidad de la Enseñanza de la Ingeniería (SECAI, 2000).

Finalmente, vale la pena mencionar las experiencias de evaluación y acreditación del profesorado universitario (docentes e investigadores) mediante mecanismos de evaluación que incentivan (preman) al profesorado, tales como el SPI (Sistema de Promoción del Investigador), los PEI (Programa de Estímulo al Investigador) y la CONABA (Comisión Nacional del Beneficio Académico).

A pesar de una experiencia evaluativa tan intensa y variada, no se puede decir que se haya sembrado una cultura evaluativa en la universidad venezolana, porque estas iniciativas han tenido poca o ninguna repercusión en el mejoramiento de las instituciones universitarias. Un primer análisis permite apreciar que tales iniciativas tuvieron algo en común: fueron coyunturales, a excepción de la acreditación de postgrado.

Por estas razones se consideró necesario concebir, diseñar y desarrollar un sistema de evaluación y acreditación que tuviera un carácter permanente, con lo cual se institucionalizaría la evaluación universitaria y se crearían las condiciones para sembrar y desarrollar una cultura evaluativa en el subsistema de Educación Superior (ES en lo sucesivo).

Logros de los mecanismos de Evaluación

Aunque la experiencia de evaluación institucional de la ES en Venezuela durante la época considerada (1960-1998) no ha sido todo lo exitosa que se hubiese querido, debe destacarse, sin embargo, que esa experiencia dejó unos resultados nada desdeñables, tanto en la evaluación institucional del pregrado como en lo que refiere a la acreditación del postgrado. En ambos casos la experiencia constituyó una base sólida sobre la cual se montó el nuevo Sistema de Evaluación y Acreditación de las Universidades venezolanas (SEA).

Evaluación del pregrado

En el primer caso (evaluación del pregrado) Venezuela cuenta, desde 1985, con una oficina que evalúa las nuevas creaciones de instituciones y carreras universitarias. Básicamente, el proceso de evaluación revisa el proyecto presentado por los promotores del mismo y se contrasta con unas normas ya establecidas que evalúan, fundamentalmente, los siguientes rubros:

1. Justificación del proyecto.
2. Soporte económico.
3. Planta física y equipamiento.
4. Recursos humanos.

5. Proyecto curricular.
6. Otros.

Los proyectos son evaluados por equipos técnicos “especializados”, y los planes de estudio de las carreras propuestas son evaluados por expertos científicos, externos a la institución que presenta el proyecto de creación. El permiso de funcionamiento es otorgado por el CNU (Consejo Nacional de Universidades), y todas las instituciones universitarias (tanto oficiales como privadas) con proyectos de creación de instituciones y carreras están obligadas a someterse a esta evaluación para recibir el correspondiente permiso de funcionamiento.

Todo lo anterior revela que desde la década de los ochenta del siglo XX, Venezuela cuenta con un mecanismo de evaluación institucional que pretende asegurar una calidad básica en las instituciones universitarias.

Logros en la evaluación del postgrado

La evaluación de los postgrados comprende dos procesos evaluativos: la acreditación y la evaluación de proyectos de creación de postgrados. El proceso de acreditación es el más antiguo (1983), el que se sigue para otorgar los permisos de creación comenzó en 1996. Debido a esta circunstancia, en Venezuela funcionan postgrados que han sido autorizados y acreditados; otros que sólo han sido autorizados; otros más que han sido acreditados pero no autorizados; y, finalmente, algunos que no han sido ni autorizados ni acreditados⁽¹⁾.

Etapa 1999-2005

En 1998 se produce en Venezuela un cambio de gobierno (llegada a la presidencia de la República de Hugo Chávez Frías) que genera, desde sus inicios, un movimiento para transformar el Estado venezolano. En este sentido, se disuelve el antiguo Congreso de la República y, en su lugar, se crea una Asamblea Nacional Constituyente que, en 1999, redacta y hace aprobar mediante un proceso plebiscitario una nueva Constitución. En esa Constitución se contempla, en lo que atañe a educación, una serie de artículos que bosquejan la necesidad de un proceso de evaluación de la calidad de la educación, y que el mismo sea organizado e instrumentado por el Estado venezolano, habida cuenta de que la educación de calidad es vista como un *servicio público* que debe ser garantizado por el Estado.

En efecto, en el artículo 103 de la Constitución se establece que:

Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades....”

A diferencia de la Constitución anterior (1961), la de 1999 establece de manera expresa y tajante que la educación a la que tienen derecho todos los venezolanos, debe ser de calidad. Esto supone que el Estado asume el compromiso de asegurarla; compromiso éste que sólo puede cumplirse mediante la instrumentación de un sistema de evaluación que permita detectar, juzgar y mejorar la calidad de la educación venezolana. Nos adelantamos al argumento, según el cual, la evaluación no es la que determina la calidad de una institución o de un sistema educativo; es cierto, pero sin la evaluación nunca se podrá saber si la educación que estemos considerando es o no de calidad. De ahí que calidad y evaluación sean inseparables, pues la práctica de la última es el único medio de revelar la existencia de la primera.

