

El complejo futuro de la evaluación universitaria en la sociedad del saber

El desafío de pasar el paradigma de evaluar la fábrica educativa de pregrado a la educación individualizada del postgrado

CLAUDIO RAMA*

Recibido: 17/04/06

Aprovado: 08/05/06

* Director del Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).

Resumen: La educación superior en América Latina durante el siglo XX en el marco del modelo monopólico y autonomista que se articuló a partir de las Reformas de Córdoba, estructuró el aseguramiento de la calidad de la educación superior a partir de mecanismos al interior de las Universidades. El nuevo contexto marcado por la masificación estudiantil, los circuitos diferenciados de calidad y la proliferación institucional mercantil tienden a promover la nueva etapa de la acción de las agencias incentivado además por la globalización, de la revolución de saberes y de las nuevas tecnologías, así como por la evaluación de los resultados y dinámicas de las propias agencias de acreditación en estos años. Son estas las que han sentado las bases institucionales para el pasaje de la mera existencia de agencias de evaluación a sistemas más complejos de aseguramiento de la calidad, que implica atender a la diversidad de los niveles educativos, los sectores sociales o las prácticas pedagógicas, con modalidades más específicas de instituciones, instrumentos, mecanismos y políticas. Hoy, el paradigma de la evaluación no logra integrar ni la masificación institucional y la diferencia institucional, ni tampoco la educación transnacional, la educación virtual, o la diversidad de saberes. Entonces, hay necesidad de pensar en un nuevo paradigma de evaluación de los conocimientos que se requiere para promover una educación de calidad para superar el actual rol periférico de la región en la sociedad mundial del saber.

Palabras-clave: Educación superior; América Latina; Evaluación; Acreditación; Aseguramiento de la calidad.

Abstract: Higher Education in Latin America during the twentieth century in the mark of the monopolistic and autonomist model that was articulated from the Cordoba Reforms, structured the assurance of quality in higher education from internal mechanisms of the Universities. The new context, marked by student population increase, different courses of quality and proliferation of commercial institutions, tends to promote the new phase of the agencies' actions while also encouraging globalization, the revolution of knowledge and the new technologies, as well as the evaluation of the results and the dynamics of the accreditation agencies themselves in these years. These are the institutional bases for the passage from the mere existence of evaluation agencies to more complex systems of quality assurance, which implicates serving the diversity of educational levels, social sectors or pedagogical practices, with more specific institutional modalities, instruments, mechanisms and policies. Today, the paradigm of evaluation integrates neither the institutional massification, nor the institutional differences nor the transnational education, virtual education or the diversity of knowledge. Thus, there is the need to think of a new paradigm of evaluation of knowledge required to promote quality education and surpass the current peripheral role of the region in the global world of knowledge.

Key-words: Higher education; Latin America; Evaluation; Accreditation; Quality assurance.

La dinámica del aseguramiento de la calidad de la educación superior en América Latina

La educación superior en América Latina durante el siglo XX en el marco del modelo monopólico y autonomista que se articuló a partir de las Reformas de Córdoba, estructuró el aseguramiento de la calidad de la educación superior a partir de mecanismos al interior de las Universidades. La carrera docente, la estructura catedrática en un contexto de baja renovación de los saberes, la reducida carga horaria docente, los relativamente elevados niveles salariales, la matrícula de elites y el propio origen social de estudiantes y docentes, determinaron estándares de calidad relativamente elevados de las Universidades durante una parte importante del siglo XX. Ello garantizó con relativa eficacia la calidad, a pesar de la reducida investigación en las Universidades, la baja demanda de ciencia y tecnología por parte de los aparatos productivos en la región y la escasa cantidad de ofertas y matrículas de los postgrados.

Tales mecanismos al interior de las propias universidades parecieron ser útiles y eficaces hasta los sesenta cuando la violenta expansión de la matrícula comenzó a desbordar a las universidades públicas y saturó sus aulas, y promovió, además de diversas modalidades de restricción al ingreso irrestricto, la creación de una amplia variedad de instituciones de educación superior públicas y privadas sin mecanismos idóneos a su interior de aseguramiento de la calidad de la educación impartida. La expansión de la demanda sin el debido acompañamiento financiero, afectó los niveles de calidad de las propias instituciones públicas, y al ser sus mecanismos preexistentes de aseguramiento de la calidad comenzaron a ser desbordados por la violenta expansión de la matrícula terciaria y la renovación de saberes. El mercado fue el nuevo eje articulador alrededor del cual las nuevas instituciones terciarias se posicionaron en función de sus propios intereses (absorción de demanda o educación de elites; con o sin fines de lucro, etc.), y dada la ausencia de estándares básicos obligatorios de calidad, la dinámica derivó a su vez en elevados niveles de diferenciación de los niveles de calidad de la educación que conformaron un posicionamiento de las instituciones de educación superior en circuitos diferenciados de escolarización, marcados por circuitos distintos de niveles de calidad. La autorregulación de la educación superior, el autocontrol de las posibles entropías a los desordenes universitarios y como ellos afectaban a la calidad, comenzó a dar paso a la creación de un sistema tanto de supervisión y vigilancia, como evaluación y acreditación. En muchos casos el primero descansó en los Ministerios de Educación, y el segundo en las agencias de aseguramiento. Ambos están lentamente construyendo una especie de "policía académica", costosa, centralizadora, cada vez más exigente como derivación de la incapacidad de las propias instituciones tanto públicas como privadas de cumplir los mandatos de exigencias de calidad que han sido el basamento de sus propias existencias.

1. La creación de las agencias de evaluación y acreditación

La masificación estudiantil, la proliferación de instituciones y la renovación de los saberes han sido los problemas centrales que han marcado el escenario de la búsqueda de mecanismos de aseguramiento de la calidad en el contexto de la globalización y de la gestación de la sociedad del saber. La alta diferenciación de la calidad, la ausencia de información sobre las certificaciones, las recomendaciones de los organismos internacionales, la preocupación de los colegios profesionales por la desvalorización de las certificaciones y las crecientes condiciones competitivas que impone la globalización, llevaron en distinta intensidad a las sociedades, a los gobiernos y a las universidades, a promover la creación de agencias de evaluación y acreditación como mecanismos para asegurar mínimos niveles de calidad de los distintos servicios educativos.

Esas agencias de evaluación y acreditación de la calidad significaron el comienzo de la construcción de una nueva fisonomía universitaria entre la autonomía universitaria y la libertad de mercado, y constituyeron un paso en el proceso de construcción de una educación superior de calidad. Ellas significaron el establecimiento de una cuña regulatoria entre la autonomía de las universidades públicas y la libertad de mercado de las instituciones privadas, y sus propias características han estado dadas en función de la dinámica política, en una compleja tensión y concertación entre las universidades, el mercado y los gobiernos. Así, las agencias de evaluación y acreditación nacieron frente, y muchas veces contra, el mercado o la autonomía.

La región inició así una nueva fase en el proceso de promover la calidad a partir de la creación de agencias públicas con relativa autonomía las cuales han promovido mecanismos o marcos para asegurar la calidad de las instituciones educativas. Estas se caracterizaron, más allá de mayor o menor peso de los aparatos políticos, por su relativa autonomía, su voluntariedad, a nivel pregrado y se centraron en el establecimiento de criterios de evaluación, evaluación externa y acreditación para una evaluación universitaria educación presencial y homogénea. Las características de estas agencias han sido sin embargo altamente variables: voluntarias u obligatorias; estatales o gubernamentales, corporativas o académicas; de programas o de instituciones; monopólicas o competitivas, centralizadas o descentralizadas, nacionales o internacionales, presenciales o automatizados, cualitativos o cuantitativos, universitarios o terciarios, de pregrado, postgrado o de ambos a la vez, etc., como resultado de que su gestación fue resultado de una compleja dinámica de negociaciones políticas y de distintas demandas sociales en los países. Así, estas agencias se caracterizan por una variedad de modalidades muy específicas en función de las distintas realidades políticas de los países en la ocasión de sus propias creaciones. El propio término no es común, ya que en algunos países tienen el rol de evaluar y acreditar como en Argentina, pero en Chile si bien tiene ambos cometidos, ellos se realizan a través de un órgano de pregrado y otro de postgrado. En Colombia, la

evaluación es una potestad de la agencia, pero la acreditación es gubernamental, y finalmente en El Salvador, a diferencia, mientras que la evaluación es potestad ministerial, la agencia sólo tiene el rol de acreditar.

Tal proceso de discusión, de formulación y de establecimiento de marcos normativos de agencias de acreditación y evaluación marcó toda la región de América latina y el Caribe desde la segunda mitad de los 90 y ya para mediados de esta década ese proceso, con mayor o menor intensidad ha concluido en casi todos los países de la región. Para inicios del 2006 existen agencias de evaluación y acreditación de aseguramiento de la calidad o marcos normativos gubernamentales de evaluación en Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay, Costa Rica, Ecuador, Perú, Colombia, República Dominicana, Brasil, Trinidad y Tobago, México, Cuba, El Salvador, Jamaica; y está a las puertas del trámite legislativo la de Panamá.

En el marco de este proceso, casi todas las Agencias de aseguramiento de la calidad más allá de su amplia diversidad llevaron adelante un paradigma evaluativo similar, caracterizado por constituir mecanismos y procedimientos homogéneos para evaluar a las universidades certificando y acreditando los niveles de calidad de las instituciones o de sus programas a partir del análisis de los informes que los pares académicos realizaban sobre los propios informes de auto evaluación hechos por las propias universidades. Cada uno de esos procesos se basaba en el seguimiento de guías, procedimientos, glosarios y criterios establecidos por las agencias, algunos de los cuales a su vez habían sido consensuados con las Universidades. Adicionalmente se acompañaban esos procesos con la creación de un banco de pares conformado a través de criterios específicos de selección y roles claramente más acotados para la tarea de estos pares nacionales evaluadores, junto con una presencia de pares evaluadores externos que colaboraban con los pares locales en la tarea casi de verificación de si las autoevaluaciones eran objetivas y reales.

Este paradigma evaluativo se validó a inicios de los noventa y correspondió a un escenario de la educación superior caracterizado por su reducido tamaño, y sus características intrínsecas determinan evaluaciones costosas, lentas, de difícil masificación, con altas probabilidades de concusión de intereses y altamente subjetivos, los cuales entraron muy rápidamente en contradicción con la masificación de la matrícula, la diferenciación de prácticas pedagógicas, la rápida expansión y renovación disciplinaria y el contexto de una educación transnacional. De una matrícula total en 1994 de 7,5 millones de alumnos y una cobertura bruta del 17,6 %, se ha saltado a una matrícula de 13,8 millones de alumnos en el 2003 que representan una cobertura bruta de 28,5% respecto a la población de 20 a 24 años. 900 mil alumnos nuevos – descontando los egresados- hay cada año y con una significativa tendencia al crecimiento. La matrícula total aumentó en 83% entre el 99 y el 2003, muy por arriba del crecimiento poblacional o de las economías nacionales.

2. De las agencias de evaluación a los sistemas de aseguramiento de la calidad

Estas nuevas realidades son las que están promoviendo un cambio en los paradigmas evaluativos hacia su creciente diversificación, en un camino que permite referir el pasaje de agencias a sistemas de aseguramiento de la calidad. Además, la nueva sociedad del saber lleva a plantear que la calidad de los sistemas de educación superior, dado el reconocimiento de que la calidad de la educación superior es una dimensión diversa y multicausal que no puede ser establecida, instrumentada ni fiscalizada por un enfoque único conceptual e institucional, dada la complejidad de actores sociales, de estudiantes, de niveles educativos, de instituciones, de campos disciplinarios, de concepciones de calidad y de modalidades pedagógicas. A este nuevo escenario se ha llegado más allá del reconocimiento de la diversidad, de las nuevas orientaciones para promover la calidad o también de la propia evaluación de los resultados de las agencias, de sus propias y diferenciadas características, de su grado de autonomía, de su capacidad financiera, de la calidad de sus cuadros técnicos y de sus propias características como supuestos policías académicos del saber. También en ello influye la nueva sociedad del saber y por ende del nuevo rol central de la educación superior en un contexto donde como el propio Banco Mundial en 1998 lo reconocía al afirmar que “para los países en la vanguardia de la economía mundial, el balance entre conocimientos y recursos ha cambiado tan ampliamente que el conocimiento se ha transformado en el más importante factor más determinante de los niveles de vida que la tierra, las herramientas y el trabajo”¹.

La masificación estudiantil, la proliferación de instituciones y la renovación de los saberes han sido los problemas centrales que han marcado el escenario de la búsqueda de mecanismos de aseguramiento de la calidad en el contexto de la globalización y de la gestación de la sociedad del saber

Es a partir de ambas dinámicas que se formula la búsqueda de mecanismos para incrementar y garantizar la calidad de los servicios de educación terciarios de la región, para garantizar el logro de los objetivos de una educación de calidad, con equidad y con estándares internacionales que permitan a nuestras sociedades ser partes de la nueva sociedad del saber. Así, el nuevo contexto marcado por la masificación estudiantil, los circuitos diferenciados de calidad y la proliferación institucional mer-

¹ RAMALINGAM, Ben, “Implementing knowledge strategies: lessons from international development agencies”, Overseas Development Institute, Working Paper 244, UK, April 2005

cantil tienden a promover la nueva etapa de la acción de las agencias incentivado además por la globalización, de la revolución de saberes y de las nuevas tecnologías, así como por la evaluación de los resultados y dinámicas de las propias agencias de acreditación en estos años. Son estas las que han sentado las bases institucionales para el pasaje de la mera existencia de agencias de evaluación a sistemas más complejos de aseguramiento de la calidad, que implica atender a la diversidad de los niveles educativos, los sectores sociales o las prácticas pedagógicas, con modalidades más específicas de instituciones, instrumentos, mecanismos y políticas.

Más allá de los similares paradigmas evaluativos, la evaluación de los resultados de las agencias es una tarea compleja dada la propia diversidad de situaciones, el poco tiempo de establecimiento de ellas y la ausencia de información abierta de muchos de sus actos. En general en la mayor parte de los casos parecen constatarse bajos niveles de efectivas evaluaciones y acreditaciones, dificultades de funcionar en contextos de diversificación disciplinarias, restricciones financieras para asumir la necesaria renovación de los procesos evaluativos, la alta dependencia de presiones académicas o políticas y la propia ausencia de efectivos impactos de reformas a posteriori de las propias evaluaciones². En eje de reflexión es analizar si los paradigmas evaluativos formulados para cuando los sistemas universitarios eran menos complejos y más reducidos pueden funcionar en el actual contexto de un incremento de casi un millón de estudiantes por años y tal vez, aun muchos menos que en los noventa, hasta una centena de nuevas instituciones por año en la región. Ello pone como centro de la reflexión los criterios, procedimientos e instituciones de evaluación y acreditación. En su oportunidad, ellos fueron definidas al calor de las tensiones y de la resolución política de las diferencias en la etapa de discusión de la creación de las agencias, sobre concepciones que sobre la calidad privaron en ese momento y sobre la escala y la dimensión de los problemas de entonces.

Se puede referir en relación a la calidad la existencia de un enfoque academicista marcado por un escenario internacional y caracterizado por ser un modelo de elites académicas con muy baja inserción de los saberes en la producción y que privó durante muchos años en la región. Dicho esquema fue confrontado a través de un enfoque centrado en la equidad, de carácter nacional, resultado de la alta diferenciación de las IES, que expresaba predominantemente un enfoque político asociado a la igualdad de oportunidades y donde privaba la necesidad de estándares mínimos de calidad y de equidad social. En los últimos años, un nuevo enfoque se ha expandido, el cual incorpora las variables de la competitividad, que está concebido en un escenario

² GONZALEZ, Luis Eduardo, “*El impacto del proceso de evaluación y acreditación en las Universidades de América Latina*” en “Los procesos de acreditación en el desarrollo de las Universidades”, CINDA, IESALC, Universidad de Los Andes, Santiago 2005. FERNANDEZ LAMARRA, Norberto, “La evaluación y la acreditación de la calidad de la educación superior en América Latina y el Caribe, situación, tendencias y perspectivas. Estudio Regional”, diciembre 2004, www.iesalc.unesco.org.ve

global, y que tiene un fuerte sesgo hacia la eficiencia y la eficacia. En éste la calidad es crecientemente una variable global y tiene centros internacionales de referencia por disciplinas³. Finalmente, nuevas concepciones sobre la calidad se han desarrollado marcadas por la diversidad de saberes y de paradigmas epistemológicos, en el cual la confluencia de múltiples fuentes de saberes derivan a su vez en la diversidad de modalidades e instituciones educativas. A ello se asocia una diversidad de enfoques orientados a las evaluaciones teniendo en consideración la diversidad de procesos, instituciones, ingresos, egresos, competencias, campos disciplinarios, líneas de investigación, modalidades pedagógicas y estructuras curriculares. También se avanza en concepciones asociadas a la ausencia de una exclusiva fuente de saber. En el marco de esa diversidad, en lo propiamente evaluativo se comienza a reconocer, no sólo una nueva cultura de la evaluación, sino también la superación del rol exclusivo del Estado, los académicos o los gobernantes como actores evaluadores. Igualmente han aparecido nuevas visiones y paradigmas evaluativos orientados a un uso más intensivo de los sistemas informáticos y estadísticos, de concepciones sobre la gestión compartida en red de los conocimientos (peer assist), así como también del desarrollo de modalidades de evaluación de resultados a través de exámenes finales por competencias y programas.

Sobre la base de los nuevos enfoques de diversidad de saberes y por ende de modalidades de evaluación, se está produciendo un creciente reconocimiento de que las agencias de acreditación en la región, más allá de la diversidad de sus situaciones, tienen un paradigma común asociada a la educación tradicional de elites, que se refleja en lentitud de sus procedimientos, baja eficacia para producir cambios significativos y rápidos en los niveles de calidad, dificultad para sortear las restricciones derivadas de las presiones que imponen los diversos actores universitarios tanto públicos como privados, así como para superar sus estrechos marcos normativos, o la persistencia de acciones que mantienen la iniquidad de la educación superior.

La masificación y la diferenciación, o sea las escalas del problema, están obligando a confrontar los tradicionales paradigmas de las agencias con nuevas alternativas: es la acreditación por carreras versus la acreditación institucional; la voluntariedad de la evaluación frente a su obligatoriedad; la auto evaluación cualitativa versus una evaluación cualitativa de indicadores; la evaluación en función de los principios y misiones o en función de parámetros de calidad predefinidos; la preeminencia de la auto evaluación versus la evaluación externa; la existencia de una sola agencia frente a un conjunto amplio y diverso de instituciones y políticas que construyan sistemas de aseguramiento de la calidad y no meramente evalúen las realidades y las certifiquen; entre una evaluación de procesos e insumos frente a la

3 Para visualizar los complejos escenarios de las universidades en las sociedades del saber ver el Informe de la UNESCO, "Towards Knowledge Societies", Paris, 2005, presentado en la Cumbre de la Sociedad de la Información en Túnez en el 2005

evaluación de competencias y de los saberes adquiridos; y entre evaluaciones presenciales y evaluaciones utilizando modalidades en red de compartir información, entre una evaluación integrada y una que separe radicalmente el pregrado y el postgrado atento a sus altísimas diferencias en la sociedad del saber.

3. El futuro de la educación

Es necesario detenernos a analizar aspectos prospectivos, ya que la evaluación es una tarea asociada al futuro de los saberes y de las sociedades. La evaluación tiene como eje contribuir a promover una mejor capacidad de los profesionales y de las universidades para responder a las incertidumbres del futuro. Es claro que la Universidad forma profesionales que ejercerán en el futuro, sobre escenarios desconocidos y de incertidumbre, y que por ende también la acción de evaluar y acreditar de las agencias, debe ser sobre la base de la pertinencia de esos saberes, instituciones, disciplinas y profesionales en el futuro. Pero igualmente bajo este esquema, la discusión no debería estar sólo planteada exclusivamente asociada a la calidad, pertinencia, empleabilidad, productividad, o competitividad, sino también sobre la sustentabilidad social del futuro de la sociedad en el mundo del conocimiento que es donde van a ejercer sus graduados. La construcción del futuro en nuestras sociedades es también la construcción de la sustentabilidad social, en tanto los proyectos societarios sólo son viables si tienen durabilidad y legitimación, lo cual nos lleva a una reflexión sobre la equidad en la educación superior. Todos los indicadores muestran que se está construyendo un sistema universitario latinoamericano con circuitos diferenciados de calidad y con una presencia dominante en cada uno de los de sectores provenientes de distintos quintiles de ingresos. Ello muestra que la educación superior, más allá de su expansión, tiende a reproducir las estructuras de inequidad de las sociedades en las cuales ellas están inmersas. La diferenciación de los circuitos de escolarización terciarios parece reproducir las estructuras sociales desiguales existentes y no parece promover los niveles de movilidad sociales que en otras épocas el acceso a la educación superior promovió. La búsqueda de criterios de equidad, remite a la accesibilidad a una educación de calidad a sectores excluidos, a partir de guías, políticas y procedimientos para asegurar el acceso y la calidad de la educación para sectores como las personas con discapacidad, los grupos indígenas, los trabajadores o las personas de interior. Es este además un proceso que entronca con la diversidad de saberes que produce el multiculturalismo y la pérdida del monopolio de las universidades como centros exclusivos de saberes, pero que parece estar derivando en que la diversidad de saberes o de culturas se expresen en pertenencias a circuitos diferenciados de calidad.

La educación tiene a repetir saberes, en un nuevo contexto donde estos que se tornan obsoletos en corto plazo, y asociado a ello la propia evaluación tiende a veri-

ficar que ellos se memorizaron. Sin embargo, el dilema no es como enseñar mejor lo que se sabe, sino como enseñar lo que no se sabe y como evaluar sobre realidades futuras de saberes y problemas desconocidos en contextos de incertidumbre. En este enfoque se conceptualizaría a la calidad de la educación como la capacidad de las instituciones y de sus productos (profesionales, libros, investigaciones, etc.) para responder a los desafíos futuros. Esa realidad educativa reproduciría la nueva división internacional del trabajo que polariza por un lado sociedades de la información en sociedades en desarrollo y sociedades del saber en los países centrales.

La matrícula total aumentó en 83% entre el 99 y el 2003, muy por arriba del crecimiento poblacional o de las economías nacionales.

Todas las sociedades históricamente que han alcanzado el desarrollo – más allá de lo que ello significa y de cómo se distribuye - han sido aquellas que han logrado incorporar, generar o apropiarse de nuevos saberes y lograr su aplicabilidad social y económica a través de nuevas tecnologías. En América Latina hoy ese proceso está en manos de las Universidades, fundamentalmente públicas, son las que mayoritariamente investigan y por ende con la capacidad de construir sociedades de desarrollo que en los actuales escenarios son sociedades del saber. Ello está asociado a que las universidades puedan cruzar la frontera que separa las actuales sociedades de información para alcanzar sociedades del saber; sobre su capacidad de contribuir a cerrar las brechas digitales, tecnológicas, económicas que separan los países en desarrollo de los países desarrollados ⁴.

Las agencias bajo su episteme actual están proyectadas sobre el pasado: certifican la calidad que antes existió. Sobre ésta línea argumental, en lugar de realizar un análisis basado en si ellas son democráticas (representan a la sociedad), si son eficientes (con los recursos llegan a un óptimo de eficacia), si son corruptas (las decisiones se basan todas en criterios técnicos), etc., debemos detenernos a pensar sobre su eficacia en los escenarios del futuro y sobre cuales podrán ser éstos. Mas allá de reconocer que sus procedimientos de evaluación son rígidos, presenciales, burocráticos y disciplinarios, que miden procesos y no resultados, el problema fundamental es que ellos miden pasados y no futuros, miden saberes parcelados y no integrados, miden saberes obsoletos y no la creación de nuevos saberes, miden fundamentalmente pregrado y no los saberes especializados que caracterizan a los postgrados y tienden a demás a ser obligatorias a nivel de pregrado y menos a nivel de postgrado.

4 Tomando el caso de Venezuela para el 2005, las actividades de I+D están localizadas principalmente en organismos públicos (2005) de los cuales 74,7% en educación superior, 23,10% en administración pública, 0,60% en empresas, 1,30% en organizaciones privadas sin fines de lucro y 0,30% en otros organismos. Ministerio de Ciencia y Tecnología, Caracas, 2005

Ellas utilizan procedimientos de auto evaluación y evaluación por pares, que parecen ser más útiles y eficaces a nivel de los postgrados dado la complejidad disciplinaria y los altos estándares requeridos de calidad, y desarrollar a nivel de pregrado otras modalidades evaluativas normalizadas masivas que desde el punto de vista de costos, de generación de informaciones, de homogeneización de los saberes básicos y de transparencia a la sociedad sean más eficaces y eficientes.

Actualmente en general el modelo sobre el cual se basan los procesos evaluativos es un óptimo de la universidad tradicional de pregrado. Miden y evalúan la universidad tradicional que no investiga, inflexible, profesionalizante, la conformada por las iniquidades. Miden y evalúan prácticas pedagógicas que son tradicionales de tiza, lengua y pizarrón, de libros en bibliotecas y de clases catedráticas, que constituyen las modalidades educativas que se asocian al paradigma de la reproducción de saberes anteriores y de la docencia. Evalúan un sistema superior que se basa en la reproducción de saberes adquiridos, cuando en el nuevo contexto donde la revolución de los saberes ha generado una compleja realidad asociada a su rápida renovación y por ende a su periódica obsolescencia, los procesos deberían estar centrados en la capacidad de aprender a aprender, en la capacidad de generar saber ⁵.

Sin duda, no existe un solo camino societario, y actualmente se sostiene la dificultad de preverlo en un contexto donde la revolución de saber fija diariamente nuevos caminos y senderos impensables e implanificables. Sin embargo, mas allá de las teorías del caos, es dable pensar sobre la existencia de futuribles, mas allá aun de la previsible convivencia de modalidades educativas distintas y de la diversidad de opciones que promueven el mercado, las personas y los gobiernos⁶. Entre esos futuribles sobre los cuales corresponderá el análisis de los caminos de la evaluación podemos distinguir claramente la creciente y mayor separación del pregrado respecto al postgrado, y asociado a ese corte un nuevo y complejo panorama educativo, tal vez una nueva educación, marcada por su carácter global y transnacional; su nivel de virtualización y el eso de nuevas pedagogías; su carácter de educación permanente, su organización desestructurada y flexible; y su estructura curricular altamente transdisciplinaria o diferenciada disciplinariamente.

En realidad estas tendencias no son futuribles, no son posibilidades con una determinada probabilidad, sino que son dinámicas en curso y que están conformando nuevas realidades que se sintetizan en los estudios de postgrado y la individualización de los procesos de aprendizaje. La diferenciación al interior de la educación superior se está caracterizando por una mayor diferenciación entre el pregrado y el postgrado, y ello deberá expresarse en una fuerte diferenciación de los criterios y lógicas de los

5 El Informe Delors, "La educación encierra un tesoro", constituye un claro exponente de lo que debería ser la educación de cara a la sociedad del saber.

6 Varios autores. "Les clés du XXI siècle", UNESCO- Seuil, Paris, 2000.

procesos de evaluación. En tanto el pregrado tiene en general una pertinencia nacional y una lógica de equidad, el postgrado es notoriamente basado en estándares internacionales y altos niveles de calidad. El pregrado se estructura a partir de saberes básicos en tanto el postgrado se desarrolla a partir de especializaciones y mayores complejidades de los saberes. En tanto el pregrado puede convivir con el monolingüismo, el postgrado requiere el manejo de varias lenguas. Finalmente uno transfiere saberes y el otro los crea. Tales diferencias llevan a la necesidad de establecer lógicas evaluativas diferenciadas y también marcos normativos e institucionales diferenciados.

Las agencias bajo su episteme actual están proyectadas sobre el pasado: certifican la calidad que antes existió

En la región, tanto Colombia, Brasil y Chile han desarrollado marcos institucionales diferenciados para llevar adelante estos procesos de evaluación y acreditación en el ámbito de los postgrados, en el cual CAPES de Brasil ha sido el ámbito de referencia fundamental en ese proceso por su centralización, su asociación con fondos de estímulo y sus altos estándares de calidad. El CSUCA ha transformado su agencia de acreditación de programas regionales compartidos en un ámbito específico de evaluación y acreditación de postgrados en toda la región. Otras agencias nacionales, más allá de cubrir campos toda la gama de educación universitaria –muchas veces por el propio tamaño de sus países– también han aprobado específicas normativas de evaluación para los postgrados como son por ejemplo los casos de Argentina (CONEAU) y Ecuador (CONEA). México por su parte, dado su modelo más abierto de licenciamiento a las asociaciones profesionales, ha avanzado hacia los procesos de evaluación y acreditación a nivel específicamente de las disciplinas tanto a nivel de pregrado como de postgrado.

Sin embargo, el ámbito evaluativo de los postgrados tiene nuevas dinámicas que complejizan su panorama evaluativo, y que tenderán a establecer cada vez mayores especificidades institucionales y supranacionales a los procesos de aseguramiento de la calidad, y que refuerzan ese carácter global de los educación de postgrado. En esas nuevas manifestaciones destacan significativamente la educación transnacional y la educación virtual.

a. La educación transnacional

La nueva educación transnacional remite a escenarios de alta movilidad estudiantil, al incremento de la cooperación ínter universitaria y estándares compartidos de calidad. Ella se articula además en el marco de los procesos de la creciente globalización mercantil y el nacimiento de la sociedad del saber.

Las agencias de acreditación si bien han nacido en su mayor parte de determinaciones políticas, académicas y económicas nacionales, crecientemente en el contexto de la internacionalización de la educación superior, han debido asumir nuevos roles de regulación asociados a la nueva educación transnacional. Así, estos sistemas de aseguramiento de