



**La evaluación por pares
en el escenario actual de
aseguramiento de la calidad de
la educación superior**
*Un estudio comparativo de
seis casos nacionales*

**LA EVALUACIÓN POR PARES EN EL
ESCENARIO ACTUAL DE
ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD
DE LA EDUCACION SUPERIOR**

**Un estudio comparativo
de seis casos nacionales**

Mónica Marquina

Diciembre de 2006

INDICE

Agradecimientos

Introducción

Parte 1: La evaluación por pares en la educación superior

- 1.1 Los pares evaluadores como miembros de la profesión académica
- 1.2 La evaluación por pares en revistas, investigación y enseñanza
- 1.3 La evaluación por pares en instituciones y programas

Parte 2: Algunos sistemas de evaluación que incluyen evaluación por pares

2.1 Presentación general

- 2.1.1 Estados Unidos
- 2.1.2 México
- 2.1.3 Colombia
- 2.1.4 Holanda
- 2.1.5 Suecia
- 2.1.6 Nueva Zelanda

2.2 Tendencias generales de la última década

- 2.2.1 De autorregulación a mayor control gubernamental
- 2.2.2 Del mejoramiento a la garantía de calidad
- 2.2.3 Los criterios de las evaluaciones
- 2.2.4 Los procesos de las evaluaciones

Parte 3: La participación de pares evaluadores en los sistemas analizados

- 3.1 Composición de los equipos y perfiles
- 3.2 Atributos personales
- 3.3 Problemas en la actuación de los pares y formas de enfrentarlos
- 3.4 Capacitación de los equipos evaluadores

Parte 4: Reflexiones sobre la evaluación por pares en el escenario actual

- 4.1 Las tendencias generales y su impacto en la actuación de los pares
- 4.2 Hacia una tipología de situaciones actuales de evaluación por pares
- 4.3 ¿Academia vs. gobierno por el poder de interpretar lo que pasa en la educación superior?

Apéndice metodológico

Bibliografía

Apéndice comparativo

- Cuadro 1: Status de las agencias
- Cuadro 2: Objeto y propósito de la evaluación
- Cuadro 3: Consecuencias de la evaluación
- Cuadro 4: El proceso de la evaluación
- Cuadro 5: Las dimensiones de la evaluación
- Cuadro 6: Características de los equipos evaluadores
- Cuadro 7: Problemas en la actuación de pares
- Cuadro 8: Soluciones a los problemas en la actuación de pares

AGRADECIMIENTOS

Este estudio no hubiera podido realizarse sin el aporte de colegas internacionales quienes, de manera desinteresada, colaboraron con la provisión de información. De aquí mi reconocimiento a Charles M. Cook, Ex Presidente de la *Comisión de Educación Superior de la NEASC* y Patricia O'Brien responsable del área de entrenamiento de la misma organización, quienes respondieron al cuestionario y proveyeron de documentación muy relevante.

También mi agradecimiento para el Dr. Salvador Malo, del *CENEVAL* de México, quien muy amablemente me facilitó artículos específicos del caso mexicano sobre el objeto de este estudio, elaborados por él en colaboración con Mauricio Fortes. Asimismo, debo agradecer a Ángel Díaz Barriga quien tuvo la generosidad de dedicar un tiempo a responder mis preguntas durante el Seminario Internacional Realizado por *CONEAU – IESALC* en junio de 2005.

Un agradecimiento especial va para quienes sin conocerme confiaron en el propósito de este estudio respondiendo de manera absolutamente desinteresada al cuestionario: Iván Francisco Pacheco Arrieta, del *Ministerio de Educación de Colombia*; John M. Jennings, de la *New Zealand University Academic Audit.*; y Karl Dittrich y Axel Aerden de la *Netherlands Accreditation Organization*. En este último caso, va mi agradecimiento adicional por las sugerencias realizadas y recomendación de material que resultó muy pertinente para las clasificaciones y actualización de información del caso holandés.

Finalmente, quiero agradecer a aquellos miembros y técnicos de la *CONEAU* que, actuando como comité de referato, leyeron detenidamente la versión preliminar de este estudio, recomendaron su publicación y aportaron valiosas sugerencias para la versión

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

final. Dado que se trata de una evaluación anónima, no me es posible citar sus nombres, no obstante lo cual mi reconocimiento está a la altura del realizado para los colegas internacionales.

A todos ellos, mi público reconocimiento y disposición para colaborar en lo que esté a mi alcance.

Mónica Marquina

INTRODUCCIÓN

Luego de una “primera generación de evaluaciones”, asistimos a un momento en que los diferentes países han comenzado a evaluar las formas que se han dado para el aseguramiento de la calidad de sus sistemas, con el fin no sólo de revisar y ajustar aspectos que presentan dificultades, sino también para dar respuestas, desde el ámbito de la evaluación, a los procesos de convergencia iniciados con la Declaración de Bolonia (Westerheijden, 2001).

En estos procesos, el fin de rendición de cuentas o *accountability* tiende a predominar por sobre el mejoramiento como propósitos primordiales de los sistemas de evaluación externa, en función de mayores exigencias locales por mostrar transparencia y calidad hacia la sociedad. Asimismo, los procesos de internacionalización de la educación, a través de nuevas formas de distribución de educación, han generado intentos nacionales e internacionales por mayor control. Así, es posible identificar en las últimas décadas una transición que va de un momento denominado de “primera generación” de sistemas de acreditación con un carácter académico hacia otro de “segunda generación” cuya principal característica es una tendencia a la uniformidad (Harvey, 1999; Westerheijden, 2001; Van Der Wende y Westerheijden, 2001).

El propósito de este estudio es presentar, en este contexto de transformaciones, un estado de situación de seis sistemas nacionales de evaluación que involucran la participación de pares evaluadores –principalmente académicos-, identificando tendencias generales, fortalezas y debilidades.

A tal fin, se establecieron objetivos más puntuales o específicos. Una tarea con estas características también puede ofrecer un estado del arte en la literatura actual sobre el

tema en cuestión. Asimismo, posibilita realizar algún tipo de clasificación identificando diferentes situaciones de participación de pares evaluadores, considerando el contexto en el que se dan las transformaciones. Si bien en general los diferentes sistemas incluyen etapas más o menos coincidentes en las que se prevén instancias externas de evaluación a cargo pares evaluadores, esa participación varía en función de diferentes metodologías utilizadas y existencia de distintos tipos de criterios en el marco de los cuales se espera que los pares desarrollen su trabajo. Por su parte, dicha participación puede estar determinada por las características de las agencias que llevan adelante los procesos y su vinculación con el gobierno y las instituciones. Estas cuestiones son consideradas en este estudio. Finalmente, un tercer propósito específico es el de identificar en el comparado internacional puntos problemáticos comunes en la actuación de pares evaluadores que aporten elementos para el análisis del caso argentino.

El análisis sobre la participación de pares en procesos de evaluación involucra un problema principal que es el de cómo encontrar el equilibrio adecuado que permita, por un lado obtener una mirada valorativa única, producto del conocimiento y experiencia previa del evaluador, que rescate de cada situación a evaluar la riqueza que sólo una mirada de este tipo puede dar sin que, por el otro lado, esta mirada tan específica del evaluador esté sesgada por preconceptos u otras subjetividades producto de situaciones e intereses particulares ajenos al rol asignado, pero íntimamente asociado a su pertenencia a la comunidad académica.

La hipótesis utilizada -sólo a los fines orientadores- en este estudio sostiene que en esta tensión entran en juego aspectos específicos de la tarea del evaluador, otros vinculados con la pertenencia del par a un campo determinado -el académico- y otras cuestiones vinculadas a un debate más amplio entre gobierno y comunidad académica por la autoridad de interpretar lo que sucede en la educación superior.

Para cumplir con su propósito, este estudio se divide en cuatro partes principales. En la primera, se ponen en consideración algunas cuestiones teóricas que permiten encuadrar el problema a estudiar. Así, se realiza una caracterización de los miembros de una comunidad académica en el ámbito de la educación superior. También se indaga la participación de pares evaluadores en otros ámbitos diferentes a la evaluación de instituciones y programas. Finalmente, se sintetizan algunos avances específicos en el

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

propio ámbito de la evaluación de instituciones y programas realizados por especialistas que han visto en el tema de los pares una cuestión para trabajar, en el marco de análisis más amplios de revisiones de procesos de evaluación.

La segunda parte del trabajo tiene por fin presentar los seis casos estudiados. Así, se describen cada uno de los sistemas de evaluación en el marco de las características de los sistemas de educación superior y sus transformaciones recientes, ubicando los principales elementos de análisis que luego serán profundizados. Asimismo, y a partir del análisis de cada caso, se realiza una clasificación de ellos a partir de la identificación de cuatro tendencias generales que influyen en las transformaciones recientes de los sistemas. Estas tendencias están vinculadas con la relación gobierno – instituciones en los procesos de evaluación, con los propósitos de las evaluaciones, con los criterios utilizados y con los procesos de evaluación propiamente dichos. Esta segunda parte concluye intentando mostrar que estas tendencias obedecen a causas comunes producto del nuevo contexto en el que se desarrollan los sistemas de evaluación en la actualidad.

La tercera parte aborda de manera particular el objeto de este estudio, es decir, la participación de los pares evaluadores en los sistemas analizados. Allí se indaga sobre los perfiles y otros aspectos determinantes de la composición de los equipos evaluadores y los atributos personales requeridos para ser miembro de los equipos. Particular atención se presta a los problemas que actualmente se reconocen en la actuación de pares evaluadores por parte de las agencias y de especialistas en educación superior. Finalmente, se profundiza en algunos casos nacionales que prestan interés a las instancias de entrenamiento de los pares evaluadores para el buen desempeño de su rol.

En la cuarta parte se cruzan todas las variables utilizadas a fin de extraer algunas conclusiones del análisis realizado. Se intenta demostrar una vinculación entre las tendencias generales de los sistemas de evaluación identificadas en la segunda parte del trabajo con los aspectos puntuales de los pares académicos analizados en la tercera parte. De esta asociación se realiza un ejercicio reflexivo de identificación de tres situaciones tipo en las que actualmente actúan los pares evaluadores. Finalmente se esbozan algunas conclusiones en un contexto político más amplio y tienen como fin seguir indagando sobre la hipótesis del estudio en futuros trabajos.

PARTE 1

LA EVALUACIÓN POR PARES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

1.1. Algunas cuestiones conceptuales sobre la evaluación en la educación superior

A principios de los '90 Guy Neave desarrolló el concepto de “Estado Evaluador” para referirse al análisis de fenómenos sucedidos en la educación superior europea a fines de los '80, en los cuales los gobiernos dotaron de mayor autonomía a las instituciones para el control de sus procesos, pero a la vez instalando sistemas de evaluación para juzgar el uso de dicha autonomía atendiendo a los resultados obtenidos.

En este marco se desarrollaron la mayor parte de los sistemas de aseguramiento de la calidad en los diferentes países, incluyendo a América Latina. A diferencia de Europa continental, el proceso en este último caso se dio con las particularidades propias de los sistemas de la región de tradición reformista, caracterizados por altos grados de autonomía de origen. El concepto de “Estado Evaluador” permitió durante diez años reflexionar sobre la convergencia de los procesos de evaluación en marcha en sistemas de educación superior con diferentes tradiciones hacia un modelo heterónimo (Schugurensky, 1999), poniéndose el principal foco en las implicancias para el

desarrollo institucional autónomo con procesos “controlados a distancia” por los gobiernos.

Como se dijo, pasados más de diez años, es posible identificar la emergencia de un Estado Evaluador de “segunda generación” de sistemas de evaluación (Harvey, 1999; Westerheijden, 2001; Van Der Wende y Westerheijden, 2001), en virtud de ciertos cambios que se explican en este trabajo a partir de seis experiencias concretas. Este segundo ciclo se ubica en un contexto diferente del de aquella primera etapa, en el que prima un acelerado proceso de internacionalización de la educación superior y, particularmente para Europa, un proceso de convergencia iniciado a partir del acuerdo de Bologna de 1999.

Estos procesos plantean, para la próxima década, la constitución de espacios regionales comunes de educación superior con la eliminación de obstáculos a la movilidad de estudiantes, docentes, investigadores y administradores. Su inminente avance ha llevado a la discusión de enfoques comunes de aseguramiento de la calidad de los programas que se mueven entre países o son demandados por estudiantes de diferentes países. Asimismo, el nuevo contexto obliga a las naciones a redefiniciones de sus políticas de aseguramiento de la calidad de cara al nuevo contexto.

Como sucedió en aquella primera etapa, cabe volver a reflexionar sobre preguntas básicas acerca de la evaluación de la educación superior. ¿Para qué evaluar en el nuevo contexto? ¿Quién evalúa? ¿Cómo se evalúa?, todas preguntas pertinentes para el análisis de las nuevas relaciones entre las instituciones y el Estado en materia evaluación de la educación superior.

Díaz Sobrinho (2003) ha colaborado con algunos conceptos que han permitido responder a estas preguntas y hoy utilizarlas para la comprensión de los casos analizados. Una primera distinción aparece en la perspectiva política de la evaluación, es decir, como un espacio social de disputa de valores y de poder. De acuerdo con el autor, en las últimas décadas la evaluación, entendida como mecanismo de regulación y control, ha tenido un lugar central en las reformas de la educación superior encaradas desde los gobiernos, en su vínculo con las reformas sociales. Esta perspectiva se diferencia de una mirada más completa de la evaluación, “distinta de un retrato momentáneo de una realidad fija” (p. 37), que implica una construcción colectiva de

sentidos éticos, políticos y filosóficos que se da una comunidad académica con el propósito de un mejoramiento permanente.

Una segunda distinción más técnica y pedagógica, sin que por ello deje de ser política, nos lleva a mirar el “cómo” de la evaluación. La perspectiva de la evaluación como control y regulación se traduce en prácticas con supuesta objetividad apoyadas en instrumentos que pretenden convertir a los procesos evaluativos en búsquedas de datos o indicadores mensurables y a los evaluadores en el marco de una estricta neutralidad. Al respecto, Neave (2001) habla de una “instrumentalidad abrumadora” tendiente a inducir a los académicos a cumplir con los objetivos, las metas y los fines de los dirigentes. Esta “orgía de técnicas, auditorías, elaboración de instrumentos” introducen una “complejidad y nivel de penetración que van mucho más allá de los que pudiera idear la más febril de las imaginaciones burocráticas”. Esta visión del “cómo” evaluar se diferencia de concebir a la evaluación como “un proceso amplio de conocimiento, interpretación, atribución de juicios de valor, organización e instauración de acciones y metas para el mejoramiento y el cumplimiento de las finalidades públicas y sociales de las instituciones” (D. Sobrinho, 2003: 38).

Cabe una aclaración importante para la comprensión del análisis desarrollado en este trabajo. Si bien se reconoce la distinción entre la evaluación institucional y la acreditación de carreras como procesos diferenciados, en este trabajo se toma un objeto de análisis amplio que los abarca a partir del reconocimiento de aspectos comunes que aportan a la comprensión de los cambios estudiados. Entre estos aspectos está, básicamente, la comunidad académica, la cual es protagonista / receptora tanto de uno como otro tipo de procesos que impactan en la vida institucional. El supuesto del que se parte para tal decisión radica en que, más allá que puedan distinguirse propósitos diferenciados para uno y otro proceso, la comunidad académica los asume y responde a ellos de una única manera, ya sea para la construcción de conocimiento para la mejora en un extremo, o ya sea para el cumplimiento de exigencias externas, en el otro. Por su parte, como se verá, la evidencia comparada muestra una tendencia gradual de mayor preocupación por la acreditación y menor interés por la evaluación institucional, lo cual constituye un indicio de que ambos tipos de procesos forman parte de uno mayor, cuyo análisis es más rico en tanto se lo analice de manera integral.

1.2. Los pares evaluadores como miembros de la profesión académica

El estudio de la evaluación por pares académicos exige en primer lugar ubicar el tema a partir de la pertenencia de los pares evaluadores a un campo o profesión con características particulares. Es posible encuadrar teóricamente la cuestión sobre la base de algunos conceptos tomados de especialistas en educación superior y de autores provenientes del campo filosófico. Analizar a los pares en tanto miembros de una comunidad con características propias permitirá comprender el principal punto crítico que actualmente se identifica como problema de la actuación de los pares en procesos de evaluación.

Según Chiroleu (2002)¹ los miembros de una profesión se identifican como grupo por el cultivo y especialización de cierto saber, logrando independencia respecto de las autoridades políticas y administrativas, control sobre el acceso a los cargos y procesos de promoción, y definición de un *ethos* propio, en el marco de los cuales se construyen carreras, intereses y clientelas para un amplio conjunto de personas.

Los académicos no escapan a estas condiciones con especificidades propias, dadas por la capacidad de generar y transmitir conocimiento. La principal particularidad de este grupo viene dada por la tensión entre la heterogeneidad disciplinar y una posible unidad a partir de la pertenencia institucional (Becher, 1993; Clark 1983). Efectivamente, la "división del trabajo" en la universidad se organiza con base en dos modalidades que se entrecruzan: la disciplina y la institución, en la que la primera atraviesa las fronteras de las instituciones mientras la segunda recoge a los subgrupos disciplinares para constituir "conglomerados locales" (Clark, 1983). Por su parte, tanto la disciplina como la institución son fuentes primordiales de "creencias" que constituyen la faceta simbólica que guía la vida académica.

En esta tensión, que se materializa en el plano objetivo de la división del trabajo y en el plano simbólico de las creencias, Clark coloca el énfasis en el marco institucional, considerando a la universidad como la "organización regular" que apoya, perpetúa y

¹ Citando a Brunner y Flisfisch (1989).

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

contribuye a crear el "ímpetu intelectual"². Sobre esta base se construye una cultura de la profesión académica que da identidad al "hombre académico" más allá de campos o instituciones específicas. Esta cultura es asumida por hombres de cualquier disciplina o institución, conformando una "comunidad de sabios" con intereses en común que los separan de los demás, a la vez que, por pertenecer a ella, son beneficiarios de ciertos privilegios, como la libertad de investigar y de enseñar³.

Por tanto, en la heterogeneidad dada por la pertenencia a la disciplina hay una coincidencia de compromisos y valores comunes con relación al conocimiento y a las propias prácticas académicas, existiendo cierta comunidad de intereses fundamentada en un proceso de fragmentación y refragmentación que da unidad al mundo académico⁴ (Clark, 1983):

Al analizar la predisposición de los académicos al cambio, aparece cierta tendencia al conservadurismo dada por un nivel estructural de regulaciones que protegen los intereses legítimos de los académicos. Si bien esta tendencia al conservadurismo está entrelazada con los aspectos institucionales y del sistema, es imposible analizar la cuestión del cambio en la profesión académica sin asociarlo con las luchas de los grupos de interés moldeada por las subyacentes "fuerzas académicas de producción" (Clark, 1983), que generan contradicciones y al mismo tiempo benefician a algunos intereses

² En esta decisión de privilegiar el marco de la institución, Clark se apoya en Cobban (1975), cuando sostiene que "la historia de las universidades medievales subraya la importancia de que el logro académico sea compensado rápidamente con formas de respuesta institucional que eviten la disipación del ímpetu intelectual. Inicialmente, la ausencia de una organización regular puede representar un estímulo para la libre investigación, pero su perpetuación y desarrollo controlado sólo pueden lograrse a través de un marco institucional" A.B.Cobban (1975) *The Medieval Universities*, pp. 47-49

³ Resulta interesante la distinción que hace Clark entre "ciencia" y "academia", tomada de Metzger (1978) a partir de diferentes clases de libertad que las distinguen: libertad académica, para la primera, y libertad científica, para la segunda. No obstante, existen normas comunes entre la ciencia y la academia, a saber: universalismo, desinterés, escepticismo organizado y puesta en común o "comunismo". Al respecto ver Clark, 1983, pp. 139 y 140.

⁴ "Generalmente fragmentada por la facción grupal, la profesión académica tiende, no obstante, a unificarse en torno a las leyendas de la resistencia a los abusos de libertad. (...) Los académicos de todo el mundo piensan que tienen el derecho de criticarse mutuamente y de criticar las acciones de otros sujetos, incluyendo las autoridades gubernamentales. Ostentan, en efecto, derechos de propiedad sobre sus ideas y formulaciones, apoyándose en un conjunto de prohibiciones aceptadas y en recompensas tales como el reconocimiento de su creatividad. Ante el grupo profesional, el plagio es un delito muy serio. Incluso el hecho de tomar sólo la superficie del trabajo ajeno sin el reconocimiento correspondiente constituye una ofensa moral, mientras en el periodismo es una práctica cotidiana. Si bien está enraizada en condiciones e intereses de orden material, la cultura de la profesión es en si una fuerza. Aún en los sistemas más grandes y difusos, el cuerpo académico posee algún tipo de mentalidad gremial" (pp. 143).

por sobre otros. Así, la estructura de intereses, dotada de poder, se convierte en uno de los principales condicionamientos para el cambio.

En este sentido, es posible asociar esta idea del Clark con la de Bourdieu (1983, 1989), quien enriquece esta caracterización incorporando la noción de “campo académico”, en el que se da una disputa por bienes materiales y simbólicos en un ámbito como la universidad, creado socialmente para ello⁵. Para el autor, el campo académico, como todo otro campo, es el espacio de autonomía relativa respecto de otros campos -político, económico, religioso- en el que se plantea una pugna para determinar las condiciones y criterios de la pertenencia y la jerarquía legítimas para decir la verdad, y que remiten siempre a una lucha que no se limita al campo universitario, sino que se extiende a lo social y político. En este campo, la actividad profesional desarrollada por el académico es incompatible con la vida política y está animada por un ideal propiamente universitario.

Todos estos aportes son de gran utilidad para la elaboración de la hipótesis orientadora de este estudio y para el análisis de la participación de los pares evaluadores en cada sistema. En este sentido, el par como miembro de una comunidad académica con todas estas características permite ubicar al sistema de pares evaluadores en un contexto político de tensión y disputa por el poder de interpretar lo que sucede en el ámbito de la educación superior.

1.3. La evaluación por pares en revistas académicas, investigación y enseñanza

La evaluación a través de pares constituye un mecanismo cuyos orígenes pueden encontrarse en el campo científico. En este marco, el par es el especialista en una

⁵ La vinculación hecha se refiere específicamente al análisis del poder entre los grupos de interés académicos dentro de la organización universitaria. A este análisis, Bourdieu aporta un valor agregado dado por la relación que establece entre estas tensiones y la estructura social dominante. En este sentido, acuerdo con Krotzsch y Suasnabar (2002) cuando destacan como uno de los aportes más relevantes de *Homo Academicus* (1989) el hecho de mostrar cómo la distribución universitaria en facultades reproduce aquella estructura social, instalando la preocupación y necesidad por la autonomía relativa del espacio social universitario.

materia específica, es aquel experto que puede dar un juicio fundado vinculado con el tema de su especialidad.

La evaluación por pares en el campo científico es una práctica usual que ha merecido la atención de algunos autores. Se sostiene que la revisión por pares es un proceso central que aún constituye un campo inexplorado y en algunos casos una actividad “secreta” (Tight, 2003). No obstante, existe un desarrollo sobre el tema en campos específicos de la vida académica como es el de sistema de arbitraje de revistas especializadas y evaluación de proyectos de investigación.

El ejemplo más tradicional de un proceso de revisión por pares es el sistema de arbitraje con que cuentan las revistas científicas. En este caso, un manuscrito anónimo es juzgado por un grupo de colegas, también anónimos (pares), a quienes se reconoce tener suficiente experticia para pronunciarse sobre las cuestiones abordadas en el artículo.

Las normas y criterios que ellos emplean en su juicio son producto del conocimiento acumulado por la "buena ciencia" que predomina en la disciplina de que se trate. Dichas normas no son, generalmente, explícitas, ni podrían transformarse en datos compartidos. Ese grado inevitable de subjetividad involucrado en el juicio de colegas es un componente esencial del proceso de revisión por pares, el cual hoy es objeto de críticas.

Sesgos respecto a la nacionalidad de los autores, el idioma, la especialidad y el género han sido probados en los escasos estudios existentes. Asimismo, factores como el anonimato del autor para el evaluador o la previsión de co-evaluadores no han garantizado la calidad de las revisiones (Goldbeck Wood, S., 1999).

La revisión por pares también se utiliza en la evaluación de proyectos de investigación, frecuentemente como paso previo para su financiamiento por agencias públicas y/o organismos privados. Esta dimensión de la revisión por pares aparece fuertemente criticada en la literatura, sobre todo en relación al *Research Assessment Exercise (RAE)* aplicado en Gran Bretaña. Además de las consecuencias negativas sobre el ánimo en el trabajo académico (Warde, 1996), el impacto en la actividad de docencia, la gran cantidad de dinero público invertido y su ineficiencia, el sistema es particularmente criticado por lo restrictivo de los criterios aplicados, su imperfección, y el sesgo y escaso esmero con el que actúan los pares evaluadores, favoreciendo la actual situación a los grupos ya establecidos (Lee & Harley, 1998). De acuerdo con Bauer y Kogan

(1997), este procedimiento es percibido como un medio controlado por el sistema tradicional de grupos consolidados, pese a la incorporación de indicadores de rendimiento cuantitativos. Si bien se han aplicado ajustes a lo largo de las diferentes experiencias anuales, los juicios aún no son lo suficientemente transparentes. En el mismo sentido, el sistema de investigación australiano (*Research Quantum*) también está siendo analizado críticamente. Las fallas detectadas en estos sistemas estarían cuestionando su capacidad de crear un “estándar de oro” para evaluar la calidad de la investigación (Peek, R. 2003).

A partir de esta práctica en la actividad científica, procesos de revisión por pares también comenzaron a utilizarse para la evaluación de la enseñanza, con opiniones divergentes. Algunos autores muestran buenos resultados en la aplicación de modelos comprensivos de largo plazo (Cosser, M., 1998), mientras que otros evidencian sesgos de género, entre otros (Morley, L. 2001), así como la necesidad de tomar recaudos en su implementación, dada su complejidad y posibilidad de generar consecuencias no deseadas (Hammersley – Fletcher, L., 2004).

1.3 La evaluación por pares en instituciones y programas

La literatura desarrollada muestra que al trasladarse la práctica de evaluación por pares del campo científico al campo de la educación superior, específicamente para la evaluación institucional y de programas, la revisión por pares tiene un sentido más laxo, involucrando todo tipo de juicio o apreciación emitida por una persona reconocida y autorizada. En general, los juicios evaluativos de pares se combinan y apoyan en antecedentes provistos por los sistemas de información e indicadores de desempeño disponibles (Acherman, 1999).

De acuerdo a Maasen (1997), el mecanismo de revisión por pares es indispensable al considerar las cualidades intrínsecas de una institución. La evaluación por pares académicos, en este sentido, está en el corazón de la empresa académica orientada a los ideales básicos de búsqueda de la verdad y del conocimiento. No obstante, se sostiene

que un sistema de aseguramiento de calidad también debería considerar las cualidades extrínsecas, ante el riesgo de aislar a las instituciones de la sociedad.

La mayoría de los países prevén en sus sistemas de evaluación la participación de pares que emiten juicios evaluativos sobre las respectivas instituciones y carreras. En la metodología predominante, su intervención aparece luego de una primera etapa de autoevaluación que culmina en un informe. Un grupo de pares evaluadores visita la institución durante varios días, en donde intentan relacionar el informe de autoevaluación con su propia experiencia en la visita. Los pares también pueden observar las instalaciones y aún las clases, aunque esto último no es tan usual (Harvey, 1999).

Entre las ventajas asociadas comúnmente con los procesos de revisión por pares, la literatura destaca que sólo mediante este procedimiento es posible obtener juicios válidos y directos sobre la calidad de productos o procesos, a diferencia de indicadores que sólo reflejarían aproximada y parcialmente los aspectos cualitativos de aquellos. También se valora que la revisión por pares sea flexible, pudiendo adaptarse a las tradiciones de las diversas disciplinas o, incluso, paradigmas o escuelas. Asimismo, puede usarse, con adaptaciones mínimas, a diversos tipos de unidades, instituciones, carreras, o proyectos.

En la escasa literatura específica sobre la actuación de pares se destacan algunas limitaciones que será necesario constatar. Se afirma que los procesos de revisión por pares nos son en sí mismos un medio efectivo para desentrañar lo que realmente sucede en una institución (Harvey, 1999). Entre las principales críticas⁶ se sostiene que:

- Es reducida la experiencia de observación directa de los pares, ya que pasan la mayor parte del tiempo en reuniones y discusiones con diferentes “grupos seleccionados”.
- Se advierte una brecha significativa entre las percepciones de los pares y los autores del informe de autoevaluación.
- No es usual que los pares sean provistos de detallada documentación o, si así fuera, que dispongan del tiempo de leerla en profundidad.

⁶ En base a Harley, 1999; Pilot, 2001; y Barrow, 1999.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

- Se pretende que los pares realicen preguntas cuando no están suficientemente entrenados para ello.
- Son escasas las instancias para neutralizar de manera previa sus preconcepciones o prejuicios. La capacitación recibida está usualmente relacionada con cuáles son las áreas a examinar y los aspectos que tienen que focalizar.
- Raramente son entrenados en cómo identificar e interpretar lo que ven, ni de qué manera desentrañar situaciones en las que las instituciones “orquestan” la visita.
- En evaluación institucional frecuentemente se requiere la participación de pares que no sólo sean especialistas disciplinarios sino expertos calificados, por ejemplo en cuestiones administrativas, financieras u organizacionales. Este es otro de los puntos en discusión, respecto de cómo encontrar un balance en la distribución de los perfiles del comité evaluador dado el amplio espectro a evaluar.
- Es inevitable el carácter subjetivo de la revisión de pares. En efecto, los juicios que resultan de aplicar este procedimiento reflejan el resultado de procesos mentales inverificables de los jueces.

En función de estas limitaciones, parte del debate se orientó hacia la conveniencia de la aplicación de “indicadores de rendimiento” para mitigar estos riesgos. Sin embargo, durante los '90 fue abundante la literatura que puso en cuestión a este tipo de información –más allá de su confiabilidad- como operacionalizaciones válidas del concepto “calidad” (Harvey, 1999). Algunos estudios sugieren que el beneficio que acarrearía el refinamiento y mejoramiento de las medidas estadísticas para transformarlas en verdaderos y significativos indicadores sería sobrepasado por los costos que dicha tarea consumiría (Yorke, 1998).

A fin de neutralizar las desventajas en el ámbito de la evaluación institucional, la mayoría de las experiencias internacionales muestra un uso combinado de procesos de revisión por pares e indicadores de desempeño que estaría mostrando buenos resultados. Su combinación con la autoevaluación también funciona en la medida en que los primeros reconocen y respetan los valores de los evaluados y aceptan que su principal contribución es asistir al autoaprendizaje.

Todos estos aportes brindan elementos claves para el análisis de los seis casos seleccionados. En este marco, será posible encontrar respuestas a algunos interrogantes:

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

¿Cómo han previsto los diferentes sistemas la participación de los pares académicos en función de sus propósitos? ¿Estas previsiones han sido fructíferas para el logro de los objetivos? ¿Qué cambios o variaciones se han producido en la última década en la regulación de la participación de los pares evaluadores de instituciones y programas? ¿Qué razones explican esos cambios? ¿Están vinculadas a las limitaciones anteriormente identificadas? ¿Se vinculan con la pertenencia de los pares a una comunidad académica con las características descritas? ¿En qué medida los cambios obedecen a tendencias más abarcativas en términos del nuevo contexto de internacionalización y mayor *accountability*?

PARTE 2

ALGUNOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN QUE INCLUYEN EVALUACIÓN POR PARES

2.1 Presentación general

A fin de posibilitar el análisis sobre aspectos específicos de los procesos de evaluación y sus implicancias en la actuación de pares académicos, a continuación se realiza una breve presentación de cada uno de los casos trabajados, teniendo en cuenta características generales y los cambios recientes de los respectivos sistemas.

2.1.1 Estados Unidos

El sistema de evaluación de la calidad de la educación superior de Estados Unidos es uno de los más antiguos del mundo. La característica más importante de este sistema es que no existe participación gubernamental. En un sistema de educación superior de cerca de 3000 instituciones, la acreditación forma parte de una supervisión de la educación universitaria que se comparte en tres instancias: el nivel del estado, el que da licencias para el otorgamiento de grados académicos; el nivel regional, con las seis asociaciones regionales de acreditación encargadas de acreditar instituciones; y los colegios profesionales, establecidos a nivel nacional para distintas profesiones con el fin de acreditar carreras que requieren de este tipo de aval para funcionar y posibilitar la habilitación profesional.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

El panorama se vuelve aún más complejo si se tiene en cuenta que Estados Unidos no tiene un ministerio de educación a nivel nacional, sino una Secretaría de Educación que se encarga de actividades muy limitadas, tales como las de proveer fondos para investigación, desarrollo del currículo y para programas de créditos para estudiantes de nivel superior. También tiene autoridad para proponer legislación relacionada con la nivelación de desigualdades. Sin embargo, dentro de estas funciones no se encuentra la de la supervisión de la calidad, aunque los resultados de las acreditaciones tienen algún tipo de vinculación indirecta con las funciones descritas, en la medida que la provisión de fondos por parte del estado federal estará condicionada a que la institución de que se trate esté acreditada.

Este marco de distribución de funciones ha logrado la existencia de un sistema integrado: “las asociaciones regionales no acreditan universidades que no tienen su licencia de estado; los colegios profesionales no acreditan carreras de universidades que no tienen acreditación regional. (...) Así, tenemos participación estatal, regional y nacional sin la participación del gobierno nacional. Con este sistema tripartito y con la influencia del mercado (padres y estudiantes) mantenemos cierto balance de influencia y poder” (Riesberg, 1994).

Las seis asociaciones regionales tienen por objeto la acreditación de instituciones, a la vez que las agencias profesionales se ocupan de la acreditación de programas. Para el análisis del caso norteamericano trabajaremos sobre la agencia regional correspondiente a la región de Nueva Inglaterra, la *New England Association of Schools and Colleges* (NEASC), y sobre la agencia profesional encargada de la acreditación de programas de ingeniería y tecnología, el *Accreditation Board for Engineering and Technology* (ABET).

La NEASC, creada en 1885, es la agencia de acreditación más antigua en los EEUU cuya misión es establecer y mantener altos estándares de calidad para todos los niveles de educación. En este marco, la asociación sirve a casi 2000 instituciones públicas y privadas en los estados de Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island and Vermont. Se organiza en comisiones por nivel educativo, una de las cuales es la Comisión de Educación Superior (CIHE). La CIHE se encuentra conformada por

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

dieciocho miembros que son electos en la reunión anual de NEASC por un término de tres años.

Por su parte, ABET se establece en Nueva York en 1932 con el fin de crear un programa conjunto para la construcción de la ingeniería como profesión, por parte de treinta asociaciones profesionales de las áreas de tecnología, ingeniería, computación, ciencias aplicadas. Cada año cerca de 1500 voluntarios contribuyen con la asociación sirviendo como evaluadores de programa, miembros de comités, comisionados y representantes del consejo.

Como se dijo, resalta en el diseño de este sistema la independencia respecto del gobierno de las agencias responsables de los procesos de evaluación. En el caso de las agencias regionales, su existencia se debe a las propias instituciones quienes, asociadas para llevar adelante los procesos, sostienen económicamente sus actividades. En el caso de las agencias profesionales, se apoyan en las asociaciones profesionales que se nuclean para llevar adelante los procesos de acreditación por especialidad. Estas características del sistema de acreditación definen el marco en el que los pares académicos desarrollan su tarea, a partir de pautas generales y una fuerte política de formación de los evaluadores.

Sin embargo, en la década de los '90 se producen algunos movimientos en el nivel federal que modificaron en parte estas características, con una mayor presencia del gobierno federal a través de la introducción de un mecanismo de reconocimiento de agencias (CONEAU, 1997).

Sin dudas estos cambios obedecen a cierto interés del gobierno federal por incidir en estos procesos que durante años se han desarrollado de manera independiente. Probablemente motivos de exigencia de accountability explican este interés, así como el desarrollo de procesos educativos que exigen mayores controles, como el del caso de la educación superior a distancia (El Khawas, 2001). En los últimos años el gobierno republicano ha comenzado a ejercer presión sobre el sistema de acreditación institucional demandando a las instituciones la generación de información accesible y entendible que permita que la rendición de cuentas se realice directamente a los consumidores.

2.1.2 México

La gran expansión del sistema de educación superior mexicano de los '70 y '80 generó un sistema grande, diversificado y de calidad muy desigual, en el marco de un contexto de escasez de recursos. Los '80 significaron una etapa de cierto desprestigio de las universidades en un contexto de retiro del Estado promocional y gran preocupación por la calidad y pertinencia de la educación superior (Kent, 1993). Entre los problemas del sistema se destacan la rigidez de los programas, la baja eficiencia terminal, el desempleo o subempleo de los egresados, la falta de integración de las funciones de investigación y docencia, la falta de integración de los equipos académicos, distanciamiento de la sociedad, insuficientes salarios del personal académico y administrativo (Urtuzuástegui, 2003).

Si bien las acciones de evaluación de la educación superior se inician en los '70, provenientes del gobierno nacional y de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en un marco de concertación, a partir de 1989 la evaluación y el reordenamiento institucional pasan a ser aspectos principales de la política pública, impulsados desde un concepto de modernización de la educación que incluyó procesos de evaluación interna y externa de las instituciones, de los profesores y de programas académicos, en un esquema que Kent (1993) califica de híbrido y entremezclado.

A los fines del análisis de este caso nacional se tomará la experiencia de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIIES), evaluadores de programas académicos en una o más áreas o sub áreas del conocimiento, y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), que otorga reconocimiento a los organismos acreditadores de programas educativos.

En lo que vamos a ver, una tendencia de evaluación que va de la autorregulación académica a la rendición de cuentas se pone de manifiesto con la creación desde el gobierno de un organismo acreditador de agencias acreditadoras con fines de control de estándares de calidad básicos, luego de una década de desarrollo del trabajo de comités de pares a cargo de “evaluaciones diagnósticas” de programas con fines de mejoramiento. Para Díaz Barriga (2005) el caso Mexicano de evaluación es un caso

arquetípico en la región, debido al establecimiento de multiplicidad de programas dirigidos al sector, pero que operan con criterios diferentes. Según el autor, el caso se puede caracterizar como de procesos compulsivos, de prácticas rígidas y superpuestas, que colocan a las instituciones en situación permanente de llenado de información. Estas tendencias impactan en la situación actual del sistema respecto del desempeño de los pares académicos, identificándose problemas y aspectos a mejorar que serán analizados.

2.1.3 Colombia

Siguiendo la tendencia de la región, el sistema de educación superior colombiano experimenta a partir de los '80 un fuerte crecimiento de la cobertura y un aumento en la participación del sector privado en la matrícula total. Es a partir de 1991, con la reforma constitucional, cuando se garantiza la autonomía universitaria y, a través de la ley 30 de 1992, la organización del sistema público de la Educación Superior inherente a la finalidad social del Estado. En este marco, el estado pasa a garantizar la calidad del servicio educativo “a través de la práctica de la suprema inspección y vigilancia” (Roa Varelo, 2003).

De esta forma, la acreditación colombiana pasa a tener una naturaleza mixta, constituida por componentes del gobierno y de las propias universidades. Se rige por las políticas del Consejo de Educación Superior Universitario (CESU) organismo rector de la educación superior en el país, asesor del Ministerio de Educación en asuntos de educación superior y encargado de definir las políticas de educación superior. El sistema de evaluación es financiado por el Estado y los actos de acreditación son promulgados por el Estado.

Por tanto, el sistema de acreditación se establece por ley en 1992, con la creación del Consejo Nacional de Acreditación (CNA), órgano de acreditación principal, en la órbita del CESU, con fines de acreditar alta calidad de programas e instituciones. El CNA permitió a las propias instituciones conducir el proceso de acreditación dado que este organismo está conformado por académicos en ejercicio y los procesos llevados adelante por pares académicos.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Recientemente, en el año 2003, se constituyó el Sistema de Aseguramiento de la Calidad a través del cual “se intenta articular las diferentes acciones de evaluación y acreditación, en lo conceptual, orgánico y metodológico” (Roa Varelo, 2003), con el fin de lograr una complementariedad adecuada entre dos tipos de acreditación, una mínima, para todos los programas, a través de un nuevo organismo, la CONACES, y una acreditación de alta calidad a cargo del CNA, para programas e instituciones.

Así, se consolida “un modelo de aseguramiento de la calidad en cuya base está el “registro calificado”, obligatorio y de carácter temporal, que busca garantizar a la sociedad que los programas académicos y las instituciones cuentan con unas condiciones básicas de calidad, y en la parte superior del modelo está la acreditación como instrumento de fomento de la excelencia, también de carácter temporal pero voluntario, que pretende que programas e instituciones de educación superior avancen hacia los más altos niveles de calidad posibles” (Revelo Revelo, 2003).

Existe cierta preocupación por la forma en que se articularán las instancias ahora existentes, y sobre todo por el futuro del CNA. Al respecto, Roa Varelo (2003) señala que “la supervivencia de la acreditación en Colombia dependerá de la participación protagónica de las propias instituciones, a quienes se debe la legitimidad del sistema. Los gobiernos podrán apoyar su desarrollo estableciendo políticas, estímulos y reglas de juego; pero el futuro de la acreditación está en manos de la misma comunidad académica que la ideó como mecanismo idóneo para el cabal cumplimiento de su misión” (p. 56).

A los fines del análisis de este caso nacional se tomará la experiencia del Consejo Nacional de Acreditación (CNA), encargado de la evaluación de instituciones y programas de alta calidad, y de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), a cargo de asegurar estándares de calidad mínimos de programas e instituciones.

En estos cambios recientes se advierte una preocupación actual del gobierno sobre cómo asegurar buenos procesos de evaluación externa a través de pares académicos, a partir de políticas incipientes de capacitación y de fortalecimiento de los registros, todos aspectos que serán analizados.

2.1.4 Holanda

De acuerdo con Cook (2002) “hace poco más de una década Holanda comenzó un proceso por el cual un nuevo cuerpo normativo evaluativo gobernado y conformado por las propias universidades desplazaría mucho de lo que era visto como un control ministerial de la educación superior opresivo y absurdo en ese pequeño país. Una variación de este abordaje ha ocurrido también en cada uno de los Países Escandinavos.”

El cambio de rol del gobierno no ha implicado un corrimiento del estado en su responsabilidad respecto del sistema. A partir del nuevo reordenamiento legal de 1989 el control del gobierno pasa a ser ejercido a distancia, delegando la responsabilidad del aseguramiento de la calidad a organizaciones intermedias de la educación superior, entre ellas, la *Association of Cooperating Universities in the Netherlands* (VSNU) para las catorce universidades, y el *HBO Council* para las instituciones de educación superior vocacionales, cuyo número asciende a cuarenta. En este marco de reforma, el gobierno quedó a cargo de la tarea de meta-evaluación: evaluación de la evaluación, y la evaluación del seguimiento.

Sin embargo, a partir de 2002, y en el marco de los procesos de convergencia e internacionalización, Holanda realiza un cambio profundo en su sistema de evaluación, plasmado en la Ley de Educación Superior e Investigación, que establece un procedimiento de acreditación de programas por parte del gobierno. Esta tarea está a cargo de la Organización Holandesa de Acreditación (NAO), una nueva agencia encargada de autorizar el funcionamiento de agencias por disciplina o área profesional.

Es así como a la fecha conviven ambos sistemas, el de evaluación y mejoramiento llevado adelante por las instituciones, y el de acreditación de estándares mínimos llevado adelante por el gobierno, con resultados que influyen en el otorgamiento de fondos. Para Pilot (2001), “el sistema de aseguramiento de la calidad instalado en los ‘80 ha producido excelentes resultados. Sin embargo, pareciera que prima la mirada internacional”.

De acuerdo con Faber y Huisman (2003) el cambio se debe a que el sistema nacional de aseguramiento de la calidad ha dejado de ser la correcta respuesta a los desafíos de la validez y credibilidad internacional de los títulos. Para la NAO, “El proceso de acreditación conformará la culminación de un sistema de evaluación de la calidad que funciona bien, otorgando un crédito de calidad y validación si un programa alcanza requerimientos específicos y básicos. El sistema de acreditación estará basado en el existente sistema de evaluación de la calidad y ejecutado a nivel de programa (NAO, 2003).

Existen objeciones a la creación del sistema de acreditación basadas en el posible impacto negativo del sistema existente hasta el momento, el cual ha demostrado un buen funcionamiento y prestigio internacional, en función de su capacidad en la mejora de la enseñanza (Dittrich, 2004). Además, estos cambios han implicado mayores exigencias en el desempeño de los evaluadores, las cuales serán analizadas a lo largo del trabajo.

2.1.5 Suecia

En el mismo sentido, Suecia se ha movido de un lugar en el que el Estado era el responsable del aseguramiento de la calidad, de manera centralizada, a otro en el que las instituciones adquieren considerable libertad y autoridad a la vez que explícita responsabilidad por el aseguramiento de la calidad de sus actividades y rendición de cuentas de sus resultados. Estos cambios permiten ubicar al modelo de evaluación sueca entre aquellos que han construido su aseguramiento de calidad de abajo hacia arriba (Harvey, 1999).

Este cambio de un modelo de control del estado a un modelo de supervisión es más notable en Suecia por su tradición de confianza en la planificación centralizada. Sin embargo, aunque la tendencia general ha sido la devolución de autoridad del Estado a las instituciones, éste ha incrementado los requerimientos. Mayor autonomía fue obtenida al precio de mayores demandas por rendición de cuentas y la responsabilidad por una aproximación más sistemática a la tarea del aseguramiento de la calidad la cual a partir de la reforma de 1993 debió ser auditada por la *Nacional Agency for Higher*

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Education (NAHE). Este proceso es reconocido por algunos autores como “*freedom for quality*” (Bauer y Kogan, 1997).

Aunque las tendencias hacia la descentralización ya eran visibles en los '80, el gobierno conservador que asume en los '90 fue el que llevó adelante la reforma, la cual se implementa en un momento de fuerte recesión económica, crecimiento del desempleo y déficit presupuestario. El gobierno socialdemócrata que posteriormente asume disminuye el gasto público de la educación superior y vuelve parcialmente a una política más centralizada durante la segunda mitad de la década. Estos cambios hicieron más visible los conflictos inherentes al proceso de masificación de la educación superior, poniéndose como temas principales de agenda el crecimiento del sector, la autonomía institucional y la calidad.

De acuerdo con Franke (2002) diferentes grupos comenzaron a demandar evidencias de calidad de las instituciones: políticos, contribuyentes y estudiantes recargados con préstamos estudiantiles. En lo que podría verse como paradoja, la confianza en las instituciones iba decreciendo al mismo tiempo en que crecían las expectativas por que la educación superior y la investigación posibilitaran que Suecia ocupara un mejor lugar en la competencia internacional.

Como se dijo, la reforma del '93 redujo una detallada influencia del gobierno central, el que a la vez comenzó a exigir más planificación, rendición de cuentas y control y refuerzo del gobierno institucional. La devolución de autoridad académica, esperada por muchos profesores no ocurrió, dado que se incrementó el poder a nivel de las autoridades de las instituciones. Con el cambio de gobierno en 1994 la balanza de poder pasa a incluir a personalidades externas (industriales o líderes políticos) en los procesos. Se refuerza la alianza entre el estado y los empresarios a expensas de la élite académica, dando a las instituciones la responsabilidad de servir al medio local y contribuir con el desarrollo social.

Estos procesos impactan en la agencia gubernamental responsable de monitorear desde 1995 la calidad de la educación superior: la *Nacional Agency for Higher Education (NAHE)*, dependiente del Departamento de Educación y sostenida económicamente por el estado. El trabajo de esta agencia pasará de la realización de auditorías institucionales

voluntarias con fines de mejoramiento al control obligatorio del cumplimiento de estándares de calidad de programas de todas las universidades suecas.

Según Faber y Huisman (2003), estas reformas ocurridas en Suecia así como en los demás países nórdicos se debieron más al avance de las políticas pro acreditación en Europa que a un convencimiento propio. Es probable que la acreditación afecte la tradicional función de mejoramiento de la evaluación al poner el foco en la función de control. “A pesar de la renuencia general a implementar programas de acreditación, en los países nórdicos se pusieron en práctica actividades para asegurar la calidad que son esencialmente de acreditación, aunque no llevan esa etiqueta” (Hamalainen, 2004). Por el contrario, desde la agencia se sostiene que con estos cambios finalmente Suecia desarrolla un sistema de evaluación de la calidad como fuerza externa, que se apoya en los procesos desarrollados a nivel institucional (Sadurskis, 2004).

Al respecto, Kim (2001) sostiene que el caso sueco de auditoría y evaluación refleja los conflictos inherentes a la evaluación de la educación superior en el nivel nacional. ¿Debería poner el foco en el desarrollo institucional o en el control del estado y la distribución de recursos? De acuerdo e este autor, pareciera que la segunda opción prevalece actualmente. Las crecientes diferencias de programas instituciones que pudieran generar el cambio pueden crear serias tensiones en la integración de un sistema en expansión y geográficamente disperso.

A los fines del análisis comparado, pondremos el énfasis en los procesos de auditorías institucionales y en la tendencia actual de las evaluaciones nacionales de programas de grado y posgrado. En ese marco, identificaremos cómo estas tendencias impactan en los requerimientos y regulaciones a los pares evaluadores.

2.1.6 Nueva Zelanda

Desde su creación en 1870 hasta 1980 el sistema de educación de Nueva Zelanda se caracterizó por ser extremadamente burocratizado y con baja capacidad de respuesta a la sociedad. Los '80 implicaron el inicio de una reforma profunda del sistema educativo en general que afectó al sistema de educación superior. La esencia de la reforma consistió

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

en la delegación de responsabilidades hacia instancias locales, con un ejercicio más estricto del control por parte del estado (Preddey, 1996).

El sistema de educación universitario está compuesto por siete instituciones en todo el país. Las universidades están controladas por sus propios consejos, establecidos por la legislación con el fin de garantizar el máximo de autonomía. Al igual que en los demás países, Nueva Zelanda debió enfrentar la transición de un sistema de élite hacia uno masivo, en un contexto social y económico de grandes transformaciones que durante las últimas dos décadas colocaron al país como una de las economías más abiertas y desreguladas en la OCDE y en el mundo (Preddey, 1996).

Nueva Zelanda se encuentra entre los países que han aplicado estrategias de privatización de la educación superior en un proceso que fue de sostenimiento a partir de fondos públicos y control del gobierno a otro en el que las políticas públicas dieron amplia libertad a las fuerzas del mercado (Hauptman, 2003). Se establecieron así aranceles en las instituciones públicas al mismo tiempo en que se les otorgó mayor autonomía; a la vez se fomentó la expansión de instituciones privadas con apoyo de fondos públicos. También se crea un sistema de préstamos estudiantiles que ayudó al pago de las tasas a través de pagos contingentes en función de los ingresos una vez graduados.

En este marco, el Departamento de Educación es desactivado conjuntamente con las plantas administrativas de las estructuras locales y regionales. Ciertas funciones políticas son traspasadas al Ministerio de Educación, y otras son asumidas por Agencias de la Corona creadas por la Ley de Educación de 1989 como la *New Zealand Qualifications Authority* (NZQA). Esta agencia tiene la autoridad de reconocer títulos, a partir de un marco nacional de calificaciones que otorga reconocimiento nacional a todos los programas post secundarios. Desde esa instancia se evalúan los niveles de aprendizaje y logro de competencias acreditando programas en todos los niveles hasta la educación superior vocacional. La misma ley de 1989 asigna las mismas responsabilidades para el sector universitario al *New Zealand Vice-Chancellors' Comité* (NZVCC), otorgando a un organismo independiente conformado por las instituciones ujniversitarias la responsabilidad de aprobación y aseguramiento de la calidad de los títulos universitarios.

Con el fin de cumplir con la función de aseguramiento de la calidad en el ámbito universitario, en 1993 el NZVCC crea la *New Zealand Universities Academic Audit Unit (AAU)*, cumpliendo con el mandato establecido en la Ley de Educación aprobada en 1989. La AAU lleva adelante auditorías cuyo propósito es evaluar los sistemas institucionales y los procesos relacionados con el mantenimiento y mejoramiento de las principales funciones de las universidades (investigación, enseñanza, aprendizaje y servicios a la comunidad). Culminados dos ciclos completos de auditorías institucionales, y habiendo realizado una evaluación externa de su tarea, la AAU ha achicado el foco de las auditorías hacia temas específicos de las funciones universitarias evaluados a nivel nacional. Durante este desarrollo se destaca el lugar asignado a la participación de los pares para garantizar la calidad de los procesos.

2.2 Tendencias generales de la última década

A continuación se intenta profundizar en la identificación de las tendencias generales de los sistemas de aseguramiento de la calidad de los países trabajados en sus segundas generaciones de desarrollo. Trabajamos con la hipótesis de que los cambios en las relaciones de cada sistema con el gobierno, las variantes en los propósitos de las evaluaciones y las características de los criterios y procesos evaluativos pueden ser explicados a partir de causas comunes. A la vez, el análisis de estas tendencias puede ofrecer un marco para explicar las particularidades de la participación de los pares en estos procesos, tarea que será realizada en la tercera parte de este estudio.

2.2.1 De autorregulación a mayor control gubernamental

Las segundas generaciones de los sistemas de evaluación analizados parecieran estar dando cuenta de una tendencia que va de mayor autonomía por parte de las instituciones, comunidad académica o profesional, hacia mayor control por parte de los gobiernos.

Esta evolución se presenta con las particularidades de cada caso por lo que no es posible reconocer un patrón exacto. La autorregulación a que se hace referencia se observa en

casos de independencia absoluta de las instituciones o las corporaciones profesionales a otros en donde si bien existe una iniciativa gubernamental en el diseño de los sistemas – por ley o no- la responsabilidad es delegada a cuerpos representativos de las instituciones⁷.

2.2.1.1 La autorregulación inicial

Estados Unidos es un caso en el que no se puede hablar de “segundas generaciones” de evaluaciones debido a su trayectoria centenaria en la cuestión. No obstante sirve para caracterizar un caso puro de independencia y autonomía de los procesos de acreditación. Como se adelantó al principio, las agencias regionales norteamericanas son organizaciones privadas e independientes conformadas por la adhesión voluntaria de las instituciones y sostenidas por ellas. De acuerdo con Cook (2002) “el carácter no gubernamental refleja el escepticismo respecto del gobierno en cuestiones de acreditación (...) Por tanto, la existencia de estas organizaciones depende del voluntarismo y de la habilidad de las instituciones para su construcción y sostenimiento, con el fin de dar cumplimiento a necesidades públicas”. *La Comisión de Educación Superior de la NEASC (CIHE)* se integra por miembros representantes de diferentes tipos de instituciones de educación superior y del público en general. Los comisionados no reciben compensación económica por su labor y aquellos que representan a instituciones deben, para ser electos, ser profesores activos o hallarse actualmente desempeñándose como administradores de las instituciones acreditadas por la Comisión.

Por su parte, las asociaciones profesionales que acreditan programas también tienen independencia del gobierno. Existen alrededor de cincuenta agencias de acreditación especializadas o programáticas, cuya unidad de evaluación son programas profesionales o departamentos con procesos similares a los de las agencias regionales. Estas agencias están conformadas por las corporaciones de cada profesión y tienden a reflejar sus intereses. En este sentido, suele reconocerse cierta tensión con los líderes de las instituciones, respecto de si en los procesos se privilegian los intereses de la disciplina o de los profesores por sobre los de la universidad de la que forman parte (Cook, 2002).

⁷ Ver apéndice comparativo, cuadro 1.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

En México, los *CIIES* son el ejemplo de autorregulación de los procesos por parte de la comunidad académica. Estos comités fueron instituidos en 1991 por la *Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES)*, en un marco de concertación entre la *Secretaría de Educación Pública (SEP)* y la *Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)*, con el objeto de apoyar los procesos del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior. Tienen autonomía respecto del gobierno y son instancias colegiadas de nueve miembros, pares académicos distinguidos representativos de las diferentes regiones del país, y un experto en el área respectiva proveniente del sector social o productivo.

En Colombia, el *Consejo Nacional de Evaluación (CNA)*, creado por ley nacional en 1992, es un organismo de naturaleza académica y de carácter autónomo, representativo de la comunidad académica y científica del país, que tiene por fin acreditar alta calidad a programas de grado e instituciones. Está integrado por siete miembros designados por el *Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)* por un período de cinco años. Pese a su autonomía, su financiamiento está a cargo del gobierno.

El ejemplo holandés de autorregulación es la *Asociación de Universidades Cooperadoras de Holanda (VSNU)*. Como se dijo en el capítulo anterior, la reforma de los '80 significó en Holanda la obtención de autonomía administrativa y financiera a cambio de la obligación de las instituciones de dar prueba de calidad de su educación. Hasta mediados de los '80, el gobierno llevaba adelante el control de la calidad de la educación superior a través del *Inspectorate for Higher Education (IHO)*. Con la ley de 1989 este control pasa a manos de organizaciones intermedias de la educación superior, entre ellas, la VSNU para las catorce universidades, quienes financian colectivamente el sistema. En este marco de reforma, el gobierno a través del IHO queda a cargo de la tarea de meta-evaluación: evaluación de la evaluación, y la evaluación del seguimiento.

Suecia también es otro ejemplo en el mismo sentido, mostrando un corrimiento de un lugar de centralización absoluta del control de la calidad a otro en el que las instituciones adquieren considerable libertad y autoridad a la vez que explícita responsabilidad por el aseguramiento de la calidad de sus actividades y rendición de cuentas de sus resultados. La reforma de 1993 determinó que cada institución fuera responsable de asegurar su nivel poniendo en funcionamiento o reforzando sus

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

programas de desarrollo de la calidad, los cuales debían cubrir todas las actividades, especialmente las de grado. Además de seguimientos anuales de estadísticas básicas, las universidades debían cada tres años someterse a una auditoría de la *Agencia Nacional de Educación Superior*, organismo creado por ley en 1995, dependiente del Departamento de Educación. No obstante la dependencia gubernamental, el objeto y forma que asume el aseguramiento de la calidad a partir de la reforma da cuenta de la capacidad de autorregulación de los procesos que adquieren las instituciones.

Finalmente, el modelo de Nueva Zelanda constituye otro ejemplo de autorregulación, con la creación, por parte del Comité de Rectores (NZVCC) en 1993, de la *New Zealand Universities Academic Audit Unit (AAU)*, respondiendo al mandato establecido en la Ley de Educación aprobada en 1989 de constituirse en cuerpo legal con responsabilidad para el establecimiento de estándares y calificaciones para el sector universitario. La AAU es una agencia independiente conducida por un cuerpo elegido por *Comité de Rectores* y sostenido a través de cuotas por parte de las universidades que audita. Es de destacar que tal independencia para el aseguramiento de la calidad no existe en el resto del sistema educativo, el cual es controlado por la *New Zealand Qualifications Authority (NZCA)*, dependiente de la Corona.

2.2.1.2 Cambios a favor del control gubernamental

Como se dijo al principio, los casos de autorregulación descritos son afectados por un mayor control gubernamental en la última década. Este mayor control se expresa ya sea por la creación directa de agencias dependientes del gobierno, paralelas a las ya existentes, o por el cambio de modalidad de los procesos hacia acreditaciones obligatorias.

Estados Unidos es un caso incipiente en esta tendencia pero notable debido a su historia centenaria de acreditación autorregulada de instituciones y programas. En la década de los '90 el gobierno federal estableció un mecanismo de reconocimiento de agencias de acreditación institucional y de programas a través de la constitución de un *Comité Nacional Asesor (NACIQI)* cuya tarea es recomendar al Secretario de Educación los criterios para el reconocimiento de agencias. Paralelamente, el sector de las instituciones promovió la creación de una agencia no gubernamental, el *Council for*

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Higher Education Accreditation (CHEA), que se constituye en nexo entre las instituciones, las agencias y el Gobierno, y tiene como misión recomendar criterios de reconocimiento así como ser núcleo de información e intercambio entre las diferentes agencias y miembros de las comunidades institucionales (CONEAU, 1997; El-Khawas, 2001).

En México, luego de diez años de autorregulación de los procesos de evaluación de programas a cargo de los CIIES, el Gobierno Federal crea en el año 2000 al *Consejo para la Planificación de la Educación Superior* (COPAES), una instancia autorizada para otorgar reconocimiento oficial a todas las agencias de acreditación de programas académicos de educación superior, privados o públicos. Es una asociación civil que tiene entre sus asociados a la Secretaría de Educación Pública, entidad con quien ha suscrito un convenio mediante el cual esta dependencia del gobierno federal sólo reconoce los programas acreditados por organismos reconocidos por este consejo. El COPAES, además, está integrado por la ANUIES y por diferentes consejos profesionales y academias. Su tarea, en base a criterios establecidos por el propio organismo, es la de evaluar formalmente a las organizaciones que soliciten reconocimiento como organismo acreditador de programas académicos y dar publicidad de dichos reconocimientos a la sociedad.

Por su parte, el Gobierno Nacional de Colombia crea bajo su órbita a la CONACES, mediante Decreto 2230 de 2003, con el propósito de asegurar que los programas que se ofrecen en la educación superior (técnico profesionales, tecnológicos, universitarios, especializaciones, maestrías y doctorados) cumplan para su funcionamiento con condiciones mínimas de calidad. La creación de este organismo se justifica por la necesidad de resolver una situación de dispersión y poca coordinación existente hasta el momento entre diferentes instancias evaluadoras, asumiendo desde un lugar más centralizado la tarea de orientar la evaluación de estándares mínimos de calidad para programas e instituciones. Está integrada por salas a cargo de diferentes áreas del conocimiento y una general, con presencia el Ministerio de Educación Nacional y representantes de otras organizaciones gubernamentales vinculadas con la educación superior.

Holanda no escapa a esta tendencia general. En julio de 2002 se crea la Organización Holandesa de Acreditación (NAO), en el marco de una reforma del sistema de educación superior basado en la estructura de *bachelor* y *master*. La NAO es creada por el gobierno con el status de organización independiente, con el objetivo de establecer un sistema de acreditación a través de la autorización a organizaciones evaluadoras de acreditación de programas. Está constituida por catorce miembros directivos nombrados durante cinco años por el ministro de educación. Dichos miembros, los cuales no deben estar vinculados a alguna institución en particular, son ex rectores, ex ministros de educación y ex miembros de asociaciones profesionales.

En Suecia, luego de siete años de auditorías institucionales la agencia nacional experimenta un cambio hacia un rol de mayor control, estableciendo la obligatoriedad de la acreditación de programas con derecho al otorgamiento de títulos. El gobierno declara entre los propósitos del nuevo sistema de evaluación de programas mayor control de la calidad de la educación y la posibilidad de otorgar mayor información a los estudiantes acerca de la calidad de los diferentes temas y programas (Franke, 2002).

De los seis casos estudiados Nueva Zelanda es el que escapa a la tendencia de mayor control del aseguramiento de la calidad por parte del gobierno. A las demandas generales de la sociedad por mayores resultados y rendición de cuentas ha respondido con modificaciones internas en sus sistemas de evaluación, las cuales han sido consecuencia de revisiones de sus procesos, sin salirse del esquema autorregulado de auditorías de calidad.

2.2.2 Del mejoramiento a la garantía de calidad

El viraje de tipo político analizado en el capítulo anterior entre autorregulación y control gubernamental puede ser interpretado en términos del propósito de los procesos de evaluación y los efectos generados como consecuencia de su realización. En este sentido, las segundas generaciones de sistemas de evaluación muestran una tendencia que va de procesos de evaluación orientados al mejoramiento de instituciones o

programas a mecanismos de acreditación, básicamente de programas, que tienen como fin el aseguramiento de niveles mínimos de calidad⁸.

Esta tendencia incluye dos variables asociadas. La primera se expresa en el pasaje del carácter voluntario a obligatorio de los procesos de evaluación. La segunda, en términos de si los resultados de las evaluaciones tienen como efecto constituirse en base para el mejoramiento o bien como factor determinante para una autorización o reconocimiento, o bien para el otorgamiento de fondos⁹.

2.2.2.1 Evaluación para el mejoramiento

En todos los casos partimos del análisis de sistemas de evaluación y/o acreditación que se habían propuesto como fin primordial colaborar en el mejoramiento de las instituciones y programas.

Los CIIES de México tuvieron a su cargo la realización de evaluaciones diagnósticas voluntarias con el fin el mejoramiento de la calidad en diferentes áreas¹⁰. Esta tarea comprende la identificación de los logros y deficiencias de los programas académicos y de las funciones institucionales, el análisis de causas de esos logros y deficiencias, y la formulación de recomendaciones para el mejoramiento de los programas y las instituciones. De acuerdo con Aréchiga Urtuzuástegui (2003) se trata de una evaluación “integral, analítica, objetiva y constructiva realizada por prestigiosos pares académicos que laboran en diversas instituciones de educación superior de todo el país”¹¹.

En el mismo sentido trabajó Holanda a través de la VSNU, con la realización de evaluaciones voluntarias de programas de carácter eminentemente formativo. De acuerdo con Pilot (2001) la función más importante del proceso para las universidades y

⁸ Ver apéndice comparativo, cuadro 2.

⁹ Ver apéndice comparativo, cuadro 3.

¹⁰ Esta tarea es llevada adelante a través de nueve comités especializados cada uno de ellos en las siguientes disciplinas: Arquitectura, Diseño y Urbanismo; Ciencias Agropecuarias; Ciencias Naturales y Exactas; Ciencias de la Salud; Ciencias Sociales y administrativas; Educación y Humanidades; Ingeniería y Tecnología; Administración y Gestión Institucional; Difusión y Extensión de la Cultura.

¹¹ En sus documentos se afirma que “la evaluación interinstitucional de servicios, programas y proyectos se sitúa en el ámbito del quehacer sustantivo de las instituciones, a un nivel de mayor particularidad, en un área específica del conocimiento donde se pretende conocer y valorar las condiciones de operación y la calidad de los procesos y resultados. Esta evaluación tiene que ser realizada fundamentalmente entre los pares de la comunidad académica, y para ser efectiva requiere de la existencia de grupos colegiados,

los académicos es el mejoramiento de la calidad, además de poder mostrar a la sociedad que toman muy seriamente la cuestión de la calidad. Esta postura se diferencia de la del gobierno, que considera a la evaluación externa como control de calidad y medición para la toma de decisiones respecto de planificación y asignación de fondos basados en resultados.

Con la reforma del '93 las prácticas de aseguramiento de calidad en Suecia también tienen un énfasis formativo. La agencia nacional en su primera etapa se ocupó primordialmente de la realización de auditorías que consistieron en apoyar y realizar un seguimiento del desarrollo de los sistemas de calidad de las instituciones y estimular cooperación entre ellas, siendo el mejoramiento su propósito. La intención era focalizar en las condiciones específicas de cada caso para evaluar estrategias, metas, métodos y organización en el desarrollo y aseguramiento de la calidad en general (Franke, 2002). En este marco, el objetivo de la agencia no fue la creación de un sistema unitario de aseguramiento de la calidad, sino que fueron promovidas diversas aproximaciones y procedimientos aplicables a cada institución. Durante dos rondas de auditorías (1995-1998 y 1999-2002) se evaluaron los mecanismos de aseguramiento de calidad de 33 de las 39 instituciones de educación superior (Omar & Liuhanen, 2005). Asimismo, la NAHE llevó adelante estudios en todas las instituciones en base a temas específicos, como por ejemplo equidad, participación estudiantil, diversidad social y étnica, como aspectos de la calidad¹².

Por su parte, las auditorías de la AAU de Nueva Zelanda tuvieron en su primera etapa el propósito de evaluar los sistemas institucionales y los procesos relacionados con el mantenimiento y mejoramiento de las principales funciones de las universidades (investigación, enseñanza, aprendizaje y servicios a la comunidad). El financiamiento no está vinculado con las auditorías y no existen sanciones para forzar la realización de las recomendaciones, más que la posible presión resultante de la publicidad de los

interinstitucionales, cuyos integrantes sean del más alto nivel académico, y que cuenten con la legitimación de la propia comunidad” (CIIES, 1993).

¹² Una tercera tarea es la de acreditación de nuevos programas sirviendo como cuerpo asesor del gobierno para el reconocimiento de títulos. En esta línea, la agencia realiza acreditaciones a las nuevas instituciones a partir de un requerimiento de mínima calidad de cada título acreditado. Estas toman la forma de una “acreditación”, con un grupo de pares evaluando la calidad del programa de acuerdo a ciertos criterios y dando una recomendación a la agencia. La gran mayoría de los pedidos fallan en la primera evaluación y algunos derechos adquiridos han sido revocados.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

informes. Es de destacar el interés de la agencia por hacer explícitos sus objetivos de mejoramiento institucional en los procesos de auditoría. En este sentido, en sus documentos, la agencia sostiene que “la mejor manera de garantizar calidad académica es cuando la responsabilidad está más cerca de los procesos académicos de investigación, enseñanza, aprendizaje y servicios a la comunidad”, y que “la calidad académica es un proceso continuo y activo” (AAU, 2002). La agencia finaliza el primer ciclo de auditorías en 1998 con una revisión de sus procedimientos, el diseño de un plan para los ciclos futuros y la publicación de los resultados de las auditorías del primer ciclo.

Algo diferente es el caso de las evaluaciones del CNA en Colombia, las cuales tendieron a la búsqueda de prestigio sobre la base de estándares de programas e instituciones de alta calidad. La acreditación de “alta calidad” es un proceso voluntario y temporario, con una metodología que coloca el énfasis en el mejoramiento más que en el aseguramiento. En este sentido, la “acreditación de alta calidad” se realiza a través de un mecanismo por el cual características ideales de calidad son comparadas a la luz de la realidad, creando incentivos para el mejoramiento. (Revelo Revelo, 2003). La consecuencia de estas evaluaciones es la de dar fe de la calidad del proceso de acreditación, recomendando al Ministro de Educación Nacional la acreditación de programas e instituciones en un alto nivel de calidad.

Finalmente, también cabe ubicar a los sistemas de acreditación de instituciones y programas de Estados Unidos dentro del conjunto de los que tienen por finalidad el mejoramiento. La NEASC, a través de sus acreditaciones voluntarias, tiene por objeto la acreditación de instituciones con un fin formativo de claro de mejoramiento y aseguramiento de la calidad. Esto es así porque el proceso de acreditación implica mucho más que la sola reunión de los criterios mínimos, dado que se espera que el cumplimiento de los estándares oriente a las instituciones hacia la mejora de la calidad, el incremento de su efectividad y la lucha continua en el camino de la excelencia. De acuerdo con Cook (2002), el proceso evaluativo de la CIHE se encuentra diseñado para la promoción de tales mejoras. A todo esto debe agregarse la forma en que se alcanzan los objetivos institucionales, y eso se encuentra contemplado en el estándar dedicado a la “Integridad” en educación superior. Por su parte, las agencias profesionales como

ABET tienen por fin la acreditación de la calidad de programas profesionales, en este caso, de Ingeniería y Tecnología. Si bien el fin es la acreditación de programas, puede advertirse una intención de mejoramiento en la propuesta de la agencia.

En ambos casos la acreditación es voluntaria. No obstante, suele ser condición para que los estudiantes e investigadores reciban ayuda federal, así como para que la institución reciba donaciones privadas. En el caso de las agencias profesionales, sólo acreditan programas de instituciones acreditadas, a la vez que la acreditación es condición para que los graduados obtengan la licencia para el ejercicio profesional. Por tanto la NEASC es, para las universidades de la región, la puerta hacia esta importante corriente de ingresos, al tiempo que les garantiza la independencia entre el acceso a estos fondos y las decisiones estratégicas de las casas de altos estudios (Cook. 2003).

2.2.2.2 Hacia el control de niveles mínimos de calidad con efectos extra académicos

Son variadas las evaluaciones de las experiencias de mejoramiento anteriormente descritas. En diez años de existencia de los CIIES de México se reconoce que han sido los primeros en el país en iniciar un trabajo continuado en un área nueva para el sistema, evaluando más de 4000 programas (30%) y estableciendo numerosas recomendaciones que han favorecido la mejora y el desarrollo de las instituciones, más allá que la normativa no las obliga a atenerse a aquellas. De acuerdo con Ángel Díaz Barriga (2005), en sus comienzos los CIIES constituyeron instancias con legitimidad para que sus informes sean utilizados como instrumento de retroalimentación del programa. Sin embargo esta meta no se cumplió porque no existió un mecanismo en las instituciones que permitiera conocer y discutir los resultados de la evaluación. Así, dichos resultados quedaron para el consumo de la administración central de la universidad y facultades. De todas formas, existió legitimidad a partir del reconocimiento del trabajo de los pares académicos.

Por su parte, los resultados de las dos vueltas de auditoría en Suecia demostraron las dificultades de las instituciones en incorporar a la vida institucional la gestión de la calidad. Si bien esta modalidad generó un modelo sueco que atrajo la atención internacional por la suerte de compromiso entre control y autonomía de evaluación institucional que implicaba, docentes y estudiantes vieron a este tema como algo

abstracto, lejano del día a día. Aunque hubo signos de desarrollo de una cultura de calidad, “no se ven claros ejemplos que muestren que las auditorías dieron como resultado mayor calidad” (Sadurskis, 2004; Omar & Liuhanen, 2005).

En Colombia, el trabajo significativo del CNA se mantuvo al margen de la necesidad central de asegurar niveles mínimos de calidad para el resto de los programas que no se proponían la acreditación de alto nivel.

Holanda, luego de más de diez años de funcionamiento autorregulado del VSNU, se impuso el desafío de atender a los requerimientos externos de calidad regional en el marco de los procesos de internacionalización, creando un nuevo sistema que convive con el existente hasta entonces. De acuerdo con Faber y Huisman (2003) el cambio se debe a que el sistema nacional de aseguramiento de la calidad ha dejado de ser la correcta respuesta a los desafíos de la validez y credibilidad internacional de los títulos.

En todos los casos, y tomando como base estos resultados de evaluación de los sistemas, se experimentan cambios tendientes a garantizar mayor aseguramiento mínimo de calidad para dar respuestas a demandas básicamente externas. Para ello utilizan diferentes estrategias que a continuación se analizan.

2.2.2.2.1 Cambio de foco del objeto de evaluación desde la misma agencia

Habiendo finalizado las dos rondas de auditorías, Suecia se ha propuesto como tarea la evaluación de la calidad más que la gestión de la calidad. En enero del 2000 se introduce un nuevo programa nacional cuyo foco se centra en temas o programas. Estas evaluaciones comprenden estudios de posgrado y de grado, es decir que son evaluados cada seis años todos los estudios que lleven a títulos generales o profesionales. Por tanto a partir de los cambios, y del alcance a nivel nacional obligatorio, los temas y programas de las viejas universidades son sujetos al mismo proceso de evaluación que en las nuevas. El fin del nuevo programa es contribuir a la calidad a nivel departamental, monitorear los programas a fin de asegurar el cumplimiento de la Ley de Educación Superior y proveer de información al público (estudiantes y otros) en la selección de programas (Franke, 2002).

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

El nuevo programa de evaluación define una conexión determinante entre calidad y derecho de otorgar títulos en la medida en que cada programa debe cumplir con un mínimo de requerimientos. De existir serias deficiencias destacadas por la agencia, la institución es advertida respecto de la revocación de su derecho de otorgar títulos de no resolver la cuestión en un año. Si la falla continúa en la evaluación de seguimiento, el derecho es revocado.

Por su parte, Nueva Zelanda ajusta sus procesos en base a las recomendaciones del panel revisor del primer ciclo de la AUU, que sugieren proveer mayor variedad y profundidad de las auditorías, a través de tres ciclos cortos focalizados en una menor cantidad de temas, antes de volver a una auditoría comprensiva. Asimismo, se sugiere reforzar el foco en los resultados de los procesos auditados y en el seguimiento de los informes y la implementación de las recomendaciones. En este sentido, el sistema de aseguramiento de la calidad va en la línea de las tendencias de los demás países, aunque las instituciones mantienen su control a través de la agencia. A partir de las recomendaciones, se acordó que los dos ciclos siguientes durarían cada uno dos años, en lugar de cuatro, en los cuales cada institución sería auditada en un tema a nivel nacional, definido por la agencia luego de una consulta con las instituciones. Además, se invitaría a cada institución a que definiera un tema específico a ser auditado junto con el tema definido para todas las instituciones a nivel nacional¹³.

2.2.2.2.2 Acreditación a través de la creación de nuevas agencias gubernamentales

Esta estrategia ha sido llevada adelante por Colombia, a través de la creación de la CONACES, agencia gubernamental que define requisitos mínimos con que debe contar un programa para justificar su existencia. En este caso la acreditación es obligatoria y se realiza como parte del proceso de registro calificado de programas. A diferencia de la acreditación de alta calidad esta acreditación, realizada por el Estado en su función de

¹³ Los dos temas definidos fueron para el segundo ciclo (2000-2001) 1) políticas y gestión de la Investigación, y 2) el nexo entre investigación y enseñanza, oferta y apoyo a estudiantes de posgrado; mientras que para el tercer ciclo, actualmente en curso (2002-2006), los temas son calidad de enseñanza, oferta de programas y logro de resultados de aprendizaje. Entre ellos, los temas elegidos han sido: biblioteca y tecnología de la información; servicios de información electrónica; sistemas de comunicación interna y externa; actividades internacionales e internacionalización; procesos de planeamiento.

inspección y vigilancia, tiene efectos punitivos. La falta de registro calificado en un tiempo previsto “implica que la institución no puede seguir prestando el servicio” (CNA, 2001).

La CONACES está organizada en salas por áreas del conocimiento, a saber: Ingenierías; Arquitectura; Matemáticas y Ciencias Físicas; Ciencias de la Salud; Ciencias Biológicas; Agronomía; Veterinaria y afines; Ciencias de la Educación; Ciencias Económicas y Administrativas; Humanidades; Ciencias Sociales y Artes. Estas salas tienen la responsabilidad de evaluar y emitir conceptos sobre las condiciones mínimas de calidad de los programas académicos de educación superior con el apoyo de pares académicos, y asesorar al Ministro de Educación Nacional en materia de condiciones mínimas de calidad y de competencias laborales. A su vez, los coordinadores de las salas anteriores constituyen la sala de doctorados y maestrías, mientras que la sala de instituciones está integrada por tres consejeros que son elegidos por el CESU, quienes emiten juicios sobre la creación o redefinición de instituciones, cambio de carácter académico y reconocimiento como universidad.

De esta manera, con la creación de la CONACES en el 2004 se suprimen la Comisión Consultiva de Instituciones de Educación Superior y la Comisión Nacional de Doctorados y Maestrías, quienes hasta el momento tenían a cargo esas funciones, reuniendo en un organismo funciones dispersas, coordinando la verificación de la calidad del sistema a través de un sistema único de pares académicos.

2.2.2.2.3 Acreditación a través de la creación de agencias centrales acreditadoras de agencias

El COPAES mexicano surge ante una necesidad de avanzar más allá de las evaluaciones diagnósticas desarrolladas por los CIIES, y ante requerimientos nacionales e internacionales de articular una política de evaluación a nivel nacional a través de un organismo que otorgue reconocimiento a una actividad dispersa en manos de diversos organismos con diferentes propósitos. Otro motivo radica en la necesidad de iniciar un trabajo poco desarrollado, el de la acreditación institucional. No obstante, muchas de las

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

organizaciones que habían iniciado actividades de acreditación, especialmente desde los Consejos Profesionales, tomaron la experiencia de los CIIES y sus instrumentos.

El COPAES utiliza como estrategia para llevar adelante el cambio la coordinación de un sistema de agencias. Tiene como misión “contribuir al aseguramiento de la calidad de los programas académicos de educación superior mediante el reconocimiento de los organismos acreditadores, previa valoración de su capacidad organizativa, técnica y operativa, de sus marcos de evaluación para la acreditación de programas académicos, de la administración de sus procedimientos y de la imparcialidad de los mismos” (COPAES, 2000). Para Díaz Barriga, la situación de la evaluación en México se complejizó con la aparición del COPAES, encargada de autorizar organismos acreditadores para el mismo objeto de evaluación de los CIIES pero a los fines de su acreditación. La complejidad se suscita porque a partir del 2000, los CIIES comienzan a definir indicadores para asignar un “nivel” a cada programa, pasando de ser instancias que realizaban una evaluación formativa a una sumativa. A la vez, los juicios expresados en niveles permitieron a los programas participar en otros procesos paralelos de asignación de fondos, estableciéndose vínculos indirectos entre la evaluación y el financiamiento.

Holanda adopta una estrategia similar. La principal tarea de la NAO es establecer un sistema de acreditación para todos los programas a través del otorgamiento de autorización a organizaciones –nacionales o extranjeras- que tienen como fin acreditar programas de educación superior. También tiene a su cargo la acreditación de nuevos programas y el juicio sobre especiales características de calidad a pedido de las instituciones. Para la NAO, la acreditación es definida como “proveer una etiqueta de calidad como prueba de que ciertos requerimientos son alcanzados” (NAO, 2003).

Esta acreditación es obligatoria para todas las instituciones públicas financiadas por el gobierno y reconocidas por el Ministerio de Educación, la cual puede durar hasta seis años y habilita a financiamiento del estado, reconocimiento de diplomas y otorgamiento de préstamos estudiantiles. La acreditación pone fuerte énfasis en los resultados del programa, fortaleciendo la función de rendición de cuentas y poniendo en duda la intención de mejoramiento existente (Westerheijden, citado por Faber y Huisman, 2003). Las instituciones pueden elegir una organización libremente, incluso pueden ser

organizaciones extranjeras, siempre que sigan el marco evaluativo de la NAO. Para ello se publica una lista de agencias de probada calidad, actualizada anualmente. Aquellas cuyas prestaciones sean deficientes corren el riesgo de ser excluidas de la lista, perdiendo atractivo para las instituciones. A la fecha conviven el sistema de evaluación y mejoramiento llevado adelante por las instituciones y el de acreditación de estándares mínimos llevado adelante por el gobierno, con resultados que influyen en el otorgamiento de fondos. Hasta el momento el trabajo de esta agencia ha estado centrado en el logro de legitimidad y apoyo al sistema de acreditación.

Las críticas a la creación del sistema de acreditación se basan principalmente en el posible deterioro del sistema existente hasta el momento, el cual demostró un buen funcionamiento y prestigio internacional (Dittrich, 2004) y que ha llevado a muchas mejoras en la enseñanza. Se teme que a partir de la creación de la nueva agencia los esfuerzos se concentren en lograr el nivel de calidad básico necesario para obtener la acreditación, lo cual llevaría a un descenso de la calidad de enseñanza con impacto en el control de calidad interno y posible uniformidad. También existe temor de que la acreditación dé lugar a una clasificación a partir de los resultados, y que se constituya en una carga burocrática adicional.

Por su parte, la NAO afirma que “el proceso de acreditación conformará la culminación de un sistema de evaluación de la calidad que funciona bien, otorgando un crédito de calidad y validación si un programa alcanza requerimientos específicos y básicos. El sistema de acreditación estará basado en el existente sistema de evaluación de la calidad y será ejecutado a nivel de programa (NAO, 2003).

2.2.2.2.4 Presión externa al fin del mejoramiento

Queda fuera del análisis Estados Unidos, en donde pese a los movimientos de control del gobierno federal con el sistema de reconocimiento de agencias, no se observan cambios en el fin formativo de los procesos de acreditación institucional. Sin embargo, es posible advertir una presión externa sobre los resultados visibles de estos procesos. Durante el año 2003 y como parte del debate de la reautorización de la Ley de Educación Superior, varios grupos vinculados a distintos sectores del Partido Republicano propugnaron cambios en el sistema de acreditación institucional, como la

incorporación de estándares numéricos comunes para su aplicación a todas las instituciones, sin importar su diversidad organizacional y de oferta académica (Haberfeld, 2004).

2.2.3 Los criterios de las evaluaciones

A los fines de este trabajo, también interesa analizar las características de los parámetros utilizados en dos aspectos: según quién los establece, por una parte, y sus características en términos del margen dejado al evaluador para la emisión de los juicios, por la otra.

Analizar quién establece los criterios de evaluación permite vincular el instrumento utilizado con el control político de los procesos. En este sentido, se observa una correlación absoluta entre la dependencia de la agencia –gobierno o comunidad académica o profesional- y el responsable de la elaboración de los criterios.

Aquí aparecen dos casos particulares que es necesario destacar. En Holanda los temas básicos a evaluar por todas las agencias autorizadas son establecidos por ley, y el marco específico de esos temas, diseñado por la NAO, también es ratificado por el parlamento. Por su parte, al menos para el caso de ingeniería, la CONACES de Colombia marca una diferencia, al estar sus marcos de evaluación elaborados por el CNA.

2.2.3.1 Criterios abiertos

Poniendo el foco en las características de los parámetros sobre los que se realizan las evaluaciones en los sistemas estudiados, también podemos inferir que éstos están directamente vinculados al propósito de la evaluación. En aquellos casos en que se busca mejoramiento, se utilizan criterios abiertos, constituidos principalmente por dimensiones amplias con estándares básicos en cada una de ellas. Tal es el caso de la NEASC, en Estados Unidos, los CIIES en México, el VSNU en Holanda, las auditorías institucionales de la NAHE de Suecia en la primera etapa, y la AUU de Nueva Zelanda¹⁴.

¹⁴ Ver apéndice comparativo, cuadro 4.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

En la NEASC, los procesos se llevan a cabo sobre la base de once estándares, definidos por el comité de Educación Superior y revisados periódicamente¹⁵. Si bien pueden variar en detalles, los estándares tienen una estructura similar en las seis regiones. Son de criterios abiertos que están basados en la evaluación de la institución contra sus propios propósitos. La amplitud de los criterios permite que puedan ser aplicados al amplio y variado rango de instituciones existentes y reflejan la propia perspectiva de calidad del país. En opinión de Cook (2002), definiciones detalladas o altamente focalizadas atrofiarían la creatividad y la experimentación necesarias para el crecimiento institucional y su mejoramiento, que es el propósito de los procesos para esta agencia. Las instituciones de educación superior alcanzan y mantienen su acreditación demostrando que reúnen, aunque sea mínimamente, los once estándares que cubren las más importantes áreas de la actividad desarrollada por una institución de educación superior. Todos los estándares se encuentran atravesados por un particular interés en la efectividad institucional –no sólo “qué desean hacer” sino “cómo lo hacen” y “en qué medida lo logran”- y en su integridad.

En acreditación de programas, ABET adopta en 1997 nuevos criterios para Ingeniería¹⁶, los cuales focalizan “en lo que se aprende más que en lo que se enseña” desde una aproximación que busca el mejoramiento continuo de los procesos a partir de la misión y los objetivos institucionales y de los programas. De acuerdo con la agencia, estos nuevos criterios son más flexibles que los anteriores y buscan la innovación y el fomento de nuevos procesos de evaluación con el consiguiente mejoramiento de los programas (ABET, 2004).

En México, los CIIES realizan sus evaluaciones sobre la base de nueve marcos de referencia por sub-área definidos y publicados, cada uno de los cuales contiene estándares más bien abiertos. Dichos marcos son producto de un trabajo de identificación de universos de trabajo, definición de estrategia y criterios de operación y elaboración de sus metodologías en cada área. Algunos de ellos establecen

¹⁵ Los estándares temas de los estándares son: Misión y propósitos, Planificación y Evaluación, Organización y Gobierno, Programas e Instrucción, Docentes, Servicios a los Estudiantes, Recursos de Biblioteca e información, Recursos Físicos, Recursos Financieros, Revelación pública de información, Integridad.

¹⁶ Para el caso de programas de Ingeniería, los criterios generales abordan las siguientes dimensiones: Estudiantes, objetivos del programa, evaluación y resultados esperados, docentes, infraestructura y equipamiento, apoyo institucional y recursos financieros.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

procedimientos, otros sólo los estándares para cada dimensión. Hay diferencias de abordaje y encuadre en cada uno, lo cual demuestra que se han manejado con relativa independencia, siempre en el marco de las funciones y objetivos de los CIIES¹⁷.

EL VSNU de Holanda realiza sus evaluaciones periódicamente a través de procesos en los que cada disciplina es evaluada en todo el país por un equipo de especialistas. El punto central del procedimiento de evaluación realizado por el VSNU es el comité de visita, el cual revisa todos los programas de un área específica cada seis años, sobre la base de temas definidos por la propia agencia¹⁸.

Por su parte, la agencia sueca en su primera etapa buscó “*the good higher education institution*” (Franke, 2002) en base a un marco de referencia general basado en criterios establecidos por la Ley de Educación Superior que buscaban autorregulación y aprendizaje, planificación de largo plazo, perspectiva internacional, liderazgo, interacción con actores externos, equidad y foco en el estudiante¹⁹.

La AUU de Nueva Zelanda comienza a funcionar en 1994, año en el que se definen los procedimientos, que incluyeron el establecimiento de un conjunto de *Factores Críticos de Éxito* para sus operaciones, en base a los términos de referencia de la AUU²⁰. Las auditorías comienzan con la consideración de los objetivos de la institución y analizan

¹⁷ A los fines indicativos, se presentan las dimensiones definidas por el Comité de Ingeniería y Tecnología: Personal académico, Alumnos, Plan de estudios, Proceso de enseñanza – aprendizaje, Infraestructura, Investigación, Extensión, difusión del conocimiento y vinculación, Administración del programa, Resultados e impacto.

¹⁸ Estos temas son: Misión, objetivos y metas, Estructura y contenido del programa a evaluar, Aprendizaje y enseñanza, Información de entrada, Organización curricular, Logro, Calidad de los graduados, Organización y administración, Infraestructura, Internacionalización y vinculación externa, Evaluación interna de la calidad.

¹⁹ En base a esta visión, el proceso se basaba en la evaluación de siete dimensiones: Estrategia de implementación de la calidad, Liderazgo, Involucramiento de actores externos, Participación de docentes y estudiantes en el mejoramiento de la calidad, Integración del mejoramiento de la calidad en el quehacer universitario, Aplicación de sistemas de evaluación y seguimiento, Relaciones profesionales externas.

²⁰ Los Términos de Referencia de la AUU son: Considerar y revisar los mecanismos de monitoreo y refuerzo de la calidad académica y los estándares necesarios para el logro de los objetivos declarados; evaluar en qué medida los procedimientos son aplicados de manera efectiva; evaluar en qué medida los procedimientos puestos en marcha reflejan buena práctica y mantienen calidad; identificar y recomendar buena práctica a las instituciones respecto del mantenimiento y fortalecimiento de los estándares académicos a nivel nacional. En este marco, la AAU focaliza la atención en áreas de particular importancia, a saber: Aseguramiento de la calidad en el diseño, monitoreo y evaluación de cursos y programas; aseguramiento de la calidad en enseñanza, aprendizaje y evaluación; aseguramiento de la calidad en relación con la contratación y desempeño del personal académico; aseguramiento de la calidad en investigación; tomar en cuenta las opiniones de estudiantes, examinadores externos, cuerpos profesionales, empleadores, respecto de los asuntos académicos.

en qué medida los planes y actividades diseñados son efectivos para el logro de esos objetivos. Cada institución debe producir una declaración pública de sus fines y objetivos, los cuales son aprobados por el Ministerio de Educación y constituyen el punto de partida de las auditorías (Meade & Woodhouse, 2000).

2.2.3.2 Criterios cerrados

Cuando el fin de la evaluación es otro diferente al mejoramiento, los parámetros son más cerrados, en el sentido de que las dimensiones están operacionalizadas en criterios, indicadores y estándares. Estas características se presentan principalmente en los casos de sistemas de agencias acreditadoras, COPAES de México y NAO de Holanda, así como para la CNA colombiano cuyo fin es alta calidad²¹. Una excepción a esta clasificación nuevamente aparece con la CONACES de Colombia, creada con el fin de aseguramiento de niveles básicos de calidad de programas e instituciones, con implicancias para el registro calificado de títulos según el resultado de la acreditación. No obstante estas características, se utilizan criterios más bien abiertos con estándares similares a los establecidos por los casos que buscan mejoramiento. Se trata de estándares básicos, es decir requisitos mínimos con que debe contar un programa para justificar su existencia, en lo que se conoce como la “acreditación previa”. Los primeros estándares fueron elaborados por el CNA a pedido del Ministerio de Educación Nacional, en Ciencias de la Educación de grado y posgrado (1998), y en Ingeniería y Ciencias de la Salud (2001)²².

En su búsqueda de la alta calidad, el CNA ha desarrollado un el modelo de acreditación y sus correspondientes guías e instrumentos producto de un proceso discutido y acordado por la comunidad académica nacional en seminarios organizados por el CNA, con académicos provenientes de distintos tipos de instituciones y diferentes áreas del

²¹ Ver Apéndice comparativo, cuadro 4.

²² Para el caso de Ingeniería y Ciencias de la Salud, se trata de 16 estándares, abiertos, en los que se incluyen contenidos mínimos de las carreras como condiciones. Los estándares se agrupan en las siguientes dimensiones: Justificación del programa, Denominación académica, Aspectos curriculares básicos, Créditos académicos, Formación investigativa, Proyección social, Sistema de selección, Sistema de evaluación, Personal docente, Dotación de medios educativos, Infraestructura, Estructura académico-administrativa, Autoevaluación, Egresados, Bienestar Universitario, Publicidad del programa.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

conocimiento (Revelo Revelo (2004). Este modelo se basa en criterios²³, analizados a través de factores que son descriptos y organizados en un total de 66 características (óptimos), cada una de las cuales incluye variables e indicadores que permiten medir el grado de cumplimiento con el ideal valorado. Según el objeto de evaluación, algunas características son más importantes que otras, y algunas son consideradas clave. Así, instituciones y pares disponen de una lista de ítems para interpretar en relación a un área en particular. La acreditación institucional se basa en características y factores similares, con un foco más orientado en los procesos institucionales y organizacionales. De aquí se deduce que el proceso está muy pautado y controlado, en la búsqueda de altos niveles de calidad.

Por su parte, y también en la línea de procesos muy pautados, la NAO de Holanda a partir de diciembre de 2002 trabajó en el desarrollo de marcos para la acreditación, decidiéndose que la misma sea la pieza última e independiente del control de calidad. Se establecieron criterios globales, clasificados en seis temas²⁴, cada uno de los cuales está subdividido en “facetas” y éstas en criterios o estándares de cumplimiento. Cada una de estas facetas debe además ser evaluada en una escala de cuatro puntos. Los seis temas básicos fueron establecidos por ley. A partir de ellos, la NAO elaboró este marco más detallado, que debió ser ratificado por ley del parlamento (2003). A la vez, deja a las organizaciones que llevan adelante las evaluaciones la posibilidad de detallar aún más este marco para cada disciplina en particular, trabajo que deberá estar a cargo de expertos en esa disciplina.

En el mismo sentido, el COPAES de México desarrolla sus funciones y procesos de acuerdo a los Lineamientos para el Reconocimiento y Marco general para los procesos de acreditación de programas académicos de nivel superior (2000). Entre sus funciones se destaca la elaboración de lineamientos y criterios para reconocer formalmente a las organizaciones acreditadoras de programas académicos y la formulación de un marco general para los procesos de acreditación de programas académicos. A la vez supervisan la aplicación de los criterios y procedimientos empleados por los organismos acreditadores reconocidos, su rigor académico e imparcialidad.

²³ Universalidad, integridad, idoneidad, equidad, responsabilidad, coherencia, transparencia, pertinencia, eficacia, eficiencia.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Las organizaciones que aspiran al reconocimiento deben presentar un marco normativo, un proceso de planificación y evaluación, una estructura y organización para llevar a cabo sus funciones con oportunidad, eficiencia y calidad, y un marco de referencia para la acreditación de programas académicos en el área o sub área de conocimiento, consistente con los del COPAES. También deben contar con un sistema propio de aseguramiento de la calidad, otro que permita el control de la documentación de los procesos de acreditación y deben disponer de un código de ética, garantizando su aplicación permanente. Los lineamientos establecen doce dimensiones que deberán contemplar las evaluaciones, criterios sobre los cuales se deberán emitir los juicios, indicadores, expresados cuanti y cualitativamente, y parámetros o estándares, es decir, referentes de evaluación ideales o deseables preestablecidos²⁵.

En base a una interpretación de la *Higher Education Act and Ordinance* la NAHE de Suecia en su segunda etapa desarrolló criterios que se enfatizan en más o en menos dependiendo del programa, con el común denominador de concentrarse en condiciones iniciales, procesos y resultados²⁶. De acuerdo con Franke (2002) estos criterios son continuamente revisados y desarrollados con profesores y académicos activos en el campo.

En el conjunto de los casos analizados se observan similitudes en las dimensiones de evaluación abordadas, con un equilibrado balance de análisis de condiciones de entrada, procesos y productos. En este sentido, las tendencias identificadas en capítulos anteriores no estarían influyendo de manera directa en la variedad de dimensiones evaluadas²⁷ aunque de la lectura de algunos textos se puede apreciar cierta preocupación creciente por considerar los resultados, además de *inputs* y procesos. Por ejemplo, la AUU de Nueva Zelanda, luego del primer ciclo de auditorías, considera que los

²⁴ Propósitos y objetivos del programa de estudio, contenido y estructura del programa, despliegue del personal, los servicios e infraestructura, el control de calidad interno y los resultados de los estudios.

²⁵ Las dimensiones son: Personal académico; Currículo; Métodos e instrumentos para evaluar el aprendizaje; Servicios institucionales para el aprendizaje; Alumnos; Infraestructura y equipamiento; Investigación; Vinculación; Normatividad institucional; Proceso de planeación y evaluación; Gestión administrativa y financiera.

²⁶ La autoevaluación y la visita deben dar información sobre condiciones iniciales (conocimiento previo, entendimiento y motivación de los estudiantes, formación de los docentes, objetivos educacionales, contenidos y organización, calida y disponibilidad de bibliotecas y otras fuentes de información y equipamiento); procesos (condiciones de trabajo de estudiantes y docentes, organización del curriculum, condiciones del entorno de aprendizaje); y resultados (desde el punto de vista de los estudiantes, de los docentes, y de otros actores).

términos son adecuados, aunque necesitan algunos refinamientos que reflejen las tendencias actuales: “el énfasis de las evaluaciones está colocado en la efectividad de los procesos, por lo que alguna referencia a los resultados también debiera existir” (Meade y Woodhouse, 2000). En el mismo sentido, Cook (2002) destaca que al evaluar una institución utilizando los estándares, la CIHE focaliza su atención en la efectividad de la institución como un todo. En este sentido, alcanzar los estándares vistos en su conjunto significa que la institución de que se trate a) ha definido claramente propósitos que son apropiados para una institución de altos estudios; b) ha dispuesto y organizado aquellos recursos necesarios para alcanzar sus propósitos, c) se encuentra alcanzando esos propósitos y d) cuenta con la capacidad para continuar alcanzándolos.

2.2.4 Los procesos de las evaluaciones

Los sistemas de evaluación estudiados muestran un patrón general en sus procesos, a través de cuatro etapas principales: autoevaluación, evaluación externa por parte de equipos de pares, informe de evaluación y dictamen final por parte de la agencia. Si bien buena parte de este proceso será profundizado en el próximo capítulo con el tratamiento de la actuación de los pares, cabe aquí señalar algunas características específicas, en parte asociadas a las tendencias anteriormente analizadas.

2.2.4.1 El papel de la autoevaluación

Una particularidad se da respecto del valor otorgado a la autoevaluación. En los casos en donde el propósito de la evaluación es el mejoramiento, se da particular valor al informe de autoevaluación como base de la evaluación externa, a la vez ligado a los fines institucionales. Este interés se traduce en orientaciones o pautas que intentan asegurar la realización de un informe para esos fines por parte de las instituciones, sin que por ello estén pautados de manera específica por la agencia. En Estados Unidos, por ejemplo, la NEASC considera a la autoevaluación como un proceso que demanda aproximadamente dos años cuyo propósito es el mejoramiento y cuyo producto es un informe de alrededor de cien páginas proporcionando descripción de la institución en su

²⁷ Ver apéndice comparativo, cuadro 5.

estado de desarrollo, un análisis de cómo se llevan adelante acciones en base a sus objetivos y misiones y proyecciones o planes para el mejoramiento.

En el mismo sentido, el comité evaluador del VSNU de Holanda considera los informes de autoevaluación antes de comenzar con las visitas, cuyos punto de partida son los propios objetivos del programa. Se evalúa si esos objetivos se ubican dentro de los generalmente aceptados como correctos para el programa en particular, en la medida en que tengan un efecto social (Pilot, 2001).

Por su parte, la AUU de Nueva Zelanda ha puesto especial interés en el proceso de autoevaluación como base para las auditorías. En el primer ciclo de auditorías la AAU estableció pautas comunes muy generales para la autoevaluación, que debían cumplir todas las instituciones: vinculación entre investigación y enseñanza, acciones relacionadas con el pensamiento crítico y la conciencia de sociedad, y atención a los requerimientos del *Treaty of Waitangi*²⁸. En base a la revisión del primer ciclo, se acuerda que a los fines del mejoramiento las autoevaluaciones deben ser más profundas, ya que de esa manera la tarea de la AAU será menor en el trabajo investigativo y mayor en el juicio crítico como parte del ejercicio de validación (Meade y Woodhouse, 2000). Es así como actualmente la agencia define preguntas orientadoras²⁹ para el proceso de autoevaluación, cuyo alcance variará de acuerdo al tipo de auditoría.

Por el contrario, cuando la evaluación tiene por fin la acreditación, se observan dos situaciones en los casos estudiados: el requerimiento de autoevaluaciones muy pautadas ligadas a los criterios externos o su no consideración.

La CNA de Colombia es un buen ejemplo de la primera situación. A fin de acreditar alta calidad de programas, esta agencia establece una guía de autoevaluación con la especificación de características, variables e indicadores preestablecidos, los cuales a la vez deberán estar asociados a la naturaleza y misión de la institución.

²⁸ Tratado firmado entre la Corona y la comunidad indígena Maorí sobre igualdad de derechos y garantías.

²⁹ Entre ellas: ¿Qué acciones se llevan adelante en relación con este objetivo? ¿Por qué se seleccionan esas acciones? ¿Cómo verificamos su efectividad? ¿Qué indicadores tenemos para ello? ¿Son esos indicadores efectivos? ¿Qué hacemos como consecuencia de esa verificación? ¿Podemos medir el grado de logro de ese objetivo? ¿Cuáles son los resultados relacionados con ese objetivo? ¿Podemos mejorar las acciones actuales, aún aquellas que han sido efectivas?

El caso de la NAO de Holanda es diferente. De acuerdo con Faber y Huisman, por tratarse de una agencia acreditadora de agencias, la NAO limita su actuación a un control marginal del trabajo de los institutos de visita y juicio, los cuales juzgan las autoevaluaciones sobre la base de los marcos establecidos por la NAO. Por tanto el rol de la NAO está en el establecimiento del procedimiento y su evaluación, y en la validación de las conclusiones, dejando a las agencias descentralizadas la tarea de considerar los informes de autoevaluación.

2.2.4.2 Las características de la visita

Otro aspecto específico aparece con la importancia que cada agencia otorga a la instancia de la visita, traducido en el nivel en que cada agencia especifica en qué consiste, cuáles son sus momentos y qué se espera de ella. Esto nos interesa particularmente porque la visita es el ámbito en el que se desempeñan los equipos de pares. Nuevamente, se observan diferencias en aquellos casos en que se pone especial énfasis en la evaluación externa institucional con fines de mejoramiento.

En el caso de NEASC, de Estados Unidos, la visita cumple una función clave, siendo sus etapas de preparación y desarrollo detalladamente establecidas en el *Manual de Evaluación*. El proceso comienza un año antes de la visita, con la selección del líder del grupo evaluador por parte del equipo técnico de la agencia, y el trabajo de conformación del equipo evaluador, preparación de la agenda de la visita, distribución de funciones entre los integrantes del equipo y distribución de material institucional entre los evaluadores para su lectura previa (NEASC, 2004) Las visitas duran alrededor de tres días, dependiendo de la institución.

Nueva Zelanda realiza un proceso similar. La AAU ha elaborado un *Manual de Auditoría* en el que se describe el mecanismo de auditoría, sus razones y los factores a ser considerados por las instituciones y los comités evaluadores. Las visitas son planificadas por el Director de la AAU y el líder del equipo, y duran tres días durante los cuales son entrevistados gran parte del personal, los estudiantes y otros actores de la comunidad y del gobierno de la institución. Estas visitas han sido muy bien evaluadas en la revisión del ciclo. Actualmente cada auditoría es planificada con un año de

antelación, con actividades establecidas para cada semana que permiten tener de antemano una agenda de todas las acciones desde el momento del acuerdo de la realización de la auditoría hasta el de la publicación del informe final. (AAU, 2002).

2.2.4.3 El informe de evaluación externa y la decisión final

En este aspecto también existe un patrón general de desarrollo en todos los casos estudiados. Una vez realizada la visita, los equipos son responsables de elaborar el informe final, el cual es usualmente comunicado a la institución a fin de corroborar información o identificar errores o imprecisiones fácticas. Luego, este informe es tomado por la agencia correspondiente, quien tiene a su cargo tomar una decisión final acerca del resultado del proceso. No obstante las similitudes, cabe realizar algunos comentarios respecto de dos aspectos específicos, a saber: a) la manera en que se comunica el informe y b) la responsabilidad de los evaluadores en la decisión final.

El caso de NEASC resulta interesante por la manera en que se realiza y comunica el informe. El equipo de pares evaluadores escribe *in situ* un borrador del informe final, que incluye un listado con las fortalezas más relevantes de la institución y las preocupaciones del equipo vinculadas con el grado en que se alcanzan los estándares, así como recomendaciones de carácter confidencial para ser enviadas a la Comisión. Como última actividad de la visita se prevé la realización de una reunión final con toda la comunidad universitaria, en donde el líder del equipo evaluador ofrece a la audiencia un informe oral de la evaluación realizada por el comité de pares. Entre la visita y la aprobación final por parte de NEASC, el informe de los pares pasa por un proceso de revisión y constatación de datos entre la institución, la CIHE y el equipo. La versión final es tratada en la reunión de la CIHE donde son invitados para tratar el caso tanto el presidente de la institución como el líder del equipo. Finalizada la reunión periódica de la Comisión, se notifica a la universidad y a los integrantes del equipo la decisión a la que se ha arribado respecto de la acreditación de la institución. Una institución es acreditada mediante el voto mayoritario de la máxima instancia política dentro de la NEASC, que es el *Board of Trustees*, tomando en cuenta para tal decisión las recomendaciones formuladas por la comisión respectiva. De acuerdo con lo manifestado

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

por los entrevistados, y del material consultado, no existen grandes distancias entre el informe del equipo y la decisión final (NEASC, 2004).

La instancia de comunicación oral a la comunidad de la institución también aparece en los procesos de evaluación externa de ABET. El informe final de evaluación es presentado por el equipo en la reunión anual de los miembros de ABET posterior a la visita, junto con las recomendaciones. En base a los hallazgos del informe, los miembros de la comisión toman una decisión sobre la acreditación del programa y luego notifican a la institución, junto con fortalezas, preocupaciones, debilidades y recomendaciones de mejora. La acreditación se otorga por un máximo de seis años, y se renueva con una nueva acreditación (ABET, 2004).

La AAU de Nueva Zelanda también establece una instancia al finalizar el proceso de auditoría en la que el panel comunica el informe de forma oral a las autoridades de la institución. El documento final es producto de un proceso de ida y vuelta con la institución a fin de asegurar precisión fáctica. El informe final es autorizado por el Consejo de la AAU y transformado en documento público. Al respecto, Meade y Woodhouse (2000) destacan que dado que la AAU juzga a cada institución de acuerdo a sus propios objetivos, no se establecen comparaciones ni *ranking* entre instituciones. “Para evitar esto, y otras interpretaciones simplistas de los resultados de la auditoría, el informe final es escrito de manera tal que impide el uso fuera de contexto de sus extractos” (p. 23).

En el VSNU de Holanda, el líder del comité también realiza un juicio preliminar y de manera oral al finalizar la visita. Posteriormente el comité escribe el informe final, basado en la versión escrita del juicio oral y sus respuestas. El informe contiene usualmente una parte general de problemas, expectativas y recomendaciones, las cuales derivan en mejoras. Las categorías de análisis deben ser analizadas por el panel a partir del informe de autoevaluación y la visita. Para obtener la acreditación, todas esas categorías deben ser marcadas como satisfactorias en base a argumentos fundados. La publicación del informe marca el final de las actividades del comité de visita. En este sentido, los informes son públicos. El proceso es nacional, es decir que todos los programas de la especialidad considerada son evaluados en el mismo proceso, y por el mismo comité. De acuerdo con Pilot (2001) “el concepto de ‘formar una opinión’ no

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

debe ser interpretado como un juicio en términos de ‘bueno’ o ‘malo’”. El comité no tiene por fin acreditar el reconocimiento de un programa. El propósito de la visita es más bien un seguimiento a través del diálogo con los profesores sobre fortalezas y debilidades indicadas en la autoevaluación.

En el CNA de Colombia la evaluación externa resulta en un informe de evaluación, el cual puede ser respondido por la institución. La evaluación final es asumida por el CNA en base a los resultados de la autoevaluación y de la evaluación externa. En caso de ser favorable, el CNA incluye una recomendación al Ministro sobre el tiempo durante el cual estará vigente la acreditación, la cual no podrá ser inferior a 3 años ni superior a 10. Posteriormente, sucede la expedición del acto de acreditación por parte del Ministerio de Educación Nacional e inscripción en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. En caso de resultado desfavorable, el CNA comunica el resultado y las recomendaciones a la institución, para que en al menos dos años la institución desarrolle estrategias de mejora que permitan iniciar un nuevo proceso de acreditación.

En la CONACES el procedimiento de evaluación es similar al del CNA, con la conformación de equipos de pares, los cuales cuentan con un coordinador, designado por el Consejo, encargado de orientar el trabajo, acordar con las autoridades de la institución las fechas de las visitas, y velar porque ésta se realice de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos, además de servir como interlocutor de los pares. Si bien el informe de los pares es una pieza fundamental en el proceso evaluativo, la agencia evaluadora puede apartarse del concepto del par. Es importante señalar que la agencia no modifica el juicio de los pares, sino que todo forma parte del expediente del programa, el cual está a disposición de la institución³⁰.

En el caso de Nueva Zelanda, la Universidad y el Consejo de la AAU leen el borrador del informe final elaborado por el panel auditor, a fin de identificar errores fácticos, tonos y énfasis. El panel considera cuidadosamente cada comentario recibido por ambos grupos, y asegura haberse mantenido dentro de los términos de referencia establecidos para su tarea, definiendo luego la versión final del informe. En este sentido, es el propio panel el único que puede cambiar el resultado del informe³¹.

³⁰ Información provista por informantes clave especialmente para este estudio.

³¹ Información provista por informantes clave especialmente para este estudio.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Otro grupo de agencias se diferencian de las anteriores por depositar cierta responsabilidad del resultado del proceso en las evaluaciones de los equipos. En los procesos del COPAES de México los pares elaboran un informe de la evaluación realizada que contiene la propuesta para otorgar o no la acreditación solicitada, así como las recomendaciones que el programa debe atender a fin de lograr la acreditación. Con ese informe, el organismo acreditador emite un dictamen final del que puede resultar una de las siguientes categorías: acreditado, acreditación condicionada (con recomendaciones a cumplir en un plazo), no acreditado, en cuyo caso luego de un período establecido por el organismo y habiendo cumplido con las recomendaciones, podrá solicitar nuevamente la acreditación. Existe un mecanismo de revisión por el cual la institución en desacuerdo puede solicitar al organismo acreditador, notificando al COPAES, la revisión fundamentada del dictamen. De mantenerse el resultado, la institución puede acudir al COPAES para que evalúe la posibilidad de solicitar un nuevo proceso ante el organismo acreditador, con presencia de expertos del área designada por el COPAES. Este dictamen es inapelable.

El caso de la NAO de Holanda se mantiene este carácter de determinación de las decisiones por parte de los evaluadores. Los paneles deben otorgar un “aprobado” a cada uno de los seis temas identificados por la NAO, en caso contrario no se otorga acreditación. En el momento en que cada agencia remite el informe de evaluación a la NAO, también debe explicar cómo se llevó adelante el proceso, de modo que la NAO pueda evaluar si se ha aplicado su marco de referencia o si contiene al menos los temas y facetas listados por ella. La NAO también verifica si los criterios se han aplicado correctamente de acuerdo a las reglas establecidas. Este informe debe proveer de evidencia que justifique la conclusión de que un título alcanza los requisitos mínimos de calidad o no. El informe debe dar un juicio final en base a la pregunta de si a su parecer el programa merece acreditación o no. El informe final de evaluación externa no tiene un formato establecido por la NAO. Este informe es enviado por la agencia a la institución, y luego la institución lo remite a la NAO, quien verifica su validez y, si corresponde, otorga la acreditación y hace públicos sus resultados.

2.2.4.4 Las recomendaciones y el seguimiento

Otro aspecto para focalizar en los procesos de evaluación de los casos estudiados está en el valor dado a las recomendaciones de la evaluación externa. Una vez más, se observa correlación entre la consideración de las sugerencias de los comités y el propósito de la evaluación. Allí donde se promueve una evaluación con fines de mejoramiento se pone especial consideración en las recomendaciones de los informes, y se establece una instancia para el seguimiento.

En el caso del VSNU de Holanda se sostiene que más de una década de funcionamiento es muestra de que el sistema ha dado buenos resultados, pese a los típicos problemas en relación al tiempo y dinero necesarios para estas actividades. Habiendo pasado dos ciclos de evaluaciones, los comités muestran satisfacción cuando verifican la aplicación de las recomendaciones realizadas en el primer ciclo y el seguimiento permanente de las mejoras (Pilot, 2001).

En el mismo sentido, Suecia otorga importancia al seguimiento de las evaluaciones. El proceso incluye como última instancia una reunión de seguimiento para discutir los resultados de la evaluación, poniéndose el énfasis en el rol de consulta de los auditores. De acuerdo con Franke (2002) “las auditorías dejaron un importante campo para discusiones sistemáticas sobre calidad y mejoramiento de la calidad. Sin embargo, el programa de auditoría tuvo su problema en no alcanzar en núcleo de las actividades al nivel de departamento”.

En Nueva Zelanda, el informe describe los procesos llevados adelante e incluye recomendaciones, críticas constructivas y sugerencias de buenas prácticas. El rol del panel es el de validar las conclusiones del proceso de autoevaluación y proponer actividades de mejoramiento; contribuir con el proceso de autoaprendizaje identificando aspectos que requieren atención; y alcanzar un juicio en relación a investigación y enseñanza de acuerdo con estándares nacionales e internacionales. Un año después de la publicación del informe, la AAU solicita a la institución otro informe que muestre el avance realizado por la institución en función de las recomendaciones recibidas.

En síntesis, si bien se han observado ciertas coincidencias en los temas o dimensiones evaluados, es pertinente considerar la relación anteriormente señalada entre el carácter más o menos abierto de los criterios respecto del propósito de la evaluación. Asimismo,

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

el análisis de los procesos permitió reconocer algunas vinculaciones entre el propósito de la evaluación y el valor dado al proceso autoevaluativo de las instituciones y las características de los informes.

Estas relaciones son relevantes si se tiene en cuenta que, por un lado los criterios constituyen la base o interpretación sobre la que actúan los pares evaluadores, dando cuenta del margen de libertad depositado en ellos para sus propias interpretaciones y juicios. En segundo término, resultan de importancia por el lugar ocupado por los pares en el proceso concreto de la evaluación externa y redacción del informe final.

Por tanto, la relación entre a) control del gobierno, b) propósito de la evaluación, c) características de los criterios, y d) características del proceso externo, estaría dando cuenta de la influencia sobre el propio trabajo de los pares de las tendencias generales descritas. Esta hipótesis será retomada luego de analizar el lugar del par en los procesos de evaluación, su composición, perfil y problemas comunes identificados.

PARTE 3

LA PARTICIPACIÓN DE PARES EVALUADORES EN LOS SISTEMAS ANALIZADOS

Entrando puntualmente en el objeto de este estudio, en esta parte se realiza un análisis comparativo de la participación de pares evaluadores en cada uno de los sistemas estudiados. Para ello, se toman como categorías de análisis la composición y perfiles de los equipos y las características personales requeridas para desempeñarse como par. También se realiza un análisis de los problemas usualmente identificados en la actuación de los equipos de pares, y el valor de la capacitación para evitar alguno de esos problemas. En términos generales, se observan coincidencias en los atributos personales requeridos y algunas variaciones en la composición de los equipos a partir de la participación de evaluadores “no pares” en los procesos. Los problemas identificados son variados, aunque pueden agruparse en categorías más o menos claras. Finalmente, se desarrollan las experiencias de capacitación de pares en dos casos nacionales que muestran una política sistemática al respecto.

3.1 Composición de los equipos y perfiles

A los fines de desarrollar la tarea de la evaluación externa, cada agencia ha determinado la composición de los equipos evaluadores a cargo de la realización de las visitas y la

elaboración del informe de evaluación. Las variaciones en la composición de estos equipos podrían estar vinculadas con el foco de la evaluación -en tanto sea de instituciones o programas-, con el fin de la evaluación –mejoramiento o acreditación- y, probablemente, con las tendencias anteriormente analizadas, respecto de mayor control por parte del gobierno y la necesidad de rendición de cuentas a la sociedad. Estas variaciones se expresan en equipos puros de pares –académicos y/o administradores de la educación superior- y equipos con participación de miembros provenientes del mundo no académico –representantes de la industria y el gobierno. En algunos casos los grupos incluyen a estudiantes.

3.1.1 Equipos formados por pares

En el caso de NEASC, para la selección de los evaluadores se recurre a un registro de expertos compuesto por profesores de tiempo completo y administradores de instituciones de educación superior acreditadas, que por sus títulos y experiencia se encuentren calificados para aplicar los estándares. Se espera de ellos que realicen juicios evaluativos que conduzcan a una efectiva evaluación y mejoramiento de la educación superior en la región. Dado que el foco de la evaluación es la institución, los pares se eligen fundamentalmente por su conocimiento del manejo institucional, con antecedentes en administración de la educación superior, cada uno de los cuales se especializa en un área distinta de la universidad. El título requerido –Phd- y la profesionalización de la administración universitaria permiten que los evaluadores sean verdaderos pares de los funcionarios a ser entrevistados. Todos, a la vez, tienen actividad docente y pertenecen a sus respectivos departamentos, por lo que también cuentan con una llegada horizontal al plantel docente de la institución (NEASC, 2004).

El equipo técnico de la CIHE es responsable de la elección del líder del comité de pares y de la composición del equipo evaluador. Para ello siempre se toma en cuenta la situación específica de cada institución, sus necesidades y la apropiada cobertura de todos los estándares. En la elección del equipo es clave el papel del líder. Éste es elegido de entre las personas con exitosa experiencia como integrantes de comités de pares en evaluaciones externas anteriores y que han realizado el taller –organizado por la CIHE- para la formación de líderes de comités de pares evaluadores. Usualmente, se

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

procura elegir un individuo cuya participación en la evaluación asegure la confianza tanto de la institución como de la propia Comisión. El líder es el encargado, además, de distribuir las tareas de los miembros en las visitas, organizar la visita, asegurarse que cada miembro esté al tanto del contenido del informe de autoevaluación, proveer de información adicional, que los demás evaluadores comprendan cabalmente su tarea, que se concentren en los asuntos que verdaderamente preocupan, que el equipo de evaluación se encuentre unido y que cuente con una actitud positiva y colaborativa respecto de la tarea que le toca desempeñar. Como ya se dijo, las relaciones entre los evaluadores deben ser informales y relajadas y se espera que ése sea también el tono que se establezca con la institución. Los evaluadores deben desarrollar su tarea como justos y responsables observadores, y no cumpliendo el papel de inspectores o auditores (NEASC, 2004).

Los perfiles generales del comité de pares son discutidos tempranamente con las autoridades de la institución a ser evaluada. Más allá de las cualidades individuales de cada evaluador, el equipo de evaluación es pensado como un todo de modo que se logre un equilibrio tanto entre profesores y administradores de la educación superior como entre evaluadores con experiencia y quienes realizan una evaluación externa por primera vez. La mayor parte de los miembros provienen de instituciones de la región, aunque algunos pueden provenir de otras. Algunos pueden actuar como evaluadores por primera vez. En todos los casos, todos deben estar en condiciones de aplicar las políticas de la agencia, siendo la mayor responsabilidad del líder del equipo orientar a los evaluadores en el marco de la filosofía de la NEASC³².

En los CIIES de México, cuyo foco son carreras o programas, también se otorga principal atención a la composición de los equipos de pares académicos. Los nueve pares de cada comité son propuestos por las instituciones de educación superior y ratificados por una instancia del gobierno. A diferencia del caso anterior, tienen una permanencia estable y su nómina es publicada en los marcos de referencia. De acuerdo con Urtuzuástegui (2003) los pares, expertos en áreas disciplinarias específicas, fueron formados en las teorías de la evaluación y en el ejercicio de la evaluación diagnóstica. Como se dijo, la importancia de los pares es clave en la concepción de evaluación de

³² Información provista por informantes clave especialmente para este estudio.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

estos comités. De acuerdo con los lineamientos de procedimientos, se prevé que las visitas sean lo más integrales posible. Esto significa que los pares no sólo corroboran que la información estadística provista por la institución sea correcta, sino que son impulsados a que observen las condiciones del proceso de aprendizaje. Entrevistan a profesores, estudiantes y administradores. Analizan documentación adicional, como tesis de estudiantes y exámenes, y proveen una descripción cualitativa del ambiente de las actividades académicas cotidianas (Malo, 2004).

Por su parte, el COPAES también establece condiciones de constitución de los equipos evaluadores para el cumplimiento de los lineamientos anteriormente indicados. En este sentido, se exige un padrón de evaluadores cuyos integrantes demuestren “alta solvencia moral, reconocida trayectoria y prestigio académico y profesional, con amplia experiencia en educación superior, en cargos académico - administrativos o en tareas de evaluación y/o diseño, evaluación y actualización curricular” (COPAES, 2000 b).

Es de destacar, en virtud del fin de alta calidad buscado, la importancia dada al perfil de los pares por el CNA de Colombia y la reflexión que ha hecho la agencia al respecto. La importancia de los pares se observa en la propia definición de acreditación que maneja la agencia:

“La Acreditación es el acto por el cual el Estado adopta y hace público el reconocimiento que los pares académicos hacen de la comprobación que efectúa una institución sobre la calidad de sus programas académicos, su organización y funcionamiento y el cumplimiento de su función social”.
(CNA, 1998).

Para la agencia, los pares académicos son personas expertas y reconocidas en su campo profesional. Se destacan por “reunir las notas esenciales que caracterizan el deber ser de los miembros de una comunidad académica y, que por su formación, están en condiciones de evaluar el proyecto académico y el modo como este proyecto se concreta en la institución y de establecer las conexiones existentes entre lo universal y lo local o regional”³³. Son profesionales experimentados y reconocidos en el correspondiente

³³ CNA, página web www.cna.gov.co

campo disciplinario, o directivos de los diferentes tipos de instituciones de educación superior existentes en el país o en el exterior³⁴.

El CNA, en su documento *“Lineamientos para la Acreditación”* (1998) considera que los pares académicos “deben conformar un equipo capaz de emitir un juicio sobre la calidad basado en el análisis tanto de las dimensiones más universales como de las dimensiones específicas de la misma”. De acuerdo con el documento, “par” significa igual o semejante, reconocido por los miembros de la comunidad como uno de los suyos. Sin embargo, en el proceso de acreditación el par tiene por tarea emitir un juicio sobre la calidad, por lo que además “debe ser reconocido por la comunidad que lo identifica profesionalmente como alguien que posee la autoridad que le permite emitir ese juicio”. Esa autoridad, por tanto, está ligada a una diferencia: “el par juzga y su juicio es respetado en la medida en que ese par se destaca, en que se lo reconoce como ejemplo paradigmático del deber ser de la comunidad” (p. 20 y 21). El par debe conocer y compartir lo que podría llamarse el “paradigma” de la comunidad, es decir, el conjunto de saberes y pautas de acción propios de esa comunidad: “el lenguaje, los métodos de trabajo, los valores, los conocimientos, las estrategias de prueba o de refutación y, en general, los modos de producir y aplicar el conocimiento que caracterizan el trabajo de la comunidad”. De esta manera, el par académico es alguien reconocido por su comunidad como poseedor del saber y del saber hacer que constituye el paradigma de su comunidad.

Las cualidades que permiten realizar un juicio de calidad completo pueden implicar la suma de competencias en un equipo de pares. Incluso dentro de un área determinada puede ser necesaria la participación de profesionales de otras áreas para juzgar la bondad y el rigor de la formación. “Una condición fundamental de la labor de los pares es su capacidad de formar equipo sobre la base del respeto de las distintas competencias

³⁴ El documento advierte que la acreditación no es sólo una oportunidad para el reconocimiento por parte del Estado de la calidad de un programa o de una institución; es una ocasión para comparar la formación que se imparte con la que reconocen como válida y deseable los pares académicos, *“es decir, aquellos que representan el deber ser, los que tienen las cualidades esenciales de la comunidad que es reconocida como poseedora de ese saber y que ha adquirido, por ello mismo, una responsabilidad social”*. También es una ocasión para reconocer la dinámica del mejoramiento de la calidad y para precisar metas de desarrollo deseable. La participación de pares internacionalmente reconocidos dentro del proceso de acreditación podría derivar en un reconocimiento internacional de la calidad de programas e instituciones.” (CNA, 1998).

y del esfuerzo de constituir un lenguaje que haga posible la comunicación y el acuerdo”. (CNA, 1998: 22 y 23). El CNA cuenta con una base de datos amplia de pares académicos expertos en diferentes áreas del conocimiento. No se observan diferencias entre la actuación de pares en programas e instituciones, respecto de las características principales y problemas detectados. Con estos perfiles, los pares tienen la misión de examinar el desarrollo de los programas de acuerdo a las exigencias de calidad establecidas por las propias instituciones a través del CNA en las respectivas profesiones o disciplinas, y su coherencia con los fines de la institución y los “óptimos de calidad” definidos por el modelo del CNA. La labor se centra en la verificación de la coherencia entre el informe de evaluación y lo observado *in situ*, emitiendo un juicio de calidad a través de un informe de evaluación que es remitido al CNA, quien a la vez remite copia a la institución.

Por su parte, la CONACES de Colombia está integrada por 33 personas del más alto nivel académico, escogidos a partir de una convocatoria del Ministerio de Educación y de información personalizada de los rectores de las universidades. La selección de los miembros de CONACES estuvo a cargo del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU. Son criterios de selección la disciplina de procedencia, experiencia en evaluación, la calidad de los informes previos, reconocimiento en el contexto nacional o internacional, procedencia geográfica, entre otros. Para ser par evaluador de programas o instituciones se requiere, además de lo anterior, no tener conflicto de intereses con la institución o programa a ser evaluados y haber participado de los procesos formativos desarrollados por las agencias de aseguramiento de la calidad. Si se trata de evaluación a instituciones, se requiere también experiencia docente administrativa³⁵. Los pares elaboran su concepto en base a condiciones, criterios, variables e indicadores establecidos. Sobre esa base, el par tiene libertad de juicio a la hora de realizar la evaluación, pero ésta debe estar fundamentada. Deben pronunciarse sobre todos los aspectos contenidos en guías de evaluación diseñadas para tal efecto.

Como requisitos para estar en la lista de pares elegibles, se establecieron: tener título académico de grado y posgrado, preferiblemente de doctorado, y más de cinco años de experiencia académica en docencia universitaria o investigación; tener acreditadas

³⁵Información provista por informantes clave especialmente para este estudio.

publicaciones o artículos en revistas indexadas nacional o internacionalmente y haber realizado investigaciones de gran reconocimiento en el área respectiva. En el caso de la Sala de Instituciones, además de los requisitos anteriores, los inscriptos debieron demostrar experiencia no inferior a tres años en cargos de dirección académica - administrativa en una institución de educación superior. Dentro del grupo de seleccionados, 21 poseen doctorados y cinco maestrías, ocho son mujeres y 20 hombres. Finalmente, se tuvo en cuenta también que los elegibles no hubieran sido sancionados disciplinariamente en el ejercicio de su profesión, disciplina u ocupación en cualquier cargo público.

En el VSNU de Holanda los equipos están básicamente organizados en base a la disciplina, con dos miembros provenientes de otros países y de la educación respectivamente. Los comités se organizan en grupos de hasta siete miembros, en función de la distribución de tareas que debe realizarse. Son pares expertos sobresalientes en el campo. Últimamente se incluyó a un estudiante como miembro del comité. Estos evaluadores son nominados por los decanos a nivel del consejo del área reunido en el VSNU. El VSNU busca una distribución balanceada de procedencias en función de las disciplinas y subdisciplinas. En la conformación, se tiene especial cuidado en lograr un grupo independiente. Se espera que los pares den opinión sobre la base de la información provista por la institución y realicen sugerencias de mejora. En este sentido, el comité puede, como grupo externo de expertos, “sostener un espejo” a los docentes” (Pilot, 2001).

3.1.2 Equipos conformados por pares y no académicos

En el caso de ABET, los miembros del equipo son voluntarios provenientes del ámbito académico, del gobierno, de la industria y del sector privado. Cada equipo es seleccionado sobre la base de los programas considerados, de listas de evaluadores calificados provistas por las sociedades de ABET. El equipo de evaluación para las visitas está integrado usualmente por un jefe del equipo y un evaluador de programa para cada una de las carreras a evaluar, en base a un tamaño mínimo de tres personas. Los jefes de equipo son miembros actuales de la comisión correspondiente. Un equipo de evaluación puede incluir observadores si así lo decidiera el jefe del equipo.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Por su parte, en Holanda la NAO presta gran atención a la calidad de los equipos o “paneles de expertos”, dado que el informe realizado por el equipo constituye la base sobre la que toma la decisión de acreditar. Estos equipos deben garantizar: independencia, pericia y prestigio. En la documentación de la NAO se afirma que los comités externos son “los ojos” de la NAO, por lo que hay que establecer altos requerimientos para su conformación. Para ello, la propia NAO evalúa la calidad de las VBI –agencias- bajo cuya responsabilidad operan los paneles. En este sentido, el informe final debe ser claro respecto de la calidad del panel de expertos que evaluaron el programa, con información acerca del tamaño y constitución, destacando el conocimiento y la experiencia que cada uno aporta al equipo, su independencia y su autoridad en base a la experticia. Los comités usualmente están formados por cuatro miembros, más un miembro proveniente del campo de la educación y un estudiante en algunos casos. Todos los comités intentan incluir también un experto extranjero. Se afirma que ya no se puede hablar de “evaluación de pares”, ya que además de los pares académicos expertos en el campo del conocimiento del programa a evaluar, se espera la participación de miembros del campo profesional (la industria, las organizaciones sociales), así como un educador y un experto en evaluación. En todos los casos, se exige del comité independencia de actuación, no existencia de conflicto de intereses, y autoridad para emitir juicios (Vroeijerstijn, 2003).

En Suecia, el equipo es elegido y contratado por la NAHE y está conformado por cinco auditores, de los cuales dos miembros provienen de universidades suecas o de los países nórdicos, un miembro del mundo no académico (organizaciones, industria o negocios), un miembro es un estudiante y el quinto miembro es el secretario de la agencia. El jefe del equipo es generalmente un rector o ex rector. Antes del comienzo de las visitas se entrega al equipo y a la institución una guía de auditoría con principios muy amplios que tienen en cuenta las particularidades institucionales.

Nueva Zelanda también otorga importancia al concepto de evaluación por pares. De acuerdo con John M Jennings, Presidente de la AAU, “*Peer evaluator*’ es alguien con similar experiencia de quien es evaluado. (...) Nuestros paneles de auditoría comprenden principalmente pares evaluadores, aunque también incluyen un miembro no académico –normalmente proveniente de la industria con intereses educativos-. Respecto de los pares, éstos deben ser académicos *senior* con experiencia en docencia e

investigación en sus respectivas disciplinas, a la vez que tengan conocimiento y experiencia en el proceso institucional como un todo”. Además, el panel es armado en base a un grupo de competencias predeterminadas, de manera tal que como un todo el equipo cuente con experiencia académica, de administración universitaria, y también con conocimiento de las implicancias educacionales provenientes del “*Treaty of Waitangi*”³⁶. La unidad también intenta garantizar un balance en términos de género, aunque a veces esto no es posible. El panel es conformado teniendo en cuenta las características de la institución y el foco de la auditoría. La decisión final de su conformación es acordada con la institución. Todos son elegidos de un registro compuesto por alrededor de cuarenta auditores³⁷.

Uno de los miembros es usualmente elegido como líder del grupo quien, al igual que en el caso de la NEASC, tiene la tarea de garantizar el funcionamiento del grupo como un todo. Su misión es crear una atmósfera en la que tenga lugar la discusión profesional, la libertad de opinión y el intercambio, y en donde prevalezca la justicia y la claridad. El líder es quien discute con la agencia el contexto y las características de la institución, el alcance de la auditoría, los antecedentes del panel, el programa y aspectos claves de las personalidades involucradas. Durante la visita el líder deberá asegurar que las actividades se desarrollan de acuerdo a lo planificado y en función de los resultados buscados. Luego de la visita, la principal responsabilidad del líder es asegurar que el informe final sea preciso y justo en todos sus aspectos. También juega un rol clave en la evaluación de la actuación del panel, como parte del propio sistema de aseguramiento de calidad de la agencia.

3.2 Atributos personales

Existe gran coincidencia a la hora de evaluar las características personales que debe poseer alguien a cargo de la evaluación de programas o instituciones. En términos generales, se busca autoridad moral además de académica. Para ello, varias agencias han desarrollado códigos de conducta en los cuales establecen claramente los casos de “conflicto de interés”. Las variaciones en estos aspectos no se dan en los requisitos

³⁶ Tratado relacionado con el reconocimiento de derechos y garantías a la comunidad indígena Maorí por parte de la Corona.

establecidos, sino más bien en el nivel de detalle en que éstos se establecen en documentos de las agencias.

3.2.1 Actitudes requeridas

Los CIIES resaltan como características esenciales la objetividad, la actitud abierta y la cooperación de los miembros de los equipos³⁸. También el COPAES ha elaborado un Código de Ética muy detallado, basado en las actitudes de los evaluadores que deben garantizar las organizaciones acreditadoras, entre las que se encuentra la confidencialidad, honestidad, actitud de respeto hacia colegas. También profundiza en específicas acciones deshonestas que se espera que no realicen los evaluadores, previéndose sanciones al organismo acreditador que van desde la advertencia hasta la suspensión del reconocimiento (COPAES, 2001a).

El CONACES de Colombia destaca que si bien en la actualidad no existe una normativa o reglamentación (código de conducta, declaración de conflicto de interés, etc.) que regule o enmarque la actuación de los pares evaluadores, se está trabajando a nivel del Ministerio en un reglamento para tal fin³⁹. No obstante, debe cumplir con los presupuestos de una comunicación auténtica, ser veraz y respetuoso, y manejar un lenguaje comprensible. “El *ethos* del par académico consiste en reconocer las normas propias de la tarea que realiza y en obrar con prudencia y responsabilidad”. Los documentos de estándares de Ingeniería y Ciencias de la Salud del CONACES establecen la necesidad de la actitud y compromiso ético del par académico, los cuales deben reflejarse en las relaciones institucionales y personales. Deben mantener confidencialidad de la información relacionada con la institución y el programa objeto de examen, y actuar siguiendo los criterios establecidos, los cuales coinciden con los de la evaluación de alta calidad. Se espera que el par académico sea sensible a las

³⁷ En base al cuestionario respondido especialmente para este estudio.

³⁸ “Cada comité estará integrado por académicos distinguidos representativos de las diversas regiones del país”. Esta composición otorga al comité especial autoridad académica y moral. Por los fines de la evaluación realizada, su ventaja es la “actitud abierta y de cooperación en los responsables de los programas evaluados” (...) “Por tratarse de una evaluación externa goza de una particular objetividad, pues la perspectiva de sus miembros no está viciada por la cotidianidad de las actividades evaluadas, y los evaluadores se encuentran libres respecto de las relaciones y compromisos internos de la instancia evaluada” (CIIES, 1993).

diferencias entre los proyectos que examina y el proyecto que ha orientado su propio trabajo; debe ser capaz de comprender y valorar la formación en el contexto de un proyecto institucional que respeta, sin que ello signifique que renuncia a las exigencias de calidad que la nómina impone para la evaluación del registro calificado; no debe examinar un programa fuera de contexto, sino comprender la tarea social que el programa y la institución cumple y valorarlo sobre esa base.

Finalmente, la AAU de Nueva Zelanda destaca atributos personales del evaluador, quien debe contar con una actitud abierta y madurez; poseer alta capacidad de juicio, habilidades analíticas y tenacidad. Además, debe tener la habilidad de percibir las situaciones de manera realista, comprender situaciones complejas desde una amplia perspectiva y comprender el rol de unidades individuales en el marco de la organización completa. Al aplicar estos atributos, el auditor podrá obtener y evaluar evidencias de manera justa, mantener firme el propósito de la evaluación sin temores ni favores, tratar al personal evaluado del modo que mejor pueda lograr los objetivos de la evaluación, reaccionar efectivamente en situaciones de estrés, y llegar a conclusiones generalmente aceptables basadas en las observaciones de las auditorías. El manual define como esencial que el panel actúe como equipo, y que sus miembros no apliquen preconcepciones respecto de la institución, ni que sus apreciaciones estén teñidas por la perspectiva de su especialidad o institución. Tienen como responsabilidad tener conocimiento del informe de autoevaluación y estar familiarizados con las características de la institución a evaluar (AAU, 2002).

3.2.2 Conflicto de interés

La mayoría de las agencias analizadas consideran al “conflicto de interés” como un aspecto determinante en el proceso de selección de los evaluadores. Para ello, algunas agencias han elaborado documentación explicitando las situaciones que pueden involucrar conflicto de intereses, a fin de asegurar credibilidad y confianza de las decisiones de los que participan en los procesos, y un trato justo e imparcial, evitando incluso cualquier apariencia impropia. ABET, define al “conflicto de interés” de la siguiente manera:

³⁹ Información provista por informantes clave especialmente para este estudio.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

“ una circunstancia en la cual la capacidad de un individuo para tomar una decisión sobre acreditación imparcial o sin sesgo puede ser afectada por una filiación institucional pasada, presente o anticipada, así como otras relaciones o asociaciones significativas con la institución bajo revisión”(ABET, 2004).

Según las diferentes agencias estudiadas, este conflicto se traduce en las siguientes situaciones⁴⁰:

- Existencia de vínculo contractual entre el par y la institución. Por ejemplo, haber sido o ser empleado, egresado o miembro del gobierno de la institución a ser evaluada, así como animosidad o amistad cercana con autoridades de la institución⁴¹.
- Formar parte de alguna otra institución del mismo sistema público de educación superior o que cuente con una significativa conexión con la institución a ser evaluada. Encontrarse vinculado con alguna otra institución que forme un consorcio con la institución a ser evaluada o que haya tenido o cuente con algún tipo de convenio con ésta.
- Contar con parientes cercanos que trabajen en la institución a ser evaluada.
- Haber buscado o estar buscando ser contratado por la institución a ser evaluada.
- Haber mostrado antipatía por el estilo, tipo o “*ethos*” de la institución.

En la mayor parte de los casos se exige la firma de una declaración de independencia⁴² o conducta, que detalla lo anteriormente dicho y exige que cada miembro se excuse de la participación en los procesos que involucren decisiones que puedan ser percibidas como tales.

3.3 Problemas en la actuación de los pares y formas de enfrentarlos

⁴⁰ Tomadas de los manuales de NEASC, ABET, CONACES, AAU, NAO.

⁴¹ En el caso de NEASC, los evaluadores se comprometen a no trabajar como consultores –pagos o *ad honorem*- o empleados de la institución a ser evaluada por al menos un año luego de terminada la evaluación externa.

⁴² En el caso de Holanda esta declaración es adjuntada como anexo en el informe de evaluación.

Como hemos visto, cada agencia ha elaborado requerimientos, perfiles, reglas y códigos a fin de asegurar una buena conformación y desempeño de los equipos de pares evaluadores en los procesos de evaluación externa. No obstante, la experiencia desarrollada permite identificar puntos críticos comunes que a continuación se intentan clasificar.

Cabe aclarar que puntualmente en este aspecto, la información ha sido escasa y dispersa, por lo que no es posible asegurar que las falencias que se describen constituyen una apreciación completa de cada caso estudiado. Esto es particularmente importante de aclarar para los casos en que sí se ha tenido la oportunidad de analizar a fondo este aspecto –México, Holanda y Colombia-. Que estos casos sean los más citados a continuación no está vinculado al hecho que éstos sean los que presentan más problemas respecto de los demás, sino que son los que afortunadamente han reflexionado sobre el asunto y nos han provisto de mayor información para iluminar esta cuestión tan poco desarrollada⁴³.

En este sentido, este estudio sólo constituye un punto de partida que deberá profundizarse en futuros trabajos.

3.3.1 Problemas de independencia o falta de objetividad

Esta categoría agrupa problemas relacionados con los juicios de pares que no son enunciados con arreglo a los estándares o criterios establecidos y, por tanto, carecen de la pretendida neutralidad que dichos parámetros pretenden alcanzar. Esta categoría de problemas se ejemplifica en casos en los que los pares realizan sus juicios en base a su propia experiencia, tomando como referencia su institución de pertenencia, o utilizando como referencia el modelo de universidad tradicional. También, simplemente, en los casos en que los juicios son opiniones no fundadas.

En la NEASC, en términos generales, existe gran confianza en cómo funcionan los mecanismos que aseguran buena actuación de los equipos evaluadores. No obstante, algunas mínimas observaciones son atendibles a la hora del mejoramiento permanente de la función de los pares: “A menudo los pares comparan la institución visitada con la

⁴³ Esta aclaración es particularmente importante para la lectura del cuadro No. 7 del apéndice comparativo.

propia, como base de la evaluación, en lugar de aplicar los estándares”, comenta Charles M. Cook, Ex Presidente del CIHE de NEASC. “Otras veces las evaluaciones se tornan muy focalizadas en el área particular en la que el par es experto en lugar de considerar a la institución como un todo. Estos problemas se resuelven a través de capacitación”⁴⁴.

El caso mexicano ha desarrollado interesantes reflexiones sobre esta cuestión. De acuerdo con Malo (2005), pese al gran desarrollo de la evaluación en el sistema educativo Mexicano, recién se transita una etapa inicial en donde hay varios aspectos por resolver. Entre ellos, la profesionalización de las instancias evaluadoras y la existencia de cuadros humanos preparados e independientes. De las evaluaciones realizadas a partir de la experiencia de los CIIES, surge que las recomendaciones son a veces más opiniones que evaluaciones derivadas de un conocimiento experto. Pese a que las diversas categorías de análisis de cada marco lo contemplan, muchos señalamientos no tienen en cuenta la naturaleza específica de las instituciones. Suele presentarse una tendencia a usar como referencia el modelo de universidad pública tradicional con sus tres funciones, aún en instituciones que no responden a ese modelo. Finalmente, pese a existir indicadores cuantitativos en los marcos de referencia, los pares no hacen uso de ellos y sus observaciones son más bien cualitativas con carencia de precisión para realizar conclusiones firmes, atender a la magnitud e importancia del problema detectado y guiar a la efectiva solución del problema señalado (Malo, 2005).

Díaz Barriga advierte también una fuerte vinculación de los juicios con las experiencias personales de quienes evalúan. Las diferencias de interpretación, concepciones y formas de relación con los entrevistados son manejados de muy diversa manera por cada uno de los evaluadores, por lo que el dato duro termina imponiéndose. Considera que en la actualidad no se tiene claro qué es un par académico. Cada evaluador se ha fijado una idea al respecto, y trata que su idea se vea plasmada en el informe final. Para el especialista, existe por tanto ausencia de formación en el campo de la evaluación que favorece a que se imponga la experiencia personal como base de los criterios para realizar esta actividad (Díaz Barriga, 2005).

⁴⁴ Información provista a partir de un cuestionario respondido para este estudio.

3.3.2 Problemas causados por la rigidez metodológica

Como contracara del problema anteriormente descrito, la regulación de los juicios de los pares a través de metodologías rígidas es causal de otro conjunto de problemas usualmente identificados. Esta rigidez genera, entre otras cosas, que los juicios tiendan a estandarizarse, quitando riqueza a la innovación de las perspectivas de análisis y las recomendaciones, y sobre todo, favoreciendo el desarrollo de un rol de evaluador pragmático o instrumental.

Continuando con las ideas del apartado anterior, Díaz Barriga (2005) considera que la evaluación en México ha dejado de ser un reto conceptual, dado que ha terminado imponiéndose la lógica instrumentalista, en donde se destaca el dato cuantitativo. Esta situación se traduce en los objetivos de la formación de los evaluadores: formar en la mirada empírica bajo el mensaje de que cualquier académico puede evaluar “así como cada profesor califica a sus alumnos”. De acuerdo al autor:

“... de un día para otro, académicos con trayectorias reconocidas en su disciplina de origen se convirtieron en evaluadores bajo el lema ‘todos sabemos de evaluación, porque todos hemos sido evaluados alguna vez’. Surgió así una amplia generación de ‘expertos’ en evaluación de programas, de los cuales no se puede esperar mas que la aplicación, en el mejor de los casos, de los conocimientos profesionales en los cuales han destacado con un sentido común en la evaluación”. (p. 6)

Según el especialista, la situación actual de demanda creciente por evaluación o acreditación de programas ha generado una situación en la que los organismos definen una serie de “patrones de recomendaciones” para aplicarlos a diferentes casos, llegando en ocasiones a utilizarse las mismas recomendaciones para programas que son calificados de manera diferente.

Estas apreciaciones son, de alguna manera, coincidentes con las de Malo (2003 y 2004), quien sostiene que las evaluaciones de pares no parecen dar entrada a consideraciones sobre los retos y las oportunidades que representan los factores de cambio. La rigidez de la metodología puede reducir espontaneidad de la acción de los pares e inducir su análisis en una dirección, en la medida en que tiende a concentrarse en una concepción uniforme acerca del objeto de la educación superior y de las instituciones, marcando distancia con una realidad cambiante. Las recomendaciones no parecen dar lugar a conceptualizaciones o soluciones innovadoras y, como consecuencia, aparece cierta inclinación a repetir recomendaciones, lo que genera homogeneización institucional, en

tanto que las instituciones tienden a adoptar modelos estandarizados que han obtenido evaluación favorable. Estos procesos no han sido objeto de una evaluación o auditoría académica.

El caso colombiano presenta algunas coincidencias en esta línea. En términos generales se valoriza como uno de los logros de la acreditación colombiana el hecho que, a través del CNA, la comunidad académica pueda reconocerse a sí misma a partir de la interacción de sus pares. La experiencia obtenida “hace posible que el trabajo sea cada vez más cualificado y que en los equipos de evaluación externa unos aprendan de otros y se construya así una cierta experiencia, aunque no se pretende trabajar con profesionales de la evaluación”. Asimismo, “la discusión entre pares nacionales y de otras nacionalidades permite al país aprender de otros contextos y acceder al diálogo con comunidades académicas externas” (Revelo Revelo, 2003). No obstante, Roa Varelo (2003) identifica como debilidades que el modelo del CNA es demasiado exhaustivo y minucioso, con muchas variables e indicadores. Prueba de ello es que se trabaja en una nueva versión de lineamientos para la acreditación de programas que pretende concentrarse en aspectos más fundamentales y dejar a las instituciones el diseño y construcción de indicadores específicos de acuerdo a su naturaleza.

3.3.3 Problemas vinculados de la escasez de pares

Del relevamiento realizado surgen casos en donde el problema está vinculado con la dificultad de conformar equipos variados en términos de perfiles y personas. En algunos casos esta limitación dificulta la necesidad de constituir equipos “comprensivos” que puedan garantizar una mirada del programa o la institución como un todo. En otros casos la dificultad se traduce en que se repiten las personas en los equipos, se dificulta la rotación y, consecuentemente, los juicios y recomendaciones tienden a repetirse en diferentes casos.

Salvador Malo (2003) también coincide en que los problemas se vinculan en parte con la falta de pares evaluadores. No hay suficientes evaluadores por lo que los mismos son convocados con demasiada frecuencia. Grupos reducidos deben visitar muchas instituciones en un breve plazo, limitando la aparición de perspectivas novedosas o diferentes. En la línea del apartado anterior, Díaz Barriga (2005) sostiene que “los evaluadores deben ser objeto de una atención particular. Así como en el ámbito de la

investigación no se permite que un evaluador permanezca de manera indefinida en su actividad de evaluación, es necesaria una rotación de los grupos de evaluación para evitar la rigidización de criterios para realizar esta actividad. Los evaluadores deben ser formados en tareas de evaluación”.

En Colombia también se presenta la limitación en la disponibilidad de los pares. Aunque el CONACES cuenta con una importante base de datos de pares académicos para la evaluación en las diferentes áreas, ésta es aún insuficiente debido al limitado número de pares posibles en algunas áreas⁴⁵.

Las dificultades para la conformación de los equipos también aparecen en Europa. Karl Dittrich, Director de la NAO de Holanda, sostiene que tanto la composición de los paneles como su formación y la forma en que toman sus decisiones merecen gran atención. El panel en su conjunto debe representar al ámbito del programa que se va a evaluar y contar con las necesarias competencias didácticas, organizativas y administrativas y en materia de auditoría. Esto es complejo de lograr cuando además el panel debe contar con expertos internacionales y un estudiante (Dittrich, 2004).

En Nueva Zelanda los resultados de las evaluaciones de las auditorías no presentan problemas en este aspecto. La evaluación de la AAU muestra que el proceso de auditoría ha sido efectivo en reforzar un cambio cultural en las universidades en aspectos de calidad, aunque dicha penetración ha sido desigual a lo largo del sector. Pero en términos generales, hay un reconocimiento entre las universidades de los beneficios y resultados positivos. Dicho reconocimiento también se extiende a las organizaciones sociales y empresas. En el marco de esta revisión se ha evaluado como adecuada la composición y tamaño del consejo de la AUU, con la inclusión de un representante de Australia y el peso a favor de miembros no académicos como positivo. Asimismo, se valoró la mezcla en la composición de los miembros de los equipos de auditoría, recomendándose que se mantenga el balance.

3.3.4 Problemas vinculados con desconocimiento de los procesos

Este grupo de problemas tienen que ver con situaciones en las que los pares no disponen de toda la información necesaria para comprender las características de los procesos en

los que participa, las características de la institución o programa a evaluar, y como consecuencia carece de claridad sobre el rol que va a desempeñar. Esto genera, entre otras consecuencias, baja calidad de los informes.

Estas cuestiones aparecen en los casos de México y Colombia. En el primero de estos países se observan dificultades para la elaboración de los informes. La diversidad de recomendaciones dificulta precisar cuál es el principal problema. Asimismo, el énfasis en las recomendaciones varía de un comité a otro, situación que dificulta el análisis (Malo, 2003). Para Iván Pacheco Arrieta, Director de Calidad del Ministerio de Educación Colombiano, existen algunas cuestiones por mejorar en el sistema de evaluación por pares, entre las que se puede citar la falta de conocimiento del sistema de evaluación por parte de algunos pares e instituciones, diferencias de calidad significativas en los informes y bajo nivel de sistematización en salas.

3.3.5 Problemas asociados a cuestiones éticas

Estos problemas están vinculados a situaciones en las que los pares se alejan de principios -a veces explicitados y otras veces no- de conflicto de interés, que se traducen en imparcialidades o sesgos de los juicios relacionados con vínculos o conflictos de los pares con el programa o institución evaluada.

El CONACES de Colombia está atento a cualquier señal de accionar no ético, que no se manifiesta de manera generalizada pero es considerado como un aspecto que debe controlarse por poner en juego la credibilidad del proceso⁴⁶.

Al respecto son interesantes las reflexiones aportadas por representantes de la NAO⁴⁷. Como resultado de las meta evaluaciones de los informes finales de experiencias pasadas, se han podido identificar algunas debilidades y desafíos en el trabajo con pares, dentro de los cuales no han aparecido sesgos. Se cree que dicha ausencia probablemente está vinculada a la dificultad de probar su existencia. Es por ello que la agencia establece la posibilidad de veto por parte de las instituciones, las cuales hacen uso de ella cuando creen que un experto puede estar sesgado. Asimismo, algunos expertos a los

⁴⁵ Información provista por informantes clave especialmente para este estudio.

⁴⁶ Información provista por informantes clave especialmente para este estudio.

⁴⁷ A partir de un cuestionario respondido para este trabajo.

que la NAO ha convocado para conformar un panel evaluador se han excusado con honestidad ante la posibilidad de que su participación esté sospechada de algún sesgo. Por otra parte, sí han tenido problemas en probar objetivamente la independencia de los miembros de paneles, así como grandes discrepancias entre los juicios.

3.3.6 Problemas vinculados con la “endogamia académica”

Finalmente, un grupo mayoritario de críticas al trabajo de los pares evaluadores está íntimamente vinculado a su actuación en tanto miembros de una comunidad académica. Esto estaría generando sesgos en los juicios vinculados tanto a las propias características de los académicos en términos de su autoridad por “decir la verdad” en un campo en permanente disputa, como a una defensa que ellos hacen de su propia comunidad frente a procesos que pueden implicar una crítica externa a la misma.

Al respecto, nuevamente la experiencia mexicana ofrece reflexiones en esta línea. Malo (2004) sostiene que si bien las evaluaciones son externas, éstas muestran características de revisiones más bien endógenas, existiendo un marcado conflicto entre criterios académicos y profesionales, provenientes de la experiencia. Por su parte, y concentrándose en las propias características de la comunidad académica latinoamericana, Díaz Barriga sostiene que “los académicos se convierten en autoridades de poder, los controladores que deciden quiénes sí y no”. Para evitar estas situaciones, la única solución es involucrar a cada vez más personas, tratando de no crear un grupo de especialistas en evaluación. La desventaja de esta solución es que implica altos costos, de allí que son más utilizados los exámenes estandarizados. Realizando una comparación en esta cuestión, el autor sostiene que la diferencia entre América Latina y EEUU radica en la existencia de una moral sajona en este último, en donde la confianza tiene un lugar importante, además de la cultura de la diferencia⁴⁸. Esto explicaría por qué estos problemas no se manifiestan de manera tan evidente en el país del norte. Pero esta tendencia endogámica no es propia de la comunidad académica. La proliferación de organismos evaluadores superpuestos habla de la presencia de un interés gremial –corporativo profesional- por utilizar a la evaluación como mecanismo

⁴⁸ A partir de un cuestionario respondido para este trabajo.

indirecto para la obtención de reconocimiento en algunas disciplinas (Díaz Barriga, 2005).

En Colombia también se reconoce que en algunos casos, y a pesar de las previsiones, los procesos no han estado exentos de contradicciones a partir de actitudes de “autosuficiencia, superficialidad, poca disposición al diálogo o distanciamiento del modelo del CNA de algún par o equipo de pares” (Revelo Revelo, 2003). Asimismo, se han presentado situaciones de extralimitación de las funciones del par⁴⁹.

Para el caso de Holanda, Dittrich (2004) coincide en esta línea. Si bien sostiene que el sistema de autoevaluación y visitas externas ha supuesto un tremendo impulso para la calidad de la enseñanza, considera que:

“el sistema de visitas no ha logrado en muchos lugares mantener como una prioridad la garantía de la calidad dentro de las organizaciones. Todavía no hemos conseguido crear una cultura de la calidad. Las visitas han sido en demasiadas ocasiones un motivo para lavarse la cara y, una vez que se hubiera publicado el informe de la visita, existía un importante riesgo de que todo el mundo suspirara aliviado y volviera a actuar como siempre (...) Sólo se actúa cuando hay una evaluación exterior a la visita”.

Si bien existe consenso en que los comités de visita evalúen la calidad de los programas como expertos externos, “existe aún un ligero riesgo en este campo que queda puesto de manifiesto si se desea poner en tela de juicio la capacidad del sector de la educación superior para auto-evaluarse. Aquí es donde la “confianza” entra en la ecuación y en donde nos enfrentamos de nuevo al escepticismo del gobierno y la sociedad que ya hemos mencionado acerca de las autoevaluaciones que propagan las universidades” (Dittrich, 2004).

Estas apreciaciones se traducen en ejemplos concretos: los colegas forman parte de lo que es de hecho un universo relativamente pequeño de expertos en un tema. Por tanto evaluadores y evaluados se conocen, en especial en los países pequeños como Holanda.

“En estas circunstancias no es raro que los informes de las visitas sólo sugieran mejoras con máxima cautela, (...) ni que las notas críticas vayan acompañadas de observaciones acerca de la confianza que los pares depositan en sus colegas. Los evaluadores tienen problemas para señalar resultados que no son satisfactorios en informes que serán públicos” (Dittrich, 2004).

⁴⁹ Información provista por informantes clave especialmente para este estudio.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Otras veces, importantes personalidades del mundo académico y empresarial que actúan como pares evaluadores tienden en ocasiones a imponer sus propias opiniones como criterio de evaluación, en lugar de evaluar el logro de los objetivos planteados por el propio programa. Es por ello que la NAO prefiere en algunos casos tratar con expertos de segunda línea en lugar de altas personalidades. Finalmente, la formulación de los juicios suele estar basada en la autoridad de los expertos, sin estar justificada con argumentos claros y convincentes. Esto ha generado un debate en la agencia, las organizaciones y los paneles ya que la obligación de indicar los motivos en que se basan los resultados ha dado lugar al reproche de que el énfasis en este aspecto aumentará el coste de las evaluaciones externas.

Pilot (2001) hace una defensa frente a la crítica de la endogamia académica. Sostiene que muchas veces se pone en evidencia el argumento de la poca objetividad de la revisión de los pares, asumiendo el interés de los docentes o de la disciplina. Sin embargo a partir de los informes, se observan críticas respecto de los docentes como de los cuerpos ejecutivos de la universidad y del gobierno. Los pares asumen una actitud independiente y no tienden a jugar el rol de defensor de los profesores. Son elegidos por su habilidad de realizar buenos juicios, en base a su experiencia, sin embargo es un hecho que dan opiniones, y no sólo sobre información cualitativa Pilot (2001).

En Suecia se evalúa como exitosa la participación de los estudiantes en los paneles. De acuerdo Sadurskis (2004) sus preguntas han sido tan significativas como las de los otros panelistas y muchos de ellos asumen la tarea más seriamente. El aspecto más dificultoso, y ya no por causa de los pares, ha sido el de establecer un adecuado balance de los aspectos de mejoramiento y de control. Hay preocupación por que las autoevaluaciones puedan no ser francas, por el temor de que sus resultados generen consecuencias no deseadas. Otro aspecto no resuelto es el del logro del objetivo de brindar información a los estudiantes para sus elecciones, debido a que las evaluaciones no son simples medidas, aunque se espera un mayor balance entre la estandarización y la individualización .

En Nueva Zelanda, se han identificado algunas preocupaciones relacionadas con aspectos de las visitas y de los paneles, como por ejemplo en referencia al criterio de selección “por qué algunos fueron seleccionados y otros no”, así como preguntas acerca

de la confidencialidad de la información impartida a los paneles (Neave y Woodhouse, 2000). El panel revisor considera que gran parte de la crítica puede ser atendida extendiendo el alcance de la visita y mejorando la información dada al panel antes de la visita. La revisión del ciclo también da cuentas de cierto estilo “oscuro” de los informes, que hacen difícil la identificación de puntos clave en las sugerencias y recomendaciones establecidas en el cuerpo del texto. De aquí que se recomiende para los próximos ciclos que los informes abunden en argumentaciones y sean explícitos en estilo y recomendaciones.

De acuerdo con Meade y Woodhouse, esta característica fue una de las preocupaciones de las propias universidades sobre las consecuencias del hecho de que los medios pudieran utilizar los aspectos negativos de los informes fuera de contexto. No obstante, una prueba del éxito de las auditorías es que actualmente las universidades son más explícitas en sus informes públicos. La transparencia de los procesos ha colaborado con el desarrollo de confianza mutua entre las instituciones y la AAU, quien ha desarrollado informes generalmente reconocidos por su rigurosidad, justicia y percepción. Como resultado, la AAU se ha ganado un respeto por sus roles de “*accountability*” y de mejoramiento en el sector universitario y una autoridad nacional e internacional en aseguramiento de la calidad (Meade y Woodhouse, 2000).

A la hora de analizar la evolución de la actitud de las instituciones, del antagonismo a la aceptación de la AAU, se destaca como razones que explican el cambio la seriedad y profundidad de la capacitación de los auditores, el compromiso y profesionalismo de los auditores en un proceso riguroso y justo (Meade y Woodhouse, 2000). En relación a la actuación de los equipos, Jennings afirma no reconocer problemas: “Creo que el concepto de evaluación por pares es básicamente “*sound*”⁵⁰, por lo que no veo qué problemas podrían acontecer”.

3.3.7 Formas de enfrentar los problemas en la actuación de los pares

Sin lugar a dudas, todos coinciden en que la mejor manera de mitigar los problemas identificados en el desenvolvimiento de los pares evaluadores es a través de la formación específica. También aparecen coincidencias en soluciones a partir de

⁵⁰ “Entero, sano, completo”. Información extraída del cuestionario respondido a los fines de este trabajo.

evaluaciones a los propios pares –por la agencia, por el líder del equipo o por la institución- o la publicidad de los informes, como otras maneras de minimizar los riesgos. La capacitación a mayor número de personas también posibilitaría el aumento del número de pares disponible en los registros, que ha sido identificado como una limitación. Otro conjunto de soluciones aparecen por un mejoramiento de los instrumentos y metodologías, a fin de encontrar el adecuado balance que permita objetividad y a la vez creatividad de los juicios.

Para México, Malo (2004) propone como soluciones posibles para enfrentar estos problemas incrementar el número de equipos en áreas específicas y ampliar el área de procedencia geográfica. También colaborar para que las evaluaciones de los pares se ajusten a cada institución a fin de promover originalidad en la aplicación de nuevas soluciones a problemas viejos. Esto se logra con el diseño de una metodología de la evaluación que incluya el largo plazo, la mirada estratégica, a fin de evitar las limitaciones de una mirada centrada en el día a día de las actividades. Por su parte, propone un sistema de un seguimiento del trabajo de los pares a través de evaluaciones periódicas, así como promover la difusión de los informes de evaluación como mecanismos de inclusión de actores académicos y administrativos en el proceso de cambio y mejora. Finalmente, brindar una sólida capacitación en evaluación a los pares evaluadores y no esperar que estos conduzcan su actividad evaluadora sólo con el marco de referencia.

En Colombia, estas cuestiones se intentan mitigar a través de procesos de formación más completos⁵¹ e instrucción a las instituciones y a los pares sobre lo que puede y no puede hacer un evaluador. También a través de mecanismos de evaluación a los pares por parte de las agencias acreditadoras. Se está estudiando incluir la evaluación a pares por parte de las instituciones evaluadas. También, como se dijo, se trabaja en un reglamento para la actuación de pares.

En Holanda se pone énfasis en las evaluaciones de los informes de las visitas por parte de la NAO como estrategia para aumentar la autoridad de las decisiones en materia de

⁵¹Por ejemplo, en 2005 se extendió el número de las “Jornadas de actualización de pares académicos e IES”, las cuales están coordinadas por un equipo conformado por el Viceministro, el director de calidad y los subdirectores, asistiendo además un comisionado de cada una de las salas. Se realiza capacitación en seis ciudades para una meta de 1170 pares durante el presente año. Información extraída del “Informe del CESU al SUE”, Universidad Tecnológica de Pereira. Febrero 17 de 2005.

acreditaciones (Dittrich, 2004). Por otra parte, es interesante remarcar que Holanda trabaja a nivel regional en el marco de del Consorcio Europeo para la Acreditación (ECA), ámbito en el cual, entre otros acuerdos, se ha firmado recientemente el documento '*Principles for the Selection of Experts*', en el que han definido criterios comunes para la conformación y características de los equipos⁵².

3.4 Capacitación de los equipos evaluadores

De la encuesta realizada a referentes principales de las agencias estudiadas surge que la formación o entrenamiento de los equipos evaluadores es un elemento crucial para el desarrollo de las visitas, así como para mitigar muchos de los problemas identificados, los cuales han sido descritos en el apartado anterior. Sin embargo, son muy pocos los casos en los que se observa a la capacitación de los equipos como una tarea sistemática y principal de los procesos de evaluación.

Por ejemplo, en el material de México, se sostiene que es necesaria una mayor capacitación de los evaluadores para que no conduzcan su actividad evaluadora sólo con el apoyo de los marcos de referencia. Se conoce que varios organismos acreditadores han establecido talleres que ofrecen a las instituciones en esta perspectiva empírica. Sin embargo, la capacitación de los evaluadores no es una actividad sistematizada y organizada centralmente, al menos a partir del análisis del material disponible.

En el caso de Colombia, la preocupación por la formación de los pares se hace más evidente, aunque también podría decirse que el país se encuentra en una etapa inicial al respecto. Los pares disponen de una guía para la evaluación externa y de un documento de reflexión sobre el encuadre de la evaluación realizado por el CNA. Además, reciben orientación sobre el modelo y la metodología a utilizar durante la visita, en encuentros previos. Se organizan talleres dirigidos a académicos que eventualmente puedan desempeñarse como pares evaluadores, a ser incluidos en el banco de pares de académicos y especialistas nacionales y extranjeros a partir del cual el CNA conforma los equipos de evaluación. En relación al CONACES, la capacitación de pares tiene

⁵² Entre otros, interesa destacar como principios acordados que los paneles deben garantizar independencia, evitar conflicto de interés. Asimismo, que la universidad debe tener la oportunidad de opinar sobre la composición del panel. También que la decisión de acreditación debe estar a cargo de una

cuatro componentes principales⁵³: Capacitación en la acción -en las visitas de evaluación los pares nuevos son acompañados por pares experimentados que actúan como inductores en el proceso-, material virtual para consulta de los pares y de la comunidad académica, publicaciones y cursos en línea -estos últimos, en proceso- y capacitación en conferencias presenciales.

En varios casos el entrenamiento de los pares se realiza en el mismo momento de la visita. Tal es el caso de Holanda, para los programas nuevos acreditados por la propia agencia. En esa instancia los miembros del panel reciben indicaciones sobre procedimientos y metodologías en el momento previo de la visita. Allí un miembro de la NAO presenta a los miembros del panel los marcos, procedimientos y metodologías del proceso de acreditación, reunión que puede durar medio día (NAO, 2003). La NAO realiza encuestas a evaluadores que hayan participado de vistas, a fin de relevar opiniones sobre estos mecanismos de entrenamiento y mejorarlos en caso de ser necesario. Los miembros también reciben un documento denominado "*Panels: composition, duties and methodologies*" -en el que de manera extensiva se establecen las pautas sobre las que deben desempeñarse- y los marcos de acreditación⁵⁴.

Como se dijo, no todos los casos estudiados dan cuenta de una política sistemática de capacitación de los evaluadores. Es por ello que a continuación se profundiza con aquellos dos casos que muestran un desarrollo en la cuestión: Estados Unidos y Nueva Zelanda.

3.3.1 El entrenamiento de evaluadores en la NEASC

Hay un interés por que cada par evaluador se familiarice con y comprenda la misión de la institución a la que va a evaluar, además de la necesaria experiencia y conocimiento⁵⁵. La agencia ha elaborado un *Manual de Evaluación* (2004), en donde se establecen condiciones para la actuación de los pares. Todo este material contiene pautas muy claras y específicas para el desarrollo del proceso de acreditación, y se

autoridad relevante, y no del propio equipo de expertos. Finalmente, el documento avanza en el perfil y composición de los equipos, en la línea de lo que se ha descrito anteriormente (ECA, 2005).

⁵³ Información obtenida a través de cuestionarios respondidos por informantes clave.

⁵⁴ Información obtenida a través de cuestionarios respondidos por informantes clave. El documento sólo está disponible en idioma holandés, por lo que no ha podido analizarse su contenido.

⁵⁵ Información provista por informantes clave especialmente para este estudio.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

acompaña en los apéndices con modelos de cartas, planillas, *checklists*, modelo de agendas y todo otro instrumento que facilite la actuación del comité de pares, especialmente para el líder quien tiene a cargo prácticamente la organización operativa de la visita y redacción del informe. Estos instrumentos, junto con la capacitación, dan cuenta del marco claro en el cual debe desenvolverse el comité de pares, más allá de la existencia de estándares abiertos.

En este caso, la capacitación es la estrategia por excelencia utilizada para asegurar una efectiva actuación de los equipos de pares. Existen actividades periódicas que la NEASC realiza con el fin de asegurarse que todos los actores que intervienen o intervendrán en el proceso de acreditación institucional se encuentren suficientemente capacitados para realizar la parte que les corresponde del mismo. Es así que dos veces al año se realizan talleres de autoevaluación, formación de pares evaluadores y formación de líderes de los comités de pares evaluadores.

Allí los participantes reciben una visión completa del proceso de evaluación institucional y cuál es su lugar dentro del mismo. Se les presenta de manera práctica cómo encarar la lectura de una autoevaluación. Por ejemplo, si a lo largo de la misma se cubren todos los temas planteados en los Estándares de Acreditación, si la documentación respaldatoria es suficiente y dónde encontrar aquella que no ha sido incluida en la autoevaluación, a quiénes se debe consultar dentro de la universidad por cada tema en particular, si el evaluador se encuentra satisfecho o no con la evaluación hecha por la institución y porqué, si se identifican evidencias de que la universidad se encuentra usando los resultados de la evaluación para mejorar su rendimiento, etc. También se trabaja en el mejor armado de la agenda de la visita, la resolución de situaciones y diálogos típicos de las entrevistas dentro del *campus*, etc. Finalmente, el taller se orienta a la mejor preparación de los informes del capítulo que le toca a cada evaluador a través de la discusión sobre los problemas más usuales que ocurren en los informes de evaluación externa, por ejemplo: afirmaciones vagas o vacías de contenido, prescripciones para “curar los males de la universidad”, la utilización de un tono demasiado fuerte o excesivamente tibio, la aplicación de estándares de otras organizaciones, una lista de fortalezas y debilidades de estilo telegráfico, etc. (NEASC, 2004b).

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Un proceso similar se sigue en los talleres de formación de nuevos líderes de los comités de pares evaluadores. Aunque ya conocen buena parte del proceso, dado que para ocupar esta posición deben haber sido pares evaluadores, se les recuerda el nuevo rol que deben jugar, los problemas típicos en la relación con las instituciones, etc. Asimismo, se los instruye en cómo debe prepararse la agenda de la visita, su relación con el comité de pares, cómo comportarse durante la visita, cómo generar un clima propicio para incentivar la redacción del primer borrador del informe de evaluación externa, qué cosas se deben adelantar en el informe oral brindado en la reunión de despedida de la visita de la universidad, etc.

Los talleres duran un día completo y asisten entre 25 y 30 nuevos evaluadores. No se cobra inscripción para los talleres y la agencia se encarga de cubrir los costos de comida y gastos. No es obligatorio participar de estos talleres para desempeñarse como par. No obstante, la agencia sugiere fuertemente que lo hagan y de hecho la mayor parte de los evaluadores han participado de estas instancias. Los talleres prevén una evaluación por parte de los participantes sobre su utilidad y sus respuestas son utilizadas para la mejora de la organización y contenido de futuros talleres. Se invita a estos talleres a los nuevos evaluadores durante el semestre de la primera visita que tienen que realizar. Se ofrecen dos talleres al año para nuevos evaluadores (septiembre y febrero) y uno para líderes de equipo (Febrero). En estos últimos talleres son invitados todos aquellos que serán líderes de equipo por primera vez, ya sea en la primera o segunda parte del año⁵⁶.

No existe una instancia en el taller que determine aprobación o no del mismo ni se dan certificados luego de realizado el taller. La instancia de evaluación al par se ubica luego de realización de la visita y está a cargo del líder de grupo. Si un nuevo evaluador tiene un buen desempeño es mantenido en la base de datos e invitado para otras evaluaciones. Aquellos que no tienen un buen desempeño son borrados de la base y por tanto no son invitados nuevamente. Sin embargo, la mayoría desempeña un buen papel.

Para la capacitación se elaboran otro conjunto de materiales sobre los que se trabaja, en los que hay orientaciones para la lectura y aplicación de los estándares para los pares, preguntas guía más específicas, un listado sobre documentación respaldatoria para cada estándar, bibliografía para la evaluación de efectividad, guías para el líder del comité de

⁵⁶ Información provista a través de entrevistas a informantes clave.

pares en su primera reunión con el equipo -qué hacer y qué no-, casos o situaciones a resolver en el taller, orientaciones para la redacción de cada parte del informe, problemas comunes de los informes, un ejemplo de informe, etc.⁵⁷

3.3.2 La preparación de los auditores en Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda los auditores deben capacitarse a través de las actividades de la AAU para participar en los paneles. Durante 1995 y 1998 se realizaron talleres de entrenamiento de dos días, y a partir de allí se organizan en función de las necesidades, habiéndose realizado uno en 2004 y otro en 2005 para todos los auditores. Estos paneles tuvieron como fin actualizar a los evaluadores sobre los cambios en el sector de la educación superior y, en ese marco, el cambio de estrategia de la unidad. Los auditores provenientes del extranjero, usualmente de Australia, son entrenados por la agencia local. Auditores de otros países pueden ser elegidos por sus competencias personales y experiencia en el tema de la auditoría. Pese a que las personas incluidas en el registro deben ser académicos o administradores de la educación superior, pueden no haber participado nunca en revisiones de instituciones universitarias. Por tanto, los encuentros de capacitación incluyen descripciones y explicaciones sobre los objetivos de la unidad, el contexto, el foco y las expectativas puestas en las auditorías institucionales.

Los talleres consideran cada aspecto del proceso de auditoría, incluyendo actividades de *role playing* asociadas con las visitas y las entrevistas. De acuerdo con la información

⁵⁷ En el caso de ABET se observa una preocupación similar por la formación de los evaluadores. Los pares evaluadores son voluntarios y reciben entrenamiento por parte de cada una de las asociaciones miembros de ABET. Hay una serie de instrumentos, guías, además de los criterios, que sirven para que los evaluadores organicen fehacientemente sus visitas. Estos materiales se trabajan en las capacitaciones que se realizan a nivel de cada asociación. En el Manual de Política de Acreditación y Procedimiento se establecen regulaciones para la actuación de los pares y se define un código de conducta. En el material provisto a los evaluadores está muy pautada la manera en que deben ser interpretados cada uno de los criterios y qué tipo de juicio emitir en cada caso, acordando terminología (Ej: debilidad, deficiencia, observación, etc.). La existencia de una gran instrumental para la evaluación da pautas de que el proceso intenta apegar al evaluador al máximo posible a reglas claras en todos los aspectos. Sobre la base de ese material se realiza la capacitación, la cual se desarrolla *in situ* durante la visita. Allí se analiza todo el paquete de material provisto de antemano, se acuerda la agenda, se repasan actitudes que es necesario mantener, qué hacer y qué no ante determinadas situaciones, cómo utilizar cada uno de los formularios, cómo interpretar cada criterio y en qué casos corresponde utilizar cuál juicio, el procedimiento que sigue a la visita, los tiempos, etc. Para ello, en el mismo paquete también se provee del *power point* que guiará este entrenamiento *in situ*. Paralelamente, cada asociación que conforma ABET ofrece programas de entrenamiento en las áreas de su especialidad para quienes voluntariamente quieran formar parte de un listado de evaluadores

provista por el Director actual de la AUU, John M. Jennings, es de destacar que los auditores son elegidos para su entrenamiento por su experiencia como miembros de equipos revisores dentro de sus propias instituciones, aspecto que es tenido en cuenta para el entrenamiento en la unidad. Para el caso de aquellos sin experiencia en evaluación de pares, se trabaja también sobre requerimientos específicos de la auditoría institucional. Estos auditores potenciales son identificados con suficiente antelación a fin de contar con tiempo para reflexionar sobre las tareas solicitadas, su rol como auditor, y realizar todas las preguntas necesarias a la unidad antes de entrar bajo la presión de una auditoría inminente⁵⁸.

Además de todas estas previsiones de entrenamiento, el propio proceso de auditoría prevé una reunión preliminar un mes después de distribuido el informe de autoevaluación entre los miembros del panel. En esa instancia, los evaluadores intercambian comentarios sobre los puntos críticos identificados, de manera tal de solicitar mayor información o clarificación a la institución, de ser necesario. Este intercambio permite además la preparación de un programa preliminar de la visita. De acuerdo con la documentación de la agencia, “tan importante como la discusión sobre el material institucional es la oportunidad que esta visita preliminar ofrece a los miembros del panel de comenzar a constituirse en un equipo más que en un grupo de individualidades, con un propósito común más que objetivos divergentes” (AAU, 2002).

El manual de auditoría establece indicaciones sobre cada una de las instancias de encuentro de los equipos, sugiriendo qué se espera en cada una de ellas. Estas indicaciones son una base complementaria de formación de los evaluadores que garantiza el cumplimiento de los objetivos de las auditorías. Así, por ejemplo, se espera que en esta reunión preliminar los miembros comprendan los fines particulares de la institución a auditar y sus parámetros; comprenda qué clase de juicios y recomendaciones se espera de ellos; se familiarice con los procedimientos de la auditoría; evite juzgar a la institución sólo o primariamente sobre la base de su experiencia institucional; tenga la oportunidad de compartir ideas, conocer a los otros miembros y comprender las contribuciones que cada uno puede ofrecer.

⁵⁸ A partir de un cuestionario respondido para este estudio.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Asimismo, el manual ofrece elementos para el desempeño de los evaluadores durante la visita, por ejemplo recomendaciones sobre formas de recolectar la información – preguntas abiertas, cerradas, triangulación- a fin de identificar inconsistencias y sus razones⁵⁹. También sobre la actitud del evaluador, imparcial y amable, aunque rigurosa e incisiva, de manera de poder describir a la institución tal como es, respecto de fortalezas y debilidades, y no simplemente comentar “fachadas bien construidas”. Finalmente, el manual provee indicaciones sobre la elaboración de conclusiones bien fundadas en el informe final (AAU 2003).

⁵⁹ Para mayor detalle de las técnicas recomendadas y su modo de aplicación ver AAU, Manual de Auditoría 2003-2006.

PARTE 4

REFLEXIONES SOBRE LA EVALUACIÓN POR PARES EN EL ESCENARIO ACTUAL

4.1 Las tendencias generales y su impacto en la actuación de los pares

A lo largo del presente trabajo se ha realizado un análisis que pretendió vincular las tendencias de los últimos diez años experimentadas en los sistemas de evaluación y acreditación seleccionados y la situación de los pares evaluadores en dichos procesos, vinculación que es sintetizada en este apartado.

En primer término, se establecieron algunas conexiones entre los cambios en las relaciones de los sistemas de evaluación y acreditación con los respectivos gobiernos, identificando una tendencia de los procesos de evaluación que va de una situación inicial de autorregulación por parte de las instituciones, comunidades académicas o profesionales hacia mayor control gubernamental, con las particularidades de cada caso dadas por la historia y características propias de cada sistema.

En segundo lugar, y también atendiendo a las particularidades, se ha podido demostrar que la tendencia anterior, de características políticas, tiene su correlato en un aspecto más específico de los procesos evaluativos, puntualmente en los propósitos de la evaluación y los efectos generados como consecuencia de su realización. Así, se ha observado que las segundas generaciones de los sistemas de evaluación y acreditación muestran una tendencia que va de una situación inicial con procesos orientados al

mejoramiento –ya sea de instituciones o programas- a procesos que tienen como fin primordial la garantía de calidad mínima. Como corolarios de este movimiento, se advierte un pasaje de procesos voluntarios a obligatorios, así como un cambio en los efectos de los resultados, orientados inicialmente a la mejora, a efectos de tipo punitivo o determinantes para la autorización o reconocimiento oficial. Esta transformación en los propósitos de las evaluaciones y acreditaciones se manifiesta de diferentes formas, que van desde el cambio del foco de la evaluación –de instituciones a programas- por parte de las mismas agencias, pasando por la creación de nuevas agencias gubernamentales de acreditación paralelas a las ya existentes, o bien a través de la creación de sistemas de agencias descentralizadas coordinadas y controladas por una agencia central.

En tercer lugar, fue posible vincular los procesos anteriores con las características de los instrumentos de evaluación, teniendo en cuenta además quién define los criterios sobre los cuales se realizan las evaluaciones. Se ha identificado una correlación entre la dependencia de la agencia y la responsabilidad en la elaboración de los criterios. Asimismo, se ha podido corroborar cierta coincidencia entre el carácter abierto o cerrado de los criterios utilizados y el propósito de evaluación de cada sistema estudiado. En aquellos casos en que el fin de los procesos es el mejoramiento, se utilizan criterios abiertos, constituidos por amplias dimensiones de análisis con estándares generales. Por el contrario, cuando el fin de la evaluación es el de la garantía o control de la calidad, así como la acreditación de altos niveles de calidad, los criterios utilizados son más cerrados, en el sentido de que son desagregados en variables e indicadores, además de estándares de referencia. En todos los casos, se ha evidenciado similitud en las dimensiones de evaluación utilizadas, con cierta tendencia reciente a colocar el interés en los resultados, además de las condiciones de entrada y procesos.

En cuarto lugar, se observó que los sistemas de evaluación estudiados muestran, al igual que la tendencia mundial, un patrón común en sus procesos, a través de cuatro etapas principales: autoevaluación, evaluación externa por equipos de pares, informe de evaluación y dictamen final por parte de la agencia. No obstante, algunas particularidades han podido identificarse, asociadas a los fines de los procesos evaluativos. En los casos en los que se pretende mejoramiento, la etapa de autoevaluación, y su informe resultante, es más valorada como base para la evaluación

externa. En estos mismos casos se evidencia mayor atención a la preparación de las visitas, así como un papel relevante en los informes finales de las recomendaciones realizadas por los equipos evaluadores. En algunos casos esta tendencia es reforzada a partir del diseño de instancias de seguimiento posteriores al proceso de evaluación propiamente dicho. Por otra parte, en varios de los casos en los que se tiene por propósito de la evaluación el control o garantía de calidad, se ha observado una notable delegación responsabilidad a los pares evaluadores en la decisión final de los resultados de la acreditación, ya sea a través de una recomendación puntual a la agencia, o bien a través de escalas o calificaciones predeterminadas.

En este sentido, asociando las últimas dos conclusiones, se puede establecer una relación entre el fin de la evaluación, los criterios y lo que se espera de los pares. Allí donde el propósito es la búsqueda de mejoramiento, se espera una actuación de los pares asociada a apertura, búsqueda de la innovación y propuesta de mejora, con un margen de libertad más amplio para emitir esos juicios. Por el contrario, cuando el fin de la evaluación es la determinación de un resultado en términos de “alcanza o no alcanza” ciertos estándares, se delega en el par la responsabilidad de adelantar una decisión del posible resultado del proceso, así como la exigencia de atenerse a marcos más estrictos para elaborar sus juicios.

En quinto lugar, se han analizado los requerimientos establecidos por las agencias respecto de la composición de los equipos evaluadores y sus perfiles. Se ha advertido cierta tendencia a la inclusión en los equipos de miembros que no pertenecen al ámbito académico. En algunos casos, esta característica es histórica por tratarse de acreditación de programas con fuerte vinculación con el sector productivo, social o profesional. En otros, la participación de miembros externos obedece a cierta preocupación reciente de las agencias por mostrar transparencia o *accountability* de sus procesos a la sociedad. En todos los casos se ha observado una preocupación por la conformación de equipos comprensivos y representativos, fuertemente vinculados con las características del objeto –institución o programa- a evaluar. Asimismo, existe coincidencia en los atributos personales del par evaluador que garanticen imparcialidad e independencia de criterio. Sólo en un caso se ha evidenciado un marcado interés en la interpretación del “par académico” como autoridad paradigmática y privilegiada para emitir juicios verdaderos sobre procesos que involucran a su propia comunidad.

En sexto lugar, se han clasificado los principales problemas actualmente identificados por los responsables de las propias agencias y especialistas de la educación superior. Estos problemas se asocian a cuestiones de no independencia de criterios o falta de objetividad, a características externas determinadas por la propia rigidez metodológica de los instrumentos que limitan la riqueza de los juicios, a falta de pares académicos para conformar los registros y a desconocimiento de los procesos de evaluación por parte de quienes se desempeñan como evaluadores. Estas cuestiones son principalmente neutralizadas a través de actividades de formación y entrenamiento de los pares, y también reforzando los mecanismos de evaluación de su desempeño. No obstante, la mayor parte de los puntos críticos asociados a la actuación de los pares académicos se originan en su propia condición de pertenencia a la comunidad académica. De las críticas en este sentido, provenientes principalmente del mundo no académico – funcionarios gubernamentales, miembros de organizaciones sociales- surge como conclusión que los pares académicos, en su condición de evaluadores de sus propios procesos estarían, por un lado, pretendiendo determinar un criterio en su interpretación de la verdad, distanciado de la propia interpretación definida a través de los criterios dados; por otra parte, sus juicios tenderían a proteger a sus colegas de la publicidad de las anomalías o dificultades observadas en las visitas, protección que se traduce en informes vagos acerca de esos hallazgos. Estas críticas suelen estar acompañadas por consideraciones positivas acerca de la inclusión en los equipos de miembros no académicos y estudiantes.

4.2 Hacia una tipología de situaciones actuales de evaluación por pares

De las conclusiones anteriores podemos avanzar en el reconocimiento de tres situaciones actuales en las que los equipos de pares llevan adelante su tarea. Cada situación está construida considerando las variables anteriormente analizadas. Estas situaciones constituyen un ejercicio de reflexión más que conclusiones acabadas, por lo que se advierte que deben ser entendidas en un sentido absolutamente provisorio.

Situación 1: Evaluación por pares en sistemas autorregulados (EEUU y Nueva Zelanda)

La actuación de pares se desarrolla en el marco de agencias autónomas representativas de los intereses de las instituciones, que llevan adelante sus procesos de evaluación con el fin de mejoramiento a partir de criterios abiertos y confianza en el desempeño de los pares. Estos criterios son producto de un acuerdo de la propia comunidad universitaria acerca de cómo interpretar los procesos. En este marco los pares emiten sus juicios y se valora su capacidad para brindar recomendaciones. Los problemas identificados en la actuación de los pares están asociados a la necesidad de mayor entrenamiento y al logro de un equilibrio adecuado entre criterios abiertos pero orientadores y pares libres para emitir sus juicios pero sobre la base de esos criterios.

Situación 2: Evaluación por pares en sistemas gubernamentales laxos (Colombia con el CONACES y Suecia con la NAHE)

La actuación de pares se desarrolla en el marco de agencias gubernamentales que debieron crearse o modificar sus procesos con el fin de cubrir una demanda de garantía mínima de calidad de programas o instituciones. Las instituciones pierden cierto manejo de los procesos, los cuales se orientan al control de calidad más que al mejoramiento. Sin embargo, los criterios de evaluación dejan al par evaluador un margen relativamente amplio para interpretar situaciones y emitir juicios. Los problemas identificados en la actuación de los pares están asociados a la necesidad de mayor entrenamiento y a cómo garantizar un apego a los criterios a fin de evitar la posible imposición de la autoridad académica por sobre los criterios.

Situación 3: Evaluación por pares en sistemas gubernamentales rígidos y descentralizados (México con el COPAES y Holanda con la NAO)

La actuación de pares se desarrolla en el marco de sistemas gubernamentales surgidos de manera paralela a la existencia de agencias autónomas a cargo de procesos autorregulados y criterios elaborados por las propias instituciones. Las instituciones pierden el control de los procesos, los cuales se orientan al aseguramiento y control de calidad mínima. Para ello la responsabilidad por los procesos se descentraliza en

agencias que deben apegar su accionar a criterios estrictos, los cuales dejan poco margen de libertad al par para emitir los juicios. No obstante, se delega en éstos la responsabilidad de determinar el resultado de la evaluación en términos de escalas o de “aprobó – no aprobó”. Los problemas identificados en la actuación de los pares son asociados a su condición de pertenencia a la comunidad académica.

4.3 ¿Academia vs. gobierno por el poder de interpretar lo que pasa en la educación superior?

De las conclusiones anteriores y de este ejercicio de identificación de situaciones “tipo” surgen algunas hipótesis preliminares que deberán ser corroboradas en futuros trabajos que profundicen el estudio de los pares en los casos analizados o bien amplíen el análisis a otros casos nacionales a los fines de establecer conclusiones más generales.

El análisis realizado sobre seis casos permite identificar cuatro actores principales participando de los actuales procesos de evaluación: Gobiernos, agencias, instituciones y pares académicos. Estos procesos se desarrollan en un contexto de exigencia creciente de *accountability* a las instituciones por parte de los gobiernos y la sociedad, traducida en mayor presión por mostrar resultados más que procesos, con énfasis en el desarrollo de procesos evaluativos para el control de la calidad más que para el mejoramiento. Estos procesos se desarrollaron a través de sistemas de evaluación y acreditación que pasaron de una situación inicial de autorregulación por parte de las instituciones y comunidad académica a mayor control gubernamental.

El papel de los pares académicos en las modalidades iniciales de evaluación y acreditación es relevante, en la medida en que su participación en los procesos exigía la emisión de juicios con arreglo a estándares más o menos laxos. Esta participación de los pares los colocaba en una situación de autoridad para la identificación de problemas y la elaboración de recomendaciones para el mejoramiento. Sus juicios, resultantes de interpretaciones propias con grados amplios de libertad, se realizaban sobre estándares que representaban interpretaciones acordadas por el conjunto de las instituciones que controlaban los procesos.

No obstante, de la experiencia de las primeras rondas de evaluación surge la existencia de falencias en la tarea del par evaluador, algunas de las cuales se vinculan específicamente con la necesidad de mejorar los procedimientos evaluativos a través de mayor formación e información. Por su parte, otras limitaciones en la tarea de los pares se asocian a su condición de académico en un campo de tensión –disciplinar o institucional- por la legitimidad de decir la verdad. Algunas de estas tensiones provienen de la disputa entre ellos, y se traducen en sesgos a la hora de emitir juicios. Otras tensiones se dan en relación a la pauta o referencia establecida para realizar las evaluaciones. Estas se traducen en la comentada endogamia que se advierte, por ejemplo, en la poca claridad o ambigüedad de los juicios sobre el trabajo de sus colegas.

No obstante, al colocar la mirada sobre los casos estudiados de una manera más general, identificando las grandes tendencias, podría especularse la influencia de otro tipo de tensiones en los problemas detectados sobre el trabajo de los pares. Desde esta mirada integral se observa una situación actual en la que los gobiernos avanzan sobre las funciones de las instituciones con mecanismos de control de la calidad a través de instrumentos más pautados. Así como el control de los procesos se ha ido alejando del poder de las instituciones hacia el nivel gubernamental, podría especularse que, si bien la participación de los pares permanece en los actuales procesos, hoy ésta se desarrolla con arreglo a nuevas reglas que achican el margen para sus interpretaciones, y con la inclusión de evaluadores no académicos con la misma capacidad de emisión de juicios. Allí donde los gobiernos no avanzan, son las propias agencias autónomas las que establecen mayor rigurosidad en sus criterios, o bien modifican los procesos atendiendo a la exigencia de mayor *accountability*.

Por tanto, la mirada crítica al trabajo de los pares también podría estar vinculada al proceso de pérdida de autonomía institucional y mayor poder gubernamental en los procesos de evaluación y acreditación, que se traduce en una pugna entre el gobierno – en representación de la sociedad- y las instituciones –en este caso a través de los pares- por el derecho de interpretar lo que sucede dentro de ellas.

Por tanto, de confirmarse esta situación, cabe advertir sobre la importancia de interpretar los problemas identificados en la actuación de los pares en este contexto de tensión o pugna. Si así fuera, estaríamos en presencia de problemas puros de los

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

sistemas de evaluación por pares, por un lado, que se resuelven como hemos visto con mayor entrenamiento e información; otros problemas vinculados a su pertenencia a un campo académico –institucional o disciplinar-, que son inevitables y que, en todo caso, será necesario neutralizar a través del refinamiento de la metodología; y otros en los que habría que desentrañar cuestiones propias de la relación entre el gobierno y la comunidad académica por la autoridad para interpretar a las instituciones.

De corroborarse estas afirmaciones, los problemas resaltados en la actuación de los pares también deberían interpretarse desde un ángulo político más amplio, que permita reflexionar sobre el hecho de que el problema no se ubica puntualmente en los pares sino, por un lado, en la incapacidad o limitación de las instituciones por mostrar buenos resultados a través de procesos evaluativos autónomos y, por el otro, en la existencia de una decisión por parte de los gobiernos de hacerse cargo de esta situación a través del control de los procesos evaluativos.

PARTE 6

APÉNDICE METODOLÓGICO

El presente trabajo se llevó adelante tomando la perspectiva de la comparación en educación como orientadora de las clasificaciones y análisis, tanto desde el punto de vista teórico como metodológico. El trabajo se organizó en etapas coincidentes con la clasificación de Bereday⁶⁰, las cuales se describen a continuación.

Etapas 1: Relevamiento de información

La primera etapa consistió en la indagación de fuentes bibliográficas vinculadas con el objeto de estudio que permitieran delimitar el problema a estudiar y elaborar un marco teórico para facilitar el análisis.

Un primer relevamiento de material sobre el tema se realizó al momento de presentación de la propuesta inicial. Esta búsqueda fue completada posteriormente, a través de la búsqueda en bases de datos electrónicas⁶¹ de revistas especializadas. Como conclusión de esta tarea se pudo constatar que la producción académica en el tema no es abundante, teniendo en cuenta que recién por estos años, pasadas alrededor de dos décadas de pleno funcionamiento, los sistemas de evaluación nacionales están comenzando a revisar sus prácticas.

Esta situación se presentó de manera más clara en la etapa siguiente, al momento de elaboración de cada caso. Gran parte de la bibliografía existente no consideraba las recientes transformaciones, con lo que hubo que reconstruir cada caso a partir de información disponible en las páginas *web* de cada agencia. Además, fue necesario recurrir a la búsqueda de información primaria que dé cuenta de los problemas más comunes que los sistemas han comenzado a reconocer respecto de la actuación de pares

⁶⁰ Profundizada por Márquez, A., 1972.

evaluadores en el último tiempo. En este sentido, se identificaron informantes clave en algunos casos preseleccionados –por estar más citados o estudiados en la bibliografía reciente- y se diseñó un instrumento consistente en un cuestionario.

Cuestionario a informantes clave (Versión castellano)

Estimado colega:

Rogamos nos preste unos minutos de su tiempo para responder el siguiente cuestionario. Se trata de recabar información internacional para realizar un estudio comparado sobre el funcionamiento de diferentes sistemas de evaluación universitaria que cuenten con instancias de participación de pares académicos evaluadores. Para nosotros es muy valioso su aporte, dado que es escasa la información al respecto debido a que los diversos sistemas recientemente han comenzado a revisar y reflexionar acerca de sus prácticas y funcionamiento. Los resultados de este estudio serán cordialmente socializados con Ud. y todos los interesados.

- 1) ¿Cómo definiría a un par evaluador?
- 2) ¿Cuales son los requisitos existentes para ser par evaluador en el sistema de evaluación de su país?
- 3) ¿Que criterios definen la selección de un par evaluador, o la conformación de un equipo de pares evaluadores, en su sistema? ¿La disciplina? ¿La experiencia de gestión? ¿La procedencia geográfica? ¿Varios? ¿Otros?
- 4) ¿Existen parámetros o criterios (o indicadores?) sobre los cuales actúan los pares evaluadores en su sistema? ¿Cuál es el margen de libertad de juicio que se le deja al par evaluador respecto de estos parámetros?
- 4) ¿Existe alguna normativa que regule la actuación de pares académicos? Podría indicarnos, si es publica, donde encontrarla?
- 5) ¿Existe algún tipo de capacitación o preparación específica previa a la visita a la universidad por parte de los pares evaluadores? ¿En qué consiste?
- 6) ¿Cuales son los principales problemas que su sistema de evaluación experimenta respecto de la actuación de pares? ¿Podría enumerarlos y explicarlos?
- 7) ¿De que manera se intenta mitigar estos problemas?
- 8) La formación certificada de los evaluadores ¿Es una solución a los problemas existentes?
- 9) ¿Cuál es el peso final de la decisión de los pares evaluadores en los informes finales de evaluación? ¿Existe alguna instancia intermedia que pueda variar o cambiar el juicio de los evaluadores? ¿Es común esto en su sistema?

Muchas gracias por su amabilidad y agradeceremos referencias sobre cómo obtener normativa, reglamentación o recomendaciones acerca de pares evaluadores en su sistema de evaluación.

Mónica Marquina
Consultora CONEAU
Argentina

⁶¹ Básicamente se utilizó EBSCO.

Peer review questionnaire in higher education quality assurance systems (English version)

Dear colleague,

I ask you for some minutes of your time to respond the following questionnaire. Its purpose is to gather international information for a comparative study on peer review in national higher education quality assurance systems. Your help will be extremely valued since the secondary information on the topic is scarce. The results of the study will be cordially delivered to you in the case you are interested in them.

- 1) How do you define “peer evaluator”?
- 2) In your national or regional system, which are the requirements for a person to be peer evaluator?
- 3) What criteria do you use to select a peer evaluator –or a peer evaluation team-: Discipline? Hed management background? Geographic precedence? Gender? All? Few? Other?
- 4) Are there parameters, standards, indicators, etc. orienting or limiting the work of the peers? Which is the freedom margin for peers work?
- 5) Is there any regulation of the peer work? Could you indicate where to find it?
- 6) Does your agency provide any kind of training or specific preparation before the peer visits to the institution? If yes, could you explain its features?
- 7) Which are the main problems of the system related to peer evaluators work? Could you enumerate them and give some examples?
- 8) How do you try to mitigate those problems?
- 9) In you opinion, is a peer evaluator training –certified or not- a solution to those problems? That is, should a peer evaluator be skilled for that role?
- 10) How big is the usual gap between the peer decisions and the results of the final reports? Is there any intermediate instance with power to modify or change the judges of the evaluators?

We really appreciate your help and time. Thank you so much.

Mónica Marquina
CONEAU Consultant
Argentina

Etapa 2: Definición y elaboración de casos

En función de la información primaria y secundaria recolectada se tomó una decisión sobre los casos a trabajar, quedando una lista de seis casos: Estados Unidos, México, Colombia, Holanda, Suecia, Nueva Zelanda. Asimismo, se inició una etapa preliminar de construcción de cada caso en función de algunos ejes comunes, a saber:

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

1) *Agencia considerada y objeto de la evaluación:* Se definió la agencia a considerar. A los fines de la selección, se decidió no tomar como variable determinante sino secundaria el objeto de la evaluación considerado, sea de programas o de instituciones. Es por ello que para cada país se han seleccionado, en general, los procesos de evaluación con más desarrollo y experiencia en el tiempo, y los cambios experimentados.

2) *Caracterización de la agencia:* Para la caracterización de las agencias evaluadoras se consideró su vinculación con el gobierno de acuerdo a la clasificación utilizada por Harvey (1999) basada en el reconocimiento de tres dimensiones: a) según la existencia de legislación que delega mayor o menor poder a la agencia (*statutory agencies* cuerpos con poderes delegados), b) según el sector desde el que se origina la agencia sea interno o externo al sector de la educación superior; c) según el grado de independencia de la agencia respecto de quienes le dieron origen o de las mayores o menores restricciones en los métodos y procesos para funcionar.

3) *Tipo de evaluación:* Se trató de identificar si la evaluación realizada por la agencia es de carácter formativo o sumativo.

4) *Pautas / estándares:* Se trató de clasificar las pautas o estándares según sean más o menos abiertas a la libertad de los pares para emitir sus juicios y según el objetivo buscado por las mismas (en la clasificación de Harvey -1999- según sean estándares académicos, de competencia, de servicio u organizacionales).

5) *Regulación de la intervención de los pares:* Se trató de relevar y analizar reglamentaciones, códigos y todo tipo de documentación que tenga por objeto regular la actividad de los pares evaluadores, a partir de una clasificación que vaya de mayores a menores niveles de regulación.

6) *Limitaciones y debilidades*: a partir de la información recolectada, sea secundaria o primaria, se identificaron y clasificaron los problemas detectados respecto de la participación de pares evaluadores en el funcionamiento del sistema.

La elaboración de cada caso partió de una consideración de las características particulares de cada sistema y sus transformaciones recientes. Al finalizar esta etapa se elaboró el primer informe de avance solicitado.

Etapa 3: Yuxtaposición de información

Según *Bereday*, en el campo de la educación comparada ésta es la etapa de reconocimiento en los casos particulares de similitudes y diferencias a partir de hipótesis guía definidas *a priori*. Para cada eje de clasificación se elaboraron hipótesis que permitieron clasificar la información en diferentes variables de cada eje. Así, por ejemplo, para el eje “caracterización de la agencia” se establecieron como variables la autorregulación o el control gubernamental. Para el eje “propósito de la evaluación”, se definieron como variables el propósito de mejoramiento o de control de calidad, etc. Esta tarea culminó con la elaboración de cuadros comparativos que constituyen el apéndice de la Parte 5 de este estudio.

Etapa 4: Comparación propiamente dicha

Siguiendo los pasos de la comparación, esta es la etapa de integración, en la que el eje ha dejado de ser cada caso particular, para constituirse en las grandes tendencias o problemas identificados.

Etapa 5: Elaboración de conclusiones

Esta fue la etapa final, en donde se intentó vincular las tendencias identificadas con el contexto y el marco teórico. Esta tarea dio como resultado conclusiones provisionales a corroborar en futuros estudios.

Etapa 6: Organización de la información para su exposición

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Una vez completada la tarea comparativa, se diseñó una estrategia de presentación que resultó en la estructura final del estudio, y que dio lugar a la versión preliminar del trabajo.

La tarea culminó con la edición de dicha versión y transformación en la versión final, la cual consideró las valiosas opiniones de miembros y técnicos de la CONEAU que evaluaron el trabajo y recomendaron su publicación.

BIBLIOGRAFIA

- ACCREDITATION BOARD FOR ENGINEERING AND TECHNOLOGY (ABET)
(2002) *Guide for Observers*. Baltimore.
- ACCREDITATION BOARD FOR ENGINEERING AND TECHNOLOGY (ABET)
(2004) *Accreditation and Procedure Manual*. Baltimore.
- ACCREDITATION BOARD FOR ENGINEERING AND TECHNOLOGY (ABET)
(2004) *Standards of Conduct*. Página web. www.abet.org 3/10/05..
- ACCREDITATION BOARD FOR ENGINEERING AND TECHNOLOGY (ABET)
(2004) *Criteria for Accrediting Engineering Programs*. Baltimore.
- ACHERMAN, H. (1990) "Quality Assessment by Peer Review", *Higher Education Management*, Vol.2,Nº2.
- ARÉCHIGA URTUZUÁSTEGUI, H. (2003) *Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en México*. IESALC – UNESCO. Abril.
- BARROW, A. (1995) "Quality management systems and dramaturgical compliance". *Quality in Higher Education*, 5(1), pp. 27-36.
- BAUER, M. y KOGAN, M. (1997) "Evaluation systems in the UK and Sweden: successes and difficulties". *European Journal of Education*. Vol. 32, Issue 2. p. 129. Junio.
- BOTERO ALVAREZ, J. (2005) "El papel del Estado en los procesos de evaluación y acreditación". Presentación realizada en el *Seminario Regional: Las nuevas tendencias de la Evaluación y la Acreditación en América Latina y el Caribe*. IESALC – CONEAU. 6 y 7 de junio.
- CIFUENTES, J. (2005) "Consejo Nacional de Acreditación. ¿En vía de extinción?" *Terra*, Colombia, 23/9.
- CLARK, B (1983). *El sistema de Educación Superior. Una Visión Comparativa de la Organización Académica*. Nueva Imagen. Universidad Autónoma Metropolitana.

- COMITÉS INTERISTITUCIONALES PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (CIIES) (2001). *Marco de Referencia para la Evaluación. Comité de Ingeniería y Tecnología*. México.
- COMITÉS INTERISTITUCIONALES PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (CIIES) (1993) “La Evaluación insterinstitucional de la Educación Superior en México”. *Documento No 9*, Enero. Disponible en <http://www.ciees.edu.mx/publicaciones/>
- CONEAU (1997): *El sistema de acreditación en Estados Unidos: la acreditación institucional y la acreditación de programas. El papel del Council for Higher Education (CHEA) y de la Secretaría de Estado*. Equipo técnico. Argentina.
- CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACIÓN (1998) *Sistema Nacional de Acreditación. Lineamientos para la acreditación*. Tercera Edición. Bogotá, Febrero.
- CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACIÓN (1998). “Apreciación de condiciones iniciales”. Guía de procedimiento CNA 01, Segunda Edición. Bogotá, Junio.
- CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACION (2001) “Criterios y procedimientos para la verificación de estándares de calidad de programas académicos de pregrado en ingeniería”. Serie Estándares Básicos de Calidad No. 2. Bogotá, Diciembre.
- CONSEJO PARA LA ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (COPAES) (2001^a) *Código de Ética*. México.
- CONSEJO PARA LA ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (COPAES) (2001b) *Marco General para los Procesos de Acreditación de Programas Académicos de Nivel Superior*. México.
- CONSEJO PARA LA ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (COPAES) (2001c) *Manual de Procedimiento para el Reconocimiento de Organismos Acreditadores de Programas Académicos de Nivel Superior*. México.
- COOK, CH. (2002), "La evaluación de universidades: experiencias y consecuencias", Conferencia pronunciada en el Seminario *La experiencia norteamericana en acreditación institucional de la Educación Superior*, CONEAU, traducida por el equipo técnico de la CONEAU.
- COSSER, M. (1998) “Towards the design of a system of peer review of teaching for the advancement of the individual within the university.” *Higher Education*, 35 (2): 143-162, marzo.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

- CHIROLEU, A. (2002). "La Profesión Académica en Argentina". Boletín PROEALC. Síntesis Especial America Latina. Mayo. Accesible en <http://www2.uerj.br/proealc>
- DIAZ BARRIGA, A. (2005). Riesgos de la evaluación y Acreditación de la Educación Superior". Ponencia presentada en el *Seminario Regional: Las nuevas tendencias de la Evaluación y la Acreditación en América Latina y el Caribe*. IESALC – CONEAU. 6 y 7 de junio.
- DIAZ SOBRINHO, J. (2003) "Avaliacao da Educacao Superior. Regulacao e emancipacao". *RAIES*, Vol. 8, No. 2. junio.
- DITTRICH, K. (2003) "El caso de los Países Bajos". *Evaluación de la Calidad y Acreditación. Espacio Común de Educación Superior Unión Europea, América Latina y Caribe*. ANECA.
- DITTRICH, K. (2004) "Los instrumentos comunes para la acreditación: procedimientos y revisión por pares". *Seminario sobre Instrumentos Metodológicos Comunes para la Evaluación y Acreditación en el Marco Europeo*. Santander, España, 28 al 30 de julio.
- EL-KHAWAS, E. (2001) *Accreditation in the USA: origins, developments and future prospects*. International Institute for Educational Planning. UNESCO. París.
- EUROPEAN CONSORTIUM FOR ACCREDITATION (2005) *ECA Principles for the Selection of Experts*. Dublin, 2 de Junio.
- FABER, M. y HUISMAN, J. (2003) "Same voyage different routes? The course of the Netherlands and Denmark to a 'European model' of quality assurance" *Quality in Higher Education, Vol. 9, No. 3*.
- FORTES, M. y MALO, S. (2002) "Una revisión de las evaluaciones por comités de pares" *Quinto Foro de Evaluación Educativa*. CENEVAL. Ensenada, México.
- FRANKE, S. (2002) "From audit to assessment: a national perspective on an international issue". *Quality in Higher Education, Vol. 8, No 1*.
- GOEDEGEBUURE, L., MAASSEN, P. & WESTERHEIDJEN, D. (ed) (1990) *Peer Review and Performance Indicators. Quality Assessment in Britain and Dutch Higher Education*; Uitgeverij Lemma B.V., Utrecht.
- GOLDBECK WOOD, S. (1999) "Evidence on peer review – scientific quality control or smokescreen?" *British Medical Journal*, Vol. 318:44-45.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

- HABERFELD, L. (2003). Informe de la visita a la New England Association of Schools & Colleges (NEASC). (mimeo).
- HABERFELD, L. (2004) La Acreditación Institucional en el Marco de la Reautorización de la Ley de Educación Superior en Estados Unidos. CONEAU, mimeo.
- HAMALAINEN, K. (2003) “La experiencia de las agencias nórdicas”. *Evaluación de la Calidad y Acreditación. Espacio Común de Educación Superior Unión Europea, América Latina y Caribe*. ANECA.
- HAMMERSLEY – FLETCHER, L. (2004) “Evaluating our peers: is peer observation a meaningful process? *Studies in Higher Education*, Vol. 29, No, 4, agosto.
- HARDING, A. (1996) “Democracy and peer-assessment”. *Antiquity*, Vol. 70, No 268. Junio.
- HARVEY, L. (1999) “Quality in Higher Education”. Paper presented at the *Quality Conference*, Göteborg. UCE.
- HARVEY, L. (1999) “Evaluating the evaluators”. Opening keynote of the 5th Biennial Conference of the International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE). Santiago, Chile. Mayo. Centre for Research into Quality, University of Central England in Birmingham. www.uce.edu
- HAUPTMAN, A. (2003) “Assessing Market Mechanisms for Higher Education in New Zealand and Australia” *International Higher Education No. 32*. Summer. Boston College.
- KENT, R. (1993) *La evaluación de la educación superior en América Latina: una comparación de cinco experiencias nacionales*. CEDES, Buenos Aires.
- KIM, I. (2001) “Conflicts within Sweddish Higher Education Policy”. *International Higher Education*. Spring 2001. Boston College.
- MAASEN, P. (1997) “Quality European Higher Education: recent trends and their historical roots”. *European Journal of Education*, Vol. 32, 2, junio.
- MALO, S. (2005) Papel de la Evaluación y la Acreditación en la Relación entre la Universidad y el Estado. Ponencia presentada en el *Seminario Regional: Las nuevas tendencias de la Evaluación y la Acreditación en América Latina y el Caribe*. IESALC – CONEAU. 6 y 7 de junio.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

- MALO, S. y FORTES, S. (2004) "An assessment of Peer Review Evaluation of Academia Programmes in Mexico". *Tertiary Education and Management*. Vol. 10, No 4. EAIR.
- MÁRQUEZ, A. (1972) *Educación Comparada. Teoría y Metodología*. El Ateneo, Buenos Aires.
- MEADE, P. y WOODHOUSE, D. (2000) "Evaluating the effectiveness of the New Zealand Academic Audit Unit: review and outcomes". *Quality in Higher Education* Vol. 6, No. 1.
- MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2004) Resolución No. 183. 2 de Febrero.
- MORLEY, L. (2001) "Subjected to review: engendering quality and power in higher education". *Journal of Education Policy*. Vol 6, No. 5, octubre. *en Europa*. Gedisa.
- NEAVE, G. y VAN VUGHT, F (1991) *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Gedisa.
- NEAVE, G. (2001) *Educación Superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Gedisa.
- NETHERLANDS ACCREDITATION ORGANIZATION (2003) *Accreditation Framework for Existing Degree Courses in Higher Education*. Holanda, Febrero.
- NEW ENGLAND SOCIETY OF SCHOOLS AND COLLEGES - COMISION FOR HIGHER EDUCATION (2004a). *Evaluation Manual and Apendix*.
- NEW ENGLAND SOCIETY OF SCHOOLS AND COLLEGES - COMISION FOR HIGHER EDUCATION (2004b). *Workbook*. Septiembre 2005.
- NEW ZEALAND UNIVERSITIES ACADEMIC AUDIT (AAU) (2002) *Academic Audit Manual*. Compilado por John M. Jennings. Diciembre.
- NILSSON, K. y WAHLEN, S. (2000). "Institutional response to the Swedish model of quality assurance". *Quality in Higher Education*, Vol. 6, No 1. Abril.
- OMAR, P. & LIHUANEN, A (2005) *A Comparative Analysis of Systematic Quality Work in Nordic Higher Education Institutions*. Nordic Quality Assurance Network in Higher Education. Helsinki.
- PEEK, R. (2003) "Could Peer review be wrong?" *Information Today*, Vol. 20, No 4, abril.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

- PILOT, A. (2001) *Quality assurance and accreditation in higher education in the Netherlands: internal quality care and external quality assessment.*” Conference on Quality Assurance and Accreditation in Rumanian University Education. Matra Project. Bucarest, Abril 11 y 12.
- PREDDEY, G. (1996) “Modelo par ala asignación de fondos públicos entre las universidades: el caso de Nueva Zelanda”. En: J. Delfino y H. Gertel (Eds.) *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de Asignación del Aporte Público.* Ministerio de Cultura y Educación, SPU.
- REVELO REVELO, J. (2002) “Sistemas y Organismos de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en Iberoamérica. Reto de Garantía y Fomento de la Calidad”. *Primer Seminario Internacional: Educación Superior, Calidad y Acreditación.* Julio.
- REVELO REVELO, J. (2003) “El modelo colombiano de evaluación y acreditación de la calidad”. *Evaluación de la Calidad y Acreditación. Espacio Común de Educación Superior Unión Europea, América Latina y Caribe.* ANECA.
- REVELO REVELO, J. (2003) The National Accreditation System in Colombia: experiences from the National Council of Accreditation (CNA). International Institute for Educational Planning. UNESCO.
- RIESBERG, L. (1994) “Evaluación de la educación superior: la experiencia de Estados Unidos”. En: C. Marquis (Comp.) *Evaluación Universitaria en el Mercosur.* Buenos Aires. Ministerio de Cultura y Educación, SPU.
- ROA VARELO (2003) Acreditación y Evaluación de la Calidad en la educación superior colombiana. IEASALC-UNESCO, Mayo.
- SADURSKIS, A. (2004) *Quality Assurance in Sweden.* Presentation at “Quality Assurance. A Challenge for Estonian Higher Education”, Tartu 10 – 11 Mayo.
- SCOTT, G. (2001) *Preparing for a Quality Audit in Higher Education: Lessons from the New Zealand Experience.* Forum Held at the University of Waikato, Abril.
- SCHUGURENSKY, D. (1999) “Higher education restructuring in the era of globalization: toward a heteronomous model?” En: Robert Arnove y Carlos Alberto Torres *Comparative Education. The Dialectic of the Global and the Local.* Rowman & Littlefield Publishers.

- SILVA, REICH Y GALLEGOS “Effects of external quality evaluation in Chile. A preliminary study” (mimeo).
- TAYLOR, J. (2001) “Efficiency by performance indicators? Evidence from Australian Higher Education”. *Tertiary Education and Management*, 7 (1): 41-55.
- TIGHT, M. (2003) “Reviewing the reviewers”. *Quality in Higher Education*, Vol 9, No 3, noviembre.
- VAN DER WENDE, M. Y WESTERHEIJDEN, D. (2002) “International aspects of quality assurance with a special focus on European Higher Education”. *Quality in Higher Education*, Vol. 7, No 3.
- VROEIJENSTIJN, A (1995) *Improvement and accountability: Navigating Between Scylla and Caribdis*. London, Jessica Kingsley.
- VROEIJENSTIJN, T. (2003) *Similarities and differences in accreditation. Looking for a common framework*. Documento preparado desde la NAO para su presentación en encuentro del European Consortium for Accreditation (ECA), The Hague, 12 y 13 de junio.
- WARDE, A. (1996) “The effects of the 1992 Research Assessment Exercise”. *Network: Newsletter of the British Sociological Association*, 64. Enero.
- WESTERHEIJDEN, D. (1996) “A solid base for decisions: effects of the VSNU research evaluations on Dutch Universities”. Paper presented to the 18th EAIR Forum, Budapest, August.
- WESTERHEIJDEN, D. (2001) “Ex oriente lux?: national and multiple accreditation in Europe alter the fall of the Wall and alter Bologna” *Quality in Higher Education*, 7.
- WILLIAMS, G. (1998) “Misleading, unscientific, and unjust: the United Kingdom’s research assessment exercise”. *British Medical Journal*, Vol. 316: 1079-1082. Abril.
- WINKLER, H. (2000)** “Institutionalising Participatory Evaluation. German and International Examples”. **Documento presentado en la Conferencia “International Development University 2000”. Bonn, Agosto 27 a Septiembre 3.**
- YORKE, M. (1998) “Performance indicators relating to student development: can they be trusted? *Quality in Higher Education*, 4(1), pp. 45-61.

APÉNDICE COMPARATIVO

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Cuadro 1. Status de las agencias

País	Nombre de la agencia	Año de creación	Grupo de origen	Relación con el gobierno
Estados Unidos	NEASC	1885	Instituciones	Independencia
	ABET	1932	Colegios Profesionales	Independencia
	NACIQI	1992	Gobierno Federal Se crea por ley nacional	Cuerpo asesor del Gobierno
	CHEA	1997	Instituciones	Independencia
México	CIES	1991	Instituciones	Independencia
	COPAES	2000	Gobierno	Dependencia
Colombia	CNA	1992	Gobierno y comunidad académica Se crea por ley nacional	Autonomía aunque el gobierno financia
	CONACES	2003	Gobierno Se crea por decreto nacional	Dependencia
Holanda	VSNU	1986	Instituciones	Independencia
	NAO	2002	Gobierno	Independencia aunque opera en su órbita
Suecia	National Agency for Higher Education	1995	Gobierno	Dependencia

Fuente: elaboración propia en base a la bibliografía citada.

Cuadro 2. Objeto y propósito de la evaluación

País	Agencia	Objeto de la evaluación	Fin de la evaluación
Estados Unidos	NEASC	Instituciones	Mejoramiento
	ABET	Programas de Ingeniería y Tecnología	Control
México	CIES	Programas	Mejoramiento
	COPAES	Organizaciones Acreditadoras	Control
Colombia	CNA	Programas e instituciones	Acreditación de alta calidad
	CONACES	Programas e instituciones	Control
Holanda	VSNU	Programas	Mejoramiento
	NAO	Agencias de acreditación de programas Nuevos programas	Control
Suecia	NAHE hasta 2002	Instituciones Nuevos programas Problemas del sistema	Mejoramiento
	NAHE desde 2002	Programas de grado y posgrado Nuevos Programas Problemas del sistema	Control
Nueva Zelandia	AAU	Instituciones (hasta 1998) Funciones específicas de las instituciones (desde 2000)	Mejoramiento

Fuente: elaboración propia en base a la bibliografía citada.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Cuadro 3. Consecuencias de la evaluación / acreditación

País	Agencia	Obligatoriedad	Efectos de la evaluación
Estados Unidos	NEASC	Voluntaria	Indirecto: Fondos del Gobierno Federal Condición para acreditación de programas
	ABET	Voluntaria	Requisito para el ejercicio profesional
México	CIIES	Voluntaria	Base para el mejoramiento
	COPAES	Obligatoria	Autorización para funcionar
Colombia	CNA	Voluntaria	Prestigio
	CONACES	Obligatoria	Forma parte del proceso de registro calificado. La no acreditación puede implicar suspensión del servicio
Holanda	VSNU	Voluntaria	Base para el mejoramiento
	NAO	Obligatoria	Fondos del Gobierno Federal Reconocimiento de títulos Préstamos estudiantiles
Suecia	NHEA hasta 2002	Voluntaria	Base para el mejoramiento
	NHEA desde 2002	Obligatoria	Derecho al otorgamiento de títulos
Nueva Zelanda	AAU	Voluntaria	Base para el mejoramiento

Fuente: elaboración propia en base a la bibliografía citada.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Cuadro 4. El proceso de evaluación

País	Agencia	Quién determina los criterios	Características de los criterios (1)	Etapas del proceso	Publicidad de los resultados
Estados Unidos	NEASC	Board of Trustees de NEASC	Abiertos	Autoevaluación Visita de pares Informe Decisión de acreditación	No
	ABET	Board of Directors de ABET	Varían según el programa Más o menos abiertos		No
México	CIES	Cada Comité	Abiertos	Autoevaluación Visita de pares Informe diagnóstico	No
	COPAES	Consejo del COPAES	Cerrados	Autoevaluación Visita de pares Informe con recomendación de decisión Dictamen final	No
Colombia	CNA	CNA, discutidos y acordados con la comunidad académica	Cerrados	Autoevaluación Visita de pares Informe Evaluación del CNA con recomendación al ME	Sí
	CONACES	Ingeniería fueron elaborados por el CNA	Abiertos	Acreditación Ministerio	Sí
Holanda	VSNU	VSNU	Abiertos	Autoevaluación Visita de pares Informe diagnóstico con recomendaciones	Sí
	NAO	Los seis temas básicos establecidos por Ley NAO definió un marco más detallado que debió ratificarse por el parlamento	Cerrados	Autoevaluación (no se remite) Visita de expertos Informe con resolución Validación por la agencia	Sí
Suecia	NHEA hasta 2002	Establecidos por la agencia sobre la base de la Ley de Educación Superior	Abiertos	Autoevaluación Visita de pares Informe Validación por la agencia	sin inf.
	NHEA desde 2002	Establecidos por la agencia sobre la base de la Ley de Educación Superior	Abiertos	Autoevaluación Visita de pares Informe Validación por la agencia Seguimiento	sin inf.
Nueva Zelandia	AAU	Establecidos por el Comité de rectores de NZ	Abiertos y en base a los Objetivos de la institución los cuales son aprobados por el Ministerio al momento de su creación	Autoevaluación Visita de pares Informe y recomendaciones Validación por la agencia Seguimiento	Sí

(1) Abiertos: Definición de dimensiones generales con estándares en cada una. Cerrados: Cada dimensión es operacionalizada en criterios e indicadores con estándares para cada uno

Fuente: elaboración propia en base a la bibliografía citada.

Cuadro 5. Dimensiones de evaluación / acreditación

Dimensiones	EEUU		México		Colombia		Holanda		Suecia (NHEA)		N. Zelandia
	NEASC	ABET (1)	CIES	COPAES	CNA	CONACES (1)	VSNU	NAO	Auditorías	Programas	AAU (2)
Misión, propósito, objetivo	x				x	x	x	x			x
Planificación y evaluación	x			x		x	x	x	x		x
Organización y gobierno	x										
Planes de estudio	x		x	x		x	x	x			x
Proceso de enseñanza	x		x		x		x	x			x
Evaluación de aprendizaje				x		x	x	x			x
Docentes	x	x	x	x	x	x		x			
Estudiantes		x	x	x	x						
Investigación			x	x							x
Extensión / vinculación			x	x							
Servicios a estudiantes	x			x	x	x					
Biblioteca e información	x					x					
Infraestructura	x	x	x		x	x	x	x			
Recursos financieros	x	x		x	x						
Administración y gestión			x	x	x	x	x				
Integridad	x								x		
Infraestructura											
Resultados (egresados u otros)		x	x		x	x	x	x			
Normatividad institucional				x							
Denominación académica						x					
Créditos académicos						x					
Sistema de acceso						x	x	x			
Publicidad						x					
Internacionalización							x	x			
Liderazgo									x		
Involucramiento de actores externos									x		
Participación en la calidad									x		x

(1) Para carreras de Ingeniería

(2) Se evalúa el sistema de aseguramiento de calidad que cada institución tiene en la dimensión indicada

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Cuadro 6. Características de los equipos evaluadores

País	Agencia	Número de miembros	Perfil académico/profesional	Condiciones personales
Estados Unidos	NEASC	1 líder equipo varía según tamaño de la institución (hasta 30 en algunos casos)	Académico (docente) con manejo institucional en diferentes áreas de la organización universitaria A veces de otras regiones	No conflicto de interés Justicia y responsabilidad No asumir el rol de inspección/control
	ABET	1 líder y un evaluador por programa a evaluar (mínimo 3 personas) Pueden participar observadores	Académicos de la especialidad representantes del gobierno representantes de la industria sector privado	No conflicto de interés (firma) Honestidad / integridad Imparcialidad, justicia, equidad
México	CIIES	Nueve miembros por comité con carácter estable	Académicos distinguidos representativos de las diversas regiones del país	Autoridad moral Actitud abierta y de cooperación
	COPAES	A criterio de cada organismo acreditador	Autoridad académica Reconocida trayectoria y prestigio académico y/o profesional con amplia experiencia en educación superior (docencia o gestión)	Autoridad moral Confidencialidad Respeto hacia otros colegas
Colombia	CNA	1 coordinador y equipo	Expertos reconocidos en el campo profesional Directivos de instituciones	Representan el deber ser Reconocido con autoridad por sus pares capacidad de trabajo en equipo
	CONACES	Salas por especialidad a cargo de 3 o 4 miembros	Académicos del más alto nivel Cinco años de experiencia universitaria Experiencia en docencia o gestión Capacitación en CONACES Evaluaciones anteriores	Compromiso ético No conflicto de interés Confidencialidad Sensible a las diferencias Veraz y respetuoso
Holanda	VSNU	Hasta 7 miembros	Disciplina (académicos o profesionales) De la educación Extranjeros Un estudiante Todos con antecedentes sobresalientes en el campo	No conflicto de interés Independencia No asumir el rol de inspección/control Diálogo / apertura
	NAO	Hasta 7 miembros	Expertos en el campo del conocimiento provenientes de la academia, de la industria y organizaciones sociales prestigio académico y/o profesional Extranjeros De la educación Un estudiante	Independencia Pericia No conflicto de interés Autoridad para emitir juicios
Suecia	NHEA	5 auditores	Dos académicos nacionales o de la región Uno del mundo no académico Un estudiante El secretario de la agencia	No se especifican
Nueva Zelandia	AAU	1 líder (es un académico) equipo varía según tamaño de la institución	Académicos (con experiencia en docencia investigación y/o gestión. Uno de ellos especialista en cuestiones de minorías indígenas) Un no académico de la industria con interés en educación superior A excepción del líder, no es necesario haber evaluado anteriormente	Abiertos, maduros, objetivos Poseer capacidad de juicio, habilidades analíticas, tenacidad, habilidad para percibir situaciones de manera realista, comprender situaciones complejas desde una perspectiva amplia, buscar la verdad, capacidad de reacción ante situaciones estresantes No conflicto de interés

Fuente: elaboración propia en base a la bibliografía citada.

La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Cuadro 7. Problemas en la actuación de los pares

Problema	EEUU	México	Colombia	Holanda	Suecia	N. Zelandia
Independencia o falta de objetividad	x	x	x	x		
Rigidez metodológica		x	x			
Escasez de pares		x	x	x		
Desconocimiento de los procesos		x	x			x
Cuestiones éticas			x	x		
Endogamia académica		x	x	x	x	x

Elaboración propia en base a información primaria relevada. La ausencia o abundancia de X en cada caso obedece a falta o abundancia de información más que a cantidad de "problemas relevados".

Cuadro 8. Soluciones a los problemas en la actuación de los pares

Problema	EEUU	México	Colombia	Holanda	Suecia	N. Zelandia
Capacitación	x	x	x			x
Rotación		x		x		
Evaluación	x	x	x	x		x
Elaboración de instrumentos e información	x					x
Reglamentos de conducta			x			
Flexibilidad de los criterios		x	x			
Inclusión de evaluadores no académicos				x	x	
Extensión de la visita						x

Elaboración propia en base a información primaria relevada.