En el artículo 102 se establece que:

...El Estado la asumirá (la educación) como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades... La educación es un servicio público... El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana, de acuerdo con los principios contenidos de esta Constitución y en la ley.

En este artículo el Estado venezolano declara a la educación como una función indeclinable de éste; es decir, considera que la educación es su responsabilidad; por supuesto, compartida con la familia y la sociedad, pero sin declinar su mayor responsabilidad en y por la educación, en tanto ésta es considerada como un servicio público y, como tal, debe asegurarse que ese servicio sea uno de calidad; y aquí aparece otra vez la necesidad de la evaluación del proceso educacional para poder *asegurar su calidad*.

Y, finalmente, con relación a lo pautado en la Constitución sobre la importancia de la evaluación de la educación, el artículo 109 establece:

...Las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley...

Nótese que el artículo 109 es taxativo y claramente pauta como una necesidad la supervisión de la educación superior por parte del Estado, aún en el caso de las universidades autónomas para que éstas interpreten correctamente el carácter y alcance de su autonomía. Esto significa comprender o hacer entender que tiene un carácter de autonomía responsable y un alcance limitado por los derechos y responsabilidades del Estado con respecto a la Educación Superior. Esta

supervisión prevista en la Constitución para la educación superior por parte del Estado, nos remite a la evaluación de Rendición de Cuentas como derecho y deber del Estado venezolano; a tal fin y en forma reiterativa se remarca que es para *asegurar la calidad* de las instituciones de ES; una rendición de cuentas a la que están obligadas tanto las instituciones como el Estado; aquéllas al responder positiva, válida y diligentemente y éste al exigirla en el marco de una verdadera autonomía responsable.

Los tres artículos de la Constitución comentados anteriormente convergen en la necesidad y prioridad de la evaluación de la educación, especialmente en lo que compete a la evaluación de la calidad institucional. Esto revela que en la Constitución de 1999 se destacaba ya la necesidad de concebir, organizar e instrumentar un sistema de aseguramiento de la calidad educacional, mediante la sistematización de los procesos de evaluación. Todos ellos evidencian el derecho y el deber que tiene el Estado venezolano con relación a la creación y desarrollo de un Sistema de Evaluación y Acreditación de la ES venezolana. Este compromiso se corrobora en la normativa que registra las políticas sobre ES. Así, en el documento titulado: *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007* (República Bolivariana de Venezuela, 2001), se establece:

Elevar calidad y eficiencia en las instituciones de educación superior comprende el desarrollo de la carrera académica y... la implantación de un sistema de evaluación y acreditación académica.

En este documento se plantea, de manera expresa, la necesidad de un sistema de evaluación y acreditación académica; es decir, el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007) instrumentaliza la necesidad de evaluación que, en general, se presenta en la Constitución; pero que en este caso se especifica para la ES venezolana. Por eso, el señalamiento incluye la acreditación como un mecanismo de control de la calidad y excelencia de este nivel educativo. Asimismo, el Programa de Gobierno también establece:

- Como política: La conquista de la excelencia académica.
- Como objetivo: Elevar la calidad y eficiencia de las instituciones.
- Como estrategia: Diseñar e implantar un sistema de evaluación y acreditación académica para las instituciones de Educación Superior. (República Bolivariana de Venezuela, 2001).

Las prescripciones del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007) se ratifican en el Programa de Gobierno que, justificándose en la

conquista de la calidad y excelencia académica, contempla, no ya como necesidad sino como meta, la creación de un sistema de evaluación y acreditación *de y para* la ES venezolana.

Durante el año 2000, la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) emprendió el diseño de un Sistema de Evaluación y Acreditación (SEA) para la educación superior venezolana que fue aprobado por el Consejo Nacional de Universidades (CNU) durante el 2003. El diseño del sistema de Evaluación y Acreditación (SEA) para todas las universidades del país se culminó a fines del 2003. Durante el primer semestre del 2004 se procedió a instrumentar el diseño aprobado por el Consejo Nacional de Universidades, mas la instrumentación fue abortada por el Ministerio de Educación Superior (MES), aduciéndose que el SEA era incompatible con los dos principales proyectos de reforma de la ES que, para entonces, estaba desarrollando ese ministerio: Misión Sucre y Universidad Bolivariana⁽²⁾.

Frente a este panorama, la formalización, organización y administración del sistema sufrió una serie de tropiezos que, finalmente, dieron al traste con su aplicación al defenestrarse el equipo coordinador (Director de la OPSU y Coordinador del SEA), lo que condujo a la paralización del proyecto hasta el 2008, cuando se intentó, por parte de la OPSU, la recuperación del mismo.

EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN VENEZUELA

La educación a distancia en Venezuela se inicia, como en casi toda Latinoamérica, con los llamados “cursos por correspondencia” que, al tratar de desarrollarla en la ES transmitió a esta modalidad de estudio, y en este nivel educativo, un cierto escepticismo con relación a la calidad de la misma; de hecho, en los “piniños” de la educación a distancia en Venezuela, ésta era considerada como una pariente pobre (y de arte menor) de la educación presencial. Es en este contexto donde nace la primera experiencia sistemática y formal de educación a distancia en la ES venezolana: los “Estudios Universitarios Supervisados (EUS) organizados y desarrollados por la Universidad Central de Venezuela desde el año hasta nuestros días. Otorgaba (y otorga) el Título de Licenciado en Educación y estaba dirigido, preferentemente, a los maestros en ejercicio que querían alcanzar la licenciatura pero que no podían cursarla en el sistema presencial. El formato didáctico era el de las “guías” escritas, monografía al final del curso y una evaluación presencial; de hecho, la evaluación no era lo único presencial, por eso no es

una exageración decir que estos estudios supervisados eran en realidad “estudios presenciales realizados de lejos”.

Una segunda experiencia de la Educación a Distancia en la ES venezolana, más formal y de mayor alcance, lo constituye la creación de la Universidad Nacional Abierta (UNA).

EVALUACIÓN DE LAS CARRERAS DESARROLLADAS CON LA MODALIDAD A DISTANCIA

No hay en Venezuela una normativa que establezca los indicadores y estándares de calidad para ser aplicados a las carreras desarrolladas por la modalidad a distancia, pero existen niveles y requisitos de exigencia para la creación de tales carreras. Básicamente, las exigencias se focalizan en la calidad y cuantía de los recursos tecnológicos o, como frecuentemente se le denomina: **plataforma tecnológica**; en todo lo demás, las exigencias y requisitos son un remedo de lo exigido a los estudios de la modalidad presencial.

Sin embargo, existe un proyecto de normativa que incluye lo relativo a las formas de evaluación de las carreras desarrolladas por la modalidad a distancia. En este proyecto se enfatiza que los elementos esenciales para permitir o autorizar el desarrollo de una carrera a distancia serían los siguientes componentes: **Académico, Tecnológico y de Gestión**. En el componente Académico se destaca la necesidad de caracterizar un **Modelo Pedagógico**, propio de la modalidad a distancia, y un **Sistema de Evaluación** (de aprendizajes e institucional) cónsono también con esta modalidad; mas, cuando describen el Modelo Pedagógico y las formas de evaluación, éstas no logran desprenderse de la caracterización de tales elementos en la modalidad presencial, por su generalización y porque son condiciones que resultan igualmente válidas para la educación presencial⁽³⁾.

En el componente de Gestión aparece como requisito la conformación de un **Curso Introductorio**, que tiene como propósito preparar al estudiante para un manejo exitoso del estudio dentro de esta modalidad; pero que, además, se desarrolla con la modalidad a distancia. Esta es una buena noticia; la mala es que desde finales del 2009 se intenta que la normativa sea aprobada por el CNU sin que se haya manifestado la voluntad para que así sea y con el agravante de que en la Venezuela actual (2011) se está cambiando toda la legislación sobre los estudios universitarios mediante una nueva ley de estudios universitarios (LEU).

TENDENCIAS SOBRE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

El problema de la Calidad de la Educación a Distancia (especialmente en el nivel de la Educación Superior) debería ser el mismo que el de las otras modalidades alternativas: **Educación Presencial y Educación Semipresencial**, pues no sería lógico (ni ético) concebir a estas modalidades con calidades distintas y jerarquizadas, como se ha pretendido hasta ahora, pues es necesario recordar que con base a su génesis (hermana putativa de la educación presencial) la Educación a Distancia siempre fue considerada como de menor calidad, creándose posteriormente la educación semipresencial que, en términos de calidad, ocuparía el lugar central en una escala de calidad descendente de tres categorías, donde la Educación a Distancia ocuparía el nivel inferior.

En nuestro análisis encontramos que uno de los mayores obstáculos para el reconocimiento de la calidad en la Educación a Distancia estriba en la concepción operativa de ésta, es decir, una modalidad de estudio que se desarrolla en sitios y tiempos distintos en los que transcurre la educación presencial; en consecuencia, la calidad de la Educación a Distancia es un remedo de la presencial, con las limitaciones de la distancia física entre los principales actores del acto docente: alumno y profesor; y el tiempo que debe tardarse para alcanzar una formación plena; es decir, la servida en la modalidad presencial.

En base en lo anterior, la organización e instrumentos de la Educación a Distancia están destinados a *presencializarla en la lejanía y a corto plazo*; el apoyo tecnológico trata de reproducir (lo más fiel posible) las prácticas, tradiciones y hasta valores, de la educación presencial; en este sentido, hay un empeño por homologar la calidad de la educación presencial imitando aquellas prácticas que son consideradas como garantes del aseguramiento de la calidad de esa modalidad. Este empeño es válido y loable. Lo primero, porque la calidad de un profesional formado mediante la modalidad a distancia debe ser igual a la que ostente el mismo profesional en la modalidad a distancia; dicho de otro modo, las **competencias** que exhiban ambos profesionales deben ser las mismas, asumiéndose que dichas competencias constituyen la exigencia básica e indispensable que debe mostrar el profesional para que su formación sea considerada de calidad; el problema radica en que en el caso de la Educación a Distancia la calidad que ésta intenta imitar (la presencial) sea realmente tal; en otras palabras, no está probado que la calidad que se puede encontrar en la modalidad presencial se deba a eso, a su carácter presencial, y los mecanismos para asegurarla tampoco sean los más idóneos.

Al analizar el nivel de formación universitaria que verdaderamente puede asegurar su calidad encontramos que la modalidad presencial es la menos propicia para lograr ese cometido. Para explicar esta afirmación tan controversial recurriremos a un proverbio chino que, en su versión española, dice así:

*Decídmelo y lo olvidaré,
Mostrádmelo y lo recordaré,
Implicadme y lo aprenderé,
Apartaos y actuaré.*

La educación presencial de pregrado apenas alcanza (y no siempre) el nivel de implicación; pero jamás alcanza el nivel de la formación autónoma e independiente; y por una sencilla razón: porque su naturaleza (la presencialidad) no se lo permite; ni siquiera en aquellas instituciones y carreras que acostumbran en el estadio final de la formación exigir al futuro profesional una pasantía y/o la presentación de una tesis de grado para que pueda demostrar su independencia. Se logra el cuarto nivel del proverbio porque las dos actividades son tuteladas en forma tan presencializada que ahogan la capacidad autonómica del futuro egresado. De hecho, en alguna bibliografía (García Guadilla, 2008) ya comienza a aparecer la idea de que la formación universitaria de pregrado debe presentar una situación mixta en lo que respecta a las modalidades de estudio, pero que al final debe ser totalmente *a distancia*, aunque no en el sentido tradicional, sino en lo que atañe a la independencia y autonomía del estudiante, que no del alumno.

En cambio, la Educación a Distancia, por su misma naturaleza, privilegia la autonomía e independencia del estudiante. En este sentido, la tendencia moderna en cuanto al uso de la plataforma tecnológica en la Educación a Distancia enfatiza el uso de ésta para apuntalar el aprendizaje independiente⁽⁴⁾, en lugar del uso tradicional que intentaba reproducir *a distancia* el ambiente presencial del aula, en otras palabras, la tecnología permitía el acercamiento físico del hecho educativo (teleconferencias, internet, etc.).

En lo que respecta a la evaluación y acreditación, la modalidad a distancia ha copiado lo peor de estos procesos en la educación presencial. En lo que atañe a la evaluación, se parte del hecho de que es necesario que ella se instrumente para poder conocer el grado o nivel de calidad de la institución; esto es correcto; el problema radica en que la evaluación que mayormente se desarrolla en el pregrado de nuestra educación presencial (y que es la copiada por la Educación a Distancia) no es **válida** para la misma educación presencial y mucho menos para la

modalidad a distancia, pues es una evaluación eminentemente fiscalizadora, más propio de un proceso de acreditación que uno de evaluación.

En efecto, la fiscalización supone una garantía de que el sujeto no cometa fraude, y que si lo hace éste pueda ser detectado y el sujeto sancionado; por eso, es casi una constante encontrar en la bibliografía sobre educación a distancia el señalamiento de que la evaluación debe presencializarse para evitar el fraude (Alarcón y Luna, 2004; Lupion y Rama, 2010). Esta característica de la evaluación fiscalizadora no es válida para la modalidad presencial porque no evalúa las competencias de la profesión en cuestión sino los elementos de ésta, dentro de la clasificación de Delors (Delors, 1994) como son: los **conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores**, además, sin la debida integración. En consecuencia, la realización de los exámenes con un profesor que fiscalice el hecho no garantiza la idoneidad y validez de la evaluación.

Pero en la educación a distancia esta evaluación fiscalizadora produce, por lo contradictorio, efectos más devastadores, porque todo el sistema a distancia apunta como *súmmum* de la educación universitaria a distancia hacia la autoevaluación, como ya lo vimos al glosar el proverbio español. Pero hay más, el comportamiento ético del futuro profesional es una de las competencias más caras en ese modelo de formación, como puede apreciarse en el proyecto Tuning (González y Wagenaar, 2003) y ellas no sólo deben evaluarse debidamente, sino que constituyen la formación universitaria más importante del futuro profesional. De ese modo se evitaría la actual paradoja que nos lleva a caracterizar en los perfiles académicos la necesidad de formar ética y moralmente al profesional, pero no le permitimos que se autoevalúe porque estamos seguros de que hará trampas; lo que no impide que lo graduemos. Pareciera que en el campo de la evaluación de los aprendizajes la educación a distancia tendrá que desmontar todo el tinglado.

¿ASEGURAMIENTO O CONTROL DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA?

Se ha generalizado la idea de que todo tipo de evaluación (de los aprendizajes, de Programas o Institucionales) es una evidencia de que se concibe y se practica el **aseguramiento de la calidad**⁽⁵⁾. Este es un costoso error porque ha propiciado el que se desvirtúen los mecanismos y esfuerzos para asegurar la calidad de la Educación Superior. La evaluación de los estudios universitarios, como proceso regulador, tiene dos grandes propósitos: **control** y **mejoramiento** de la calidad. Las evaluaciones que persiguen el control de la calidad son externas, ponen el acento en

la evaluación de los resultados, y el juicio que emite califica el grado de calidad alcanzado por el objeto evaluado. Las evaluaciones más características de este tipo son: **la Rendición de Cuentas** y **la Acreditación**.

Ninguna de ellas asegura la calidad del aprendizaje estudiantil, ni el institucional; en ambos casos sólo juzgan, miden y califican el grado de calidad encontrado y lo comparan con un estándar absoluto en el caso de la rendición de Cuentas y con sus pares o semejantes en el caso de la Acreditación, lo que convierte a la calidad en una categoría altamente relativa⁽⁶⁾. La Acreditación puede establecer si una institución o programa, en términos de calidad, es **igual, mejor o peor** que sus semejantes, pero no puede, en un genuino proceso de acreditación, establecer si una institución **es de calidad**.

Debe reconocerse, sin embargo, que con base en los resultados de estas evaluaciones podría desarrollarse un proceso de mejoramiento de la calidad, tanto en el aprendizaje como en lo institucional, aunque ese no sea su propósito original⁽⁷⁾.

Por el contrario, las evaluaciones que persiguen el mejoramiento de la calidad, son procesos internos (tanto en el estudiante como en la institución), ponen el acento en la evaluación del proceso (esto es lo que las caracteriza como aseguradoras de la calidad), porque de este modo **aseguran** la correspondencia o pertinencia del propósito u objetivo con los resultados alcanzados. El proceso evaluativo diagnostica las **Dificultades, Oportunidades, Facilidades y Amenazas** (DOFA) y el juicio que emite no califica sino que orienta a los ajustes (mejoramiento) en el objeto evaluado. Las evaluaciones más comunes e importantes para el mejoramiento en esta tipología que estamos comentando son: **la Autoevaluación** y **la Autorregulación**. La primera es la más conocida y practicada en América Latina, pero también la más tergiversada.

Básicamente, la autoevaluación es un proceso interno de evaluación que compara las características del objeto evaluado con un referente (indicadores y estándares) creado y validado por el mismo sujeto evaluador, lo que hace que se incremente la discrecionalidad subjetiva del evaluador; de ahí que cuando las autoevaluaciones son complementadas con una evaluación externa: **pares externos** (verdadera incongruencia conceptual y técnica que homologa en un mismo proceso aseguramiento y control de la calidad) las autoridades de las instituciones evaluadas, en casi todas las oportunidades, reconocen la experticia del evaluador pero cuestionan su dictamen.

Es como si Ud. fuera al médico para que le diagnostique cierta dolencia que le aqueja, y luego se querelle con él porque éste le diagnostica una grave enfermedad. La explicación que cabe dar es que se ha combinado un proceso interno que

sólo atañe a la propia institución y donde no se le teme a todo lo negativo que se encuentre porque la institución no está siendo juzgada externamente; con un proceso externo en el cual todo lo negativo que se encuentre debe ser rechazado porque podría perjudicar a la institución al ser comparada con sus pares con base a los mismos parámetros (indicadores y estándares). Este es el caso de las autoevaluaciones que practica la CONEAU (Villaruel, 2007), con el ulterior propósito de acreditar la institución, y en la que existe una **Carta del Rector**, en la cual no se acata el dictamen evaluador o se espera que sean considerados una serie de atenuantes. Se atiende más a la calificación de la institución que al mejoramiento de su calidad.

Por eso, la mayor cantidad de “autoevaluaciones” institucionales que se realizan en Latinoamérica se engavetan y tienen poca o ninguna repercusión en términos del aseguramiento de la calidad institucional. Estas desviaciones de la autoevaluación han tratado de corregirse mediante la práctica y desarrollo de la **Autorregulación**. Este es también un proceso interno que tiende al mejoramiento de la calidad, se realiza anualmente de manera continua y está estrechamente ligada (es indispensable) al proceso de planificación; de hecho, no puede concebirse una planificación universitaria válida sin su correspondiente proceso de autorregulación. Los resultados finales de la evaluación son vinculantes; es decir, se consideran para la próxima planificación los objetivos alcanzados como los que no. Los primeros para generar nuevos objetivos, y los segundos para incluirlos adecuadamente en la nueva programación. La Autorregulación es, después de la evaluación inicial, para otorgar el permiso de funcionamiento, el proceso más idóneo para asegurar la calidad de los estudios universitarios.

De lo anterior se desprende que hemos estado inventariando como mecanismos de aseguramiento de la calidad universitaria procesos de evaluación que no garantizan tal aseguramiento. El más engañoso y perverso de todos es la Acreditación. Engañoso, porque se promociona como un proceso para mejorar la calidad cuando en realidad no puede ni siquiera garantizarla en su nivel básico, porque está sujeta a los niveles meritocráticos de los grupos que la practican; en otras palabras, la calidad depende de los convenimientos entre los integrantes del grupo que quiere practicarla; un ejemplo de lo anterior es el ranking y los criterios de la agencia más reputada en el nivel mundial (Universidad de Shanghái, que publica cada dos años las mejores 500 universidades; es decir, las de mayor calidad en términos de la producción investigativa, lo que deja afuera a la mayoría de las universidades latinoamericanas; con criterios con base en la *web* (criterio *web métrico*) las universidades latinoamericanas tienen una mejor figuración⁽⁸⁾.

Como consecuencia de esto, en los Estados Unidos (cuna y meca de la acreditación) han tenido que recurrir a *agencias acreditadoras que evalúan y acreditan a otras agencias acreditadoras* de las cuales se duda o se cuestiona la pertinencia meritocrática de la calidad que manejan.

Y es perversa porque quienes la promocionan desde su aparición en el Decálogo del Consenso de Washington (1989) han vendido la idea de que ésta es la evaluación que deben desarrollar los países que quieran mejorar su calidad, haciendo que se deje de lado los procesos que verdaderamente pueden contribuir al mejoramiento de la misma, al considerar un nivel absoluto de calidad que sea exigible, por ejemplo, en términos de las competencias indispensables que deben caracterizar la formación básica de un profesional. En una oportunidad escribí (Villarroel, 2007:1) que *“quienes esperan que la acreditación universitaria mejore la calidad de sus instituciones y programas, no sólo esperan un tren que nunca llegará, sino que, además, lo hacen en una estación equivocada”*.

Esta tergiversación y confusión con relación al uso y abuso de los procesos de aseguramiento de la calidad universitaria, afecta más a la modalidad a distancia que a la presencial, pues por su naturaleza: estudiantes con mayor experiencia, responsabilidad y, sobre todo, por la autonomía que se les otorga a éstos, están obligados a asegurar durante el proceso la calidad de la formación resultante. Sin embargo, la evaluación que más se practica, o al menos a la que se le da la mayor importancia, es la sumativa, la terminal, cuando ya no hay posibilidad de mejorar la calidad de ese producto. Por eso impacta cuando los Estados o instituciones le hacen concesiones a la educación a distancia, exceptuando, la aplicación de los exámenes que no debe perder su exclusividad presencial (Lupion y Rama, 2010).

Pero una verdadera evaluación aseguradora de la calidad en la modalidad a distancia no depende exclusivamente del énfasis en la evaluación *formativa*, sino también de que el diseño instruccional sea por *competencias*. De ese modo, las evaluaciones de competencias simples o básicas pueden evitar que el estudiante adelante mucho camino hacia la meta final sin haber asegurado la calidad de las competencias iniciales o básicas. Un ejemplo de este tipo de evaluación nos la proporciona la nueva tendencia evaluativa en Educación a Distancia que utiliza las **simulaciones** tecnológicas que, mediante una evaluación *formativa* (reitera tantas veces como sea necesario), permita que el estudiante asegure con una altísima probabilidad el dominio de una competencia antes de encarar la evaluación sumativa. Este es el caso, por ejemplo, del software usado en odontología para entrenar y evaluar la competencia o capacidad necesaria para diagnosticar adecuadamente.

Competencia y simulación, he aquí los elementos claves en las innovaciones evaluativas de la Educación a Distancia. La primera exige una evaluación en el ambiente más real posible; pero la mayoría de las veces esto no es posible por falta de condiciones o por los riesgos que implica; por eso, debe recurrirse a las simulaciones que permiten el aprendizaje mediante el entrenamiento evaluativo.

CONCLUSIONES GENERALES

En Venezuela, los mecanismos de aseguramiento de la calidad universitaria son de vieja data (mediados del siglo XX), pero estaban circunscritos a los requerimientos exigidos por el Estado para aprobar un proyecto de creación de instituciones y/o carreras universitarias, y otorgar el correspondiente permiso de funcionamiento. Después del cambio de gobierno y de Estado (se cambió la Constitución) en 1999 se producen dos decisiones que van a acelerar las evaluaciones tendentes a asegurar la calidad de los estudios universitarios: la nueva **Constitución** establece (artículo 103) que todos tienen derecho a una educación de calidad, aspecto éste que no lo contemplaba la Constitución anterior; lo que compromete al Estado a asegurar una calidad básica en todas las instituciones de educación Superior. La otra decisión relevante, es la de establecer en el Plan de la Nación (2001-2007) la necesidad de crear y desarrollar un Sistema de Evaluación y Acreditación (SEA) de la calidad de la Educación Superior.

El SEA se diseña y se aprueba (2003), pero no se aplica por diferencias de concepción y criterios entre los funcionarios gubernamentales que tenían que ver con el Ministerio de Educación Superior. Durante el 2004 se interrumpe el desarrollo del SEA y, junto con él, las pocas medidas de aseguramiento de la calidad que se habían instrumentado.

La creación de instituciones de Educación a Distancia se evalúa con base en la normativa que se sigue para la evaluación de las instituciones y programas de la modalidad presencial, enfatizándose la evaluación de la llamada plataforma tecnológica de la Educación a Distancia. No existe una normativa propia de esta modalidad.

Durante el 2008 se diseña (en conjunto con el Núcleo de Vicerrectores Académicos) una normativa que regularía la concepción, organización y desarrollo de la Educación a Distancia con su correspondiente especificación de mecanismos de aseguramiento para los estudios bajo esta modalidad. Desde el 2009 este

proyecto fue sometido a la consideración del Consejo Nacional de Universidades (CNU) sin que, hasta la fecha, se haya aprobado; mientras, se sigue desarrollando la Educación a Distancia en el país, pero con los mecanismos de “aseguramiento de la calidad” de la modalidad presencial.

NOTAS

- (1) Los posgrados que no están autorizados ni acreditados aparecen en las estadísticas como “no evaluados”, porque algunos de ellos fueron creados cuando no existía la normativa correspondiente (antes de 1996), razón por la cual tampoco existía la obligación, para ellos, de solicitar permiso pues no había ni una normativa ni instancia alguna en la cual hacerlo.
- (2) Debe reconocerse que la incompatibilidad aludida era y es real, porque el SEA tenía como propósito fundamental el *aseguramiento de la calidad* de la ES venezolana; mientras que la Misión Sucre y la Universidad Bolivariana son proyectos que pretenden una inclusión masiva de los venezolanos a la ES, pero *sin asegurar la calidad básica* que prescribe la Constitución, el Plan de la Nación (2001-2007) y el Programa de Gobierno. Por esos motivos, el SEA devino en un instrumento que evidenciaba ante la comunidad la inconsistencia del Ministerio de Educación Superior en lo que respecta al aseguramiento de la calidad universitaria, pues el proyecto Alma Mater de la OPSU tenía como premisa el *aseguramiento de la calidad universitaria y de inclusión de todos los venezolanos* (sin impedimentos constitucionales) *a una educación superior de calidad*.
- (3) Esto es lo que pasa con el desarrollo del aprendizaje autónomo que se piensa es característico de la Educación a Distancia porque sus estudiantes “están obligados” a ser autónomos e independientes por los condicionantes de lugar y tiempo en los que desarrolla su trabajo; sin embargo, el aprendizaje autónomo es igualmente una premisa válida para el estudiante de la modalidad presencial.
- (4) En la formación de odontólogos, especialmente en el ámbito europeo, se ha extendido la práctica de utilizar la tecnología (*software*) para evaluar competencias complejas como la de diagnosticar, por ejemplo. Estas evaluaciones, si bien se usan preferentemente en el sistema presencial, terminan por convertirse en una herramienta valorativa de una Educación a Distancia, pues cumple con su carácter formativo, es decir, la evaluación como un medio de aprendizaje y, además, le permite a los estudiantes suficientes oportunidades para, finalmente, evidenciar el dominio de la competencia objeto de entrenamiento. Se recomienda a los interesados en estas experiencias e innovaciones consultar: European Journal of Dental Education. ISSN.
- (5) A continuación se esquematizan los propósitos de los diferentes tipos de evaluación (control y mejoramiento) en donde se aprecia por contraste los propósitos de la autoevaluación y la acreditación.



- (6) Para asegurar un mínimo de calidad, o una aceptable, se crearon en 1949 la Comisión Nacional de Acreditación y la Federación de Comisiones Regionales de la Educación Superior. En 1974 se fusionan la Comisión y la Federación e integran el Consejo de Acreditación Postsecundaria (COPA). En 1994 la COPA se convirtió en CORPA (Comisión de Reconocimiento de Acreditación Postsecundaria). En 1996 se disolvió la CORPA y se creó el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (CHEA). Estos organismos no acreditan en sentido estricto, sino que dan a conocer a la opinión pública (los usuarios) las instituciones y programas que han logrado una acreditación confiable; es decir, aquellas cuyas agencias acreditadoras han sido reconocidas como tales por los organismos de control y supervisión. (Villaruel, 2008:96).
- (7) Esto es lo que sucede con MERCOSUR que convirtió su proceso de Reválidas y Equivalencias en uno de acreditación, pero combinando el proceso de autoevaluación con el de acreditación, ya que al terminar el proceso de acreditación se le da oportunidad a la institución (en el caso de que no hayan alcanzado los estándares requeridos) para que realicen las mejoras necesarias para que puedan ser acreditados. (Martín, s/f).
- (8) A continuación se presenta el ranking de Shanghái 2007:

Las mejores del mundo

1. Harvard University.
2. Stanford University.
3. UC Berkeley.
4. University of Cambridge.
5. Massachusetts Institute of Technology.
6. California Institute of Technology.
7. Columbia University.
8. Princeton University.
9. University of Chicago.
10. University of Oxford.

Las mejores de Latinoamérica

1. UNAM (México) 150-200.
2. Sao Pablo (Brasil) 150-200.
3. Buenos Aires (Argentina) 300-350.
4. Río de Janeiro (Brasil) 300-350.
5. Campinas (Brasil) 350-400.
6. U de Chile (401-450).
7. U. Paulista (Brasil) 401-450.

Criterios (Shanghai Jian Tong University - 2007)

1. Nº de Premios Nobel ganados por cada Universidad en física, química, medicina y economía.
2. Número de investigadores altamente citados, de acuerdo a las lista publicadas por ISI en 21 áreas de conocimiento.
3. Número de artículos publicados en las revistas Science y Nature de acuerdo a la base de datos ISI.
4. Número de artículos en las bases de datos SIS (Science Citation Index (SCI) y Social Science Citation Index (SSCI)).
5. Desempeño académico per cápita de acuerdo a los datos ya señalados.

REFERENCIAS

- Alarcón, Francisco y Luna, Guillermo (2004). *La evaluación y acreditación en la educación superior en Centroamérica*. En, La Evaluación y la Acreditación de la Educación Superior en América Latina y El Caribe. IESALC-UNESCO. La Habana.
- ANECA (2005). *La Evaluación, Acreditación y Certificación en el marco de la Convergencia Europea*. Universidad de Castilla la Mancha. España.
- Bernasconi, Andrés (1998). *Evaluación de la Educación Superior en América Latina: El Caballo de Troya de la Reforma*. En, La Universidad ante el Siglo XXI- ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?. Universidad Metropolitana. Venezuela.
- BID (1997). *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.
- Brunner, José (1999). *Evaluación de la calidad en el nuevo contexto latinoamericano V Seminario Internacional de la Red Internacional para el aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior*. Santiago de Chile.
- CNU (Núcleo de Directores de Planificación) (1988). *Evaluación Institucional de las universidades nacionales: lineamientos operativos*. Núcleo de Directores de Planificación. Venezuela.
- Consejo Consultivo de Postgrado (2004). *Programas Acreditados*. C.N.U. Venezuela.
- Delors, Jacques (1994). *La educación encierra un tesoro*. Santillana. Ediciones UNESCO. Madrid.
- Espinoza, Italia (1990). *Bases teóricas y prácticas para la construcción de un modelo de evaluación institucional*. Universidad Simón Rodríguez. Caracas.
- García Guadilla, Carmen (ed.) *Pensadores y forjadores de la universidad latinoamericana*. CENDES. IESALC-UNESCO. Caracas
- Gómez, Myriam (1985). *Proyecto de Evaluación Institucional*. USB. Caracas.
- González, Julia y Wagenaar, Robert; editors (2003). *Tuning Educational Structures in Europe: Informe Final. Fase Uno*. ANECA. España.
- González, Julia y Wagenaar, Robert; editores (2006). *Tuning Educational Structures in Europe: Informe Final. Fase 2. La contribución de las universidades al proceso de Bolonia*. Universidad de Deusto. España.
- Lupion, Patricia y Rama, Claudio (coordinadores) (2010). *La Educación Superior a Distancia en América Latina y el Caribe. Realidades y tendencias*.
- Lloreda Mera, Francisco (2001). *Prólogo a Estándares mínimos de calidad para la creación y funcionamiento de programas universitarios de pregrado*. ICFES. Bogotá.
- Martín, Julio M. (s/f) *El Mecanismo de Acreditación Universitaria del MERCOSUR*. IESALC-UNESCO.
- Municio, Pedro (2000). *Herramientas para la Evaluación de la Calidad*. CISSPRAXIS. Barcelona. España.
- OPSU (2001). *Boletín Estadístico de Educación Superior* N° 19. CNU. Venezuela.
- Rama, Claudio (2005). *La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina*. IESALC/UNESCO. Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela, (2001). *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. Venezuela.
- República Bolivariana de Venezuela (2001.a). *Programa de gobierno* URL: <http://wwmpd.gov.ve>.
- Sardi, Manlio (1994). *Nuevas políticas del Consejo Nacional de Universidades*. Análisis, Volumen 3. N° 1. 1994. OPSU. Caracas.
- SEA (2004). *Normas de creación de Instituciones y carreras*. OPSU. Venezuela

- SECAI (2001). Sistema de Evaluación de la Enseñanza de Ingeniería. SECAI. Ciclo 2001. UCV. Caracas.
- Thune, Christian (1998). *The European Systems of Quality Assurance*. In, Higher Education Management. Vol. 10-Nº 3: 9-26
- UPEL (1985). Plan General para la evaluación de los institutos de formación docente. Comisión Técnica Interinstitucional de Evaluación. UPEL. Caracas.
- Venezuela (1970). Ley de Universidades
- Venezuela (1999). Constitución Nacional
- Villarroel, César (1997). *Calidad y Acreditación latinoamericanas para Latinoamérica*. En, La Educación Superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe. Tomo I. CRESALC/UNESCO. Caracas.
- Villarroel, César (1998). *La importancia de la autorregulación en el proceso de evaluación. Reflexiones para el caso Venezuela*. En, Cuadernos del CENDES Nº 37 Año 15. Segunda época: 55-77.
- Villarroel, César (2000). Sistema de Evaluación y Acreditación de las Universidades (SEA). Consejo Nacional de Universidades. Oficina de Planificación del Sector Universitario. Venezuela.
- Villarroel, César (2003). *Evaluación y acreditación de la educación superior venezolana*. En, La Evaluación y la Acreditación de la Educación Superior en América Latina y El Caribe. IESALC-UNESCO. La Habana.
- Villarroel, César (2008). La Acreditación Universitaria: Una ilusión de la calidad. OPSU-CNU. Caracas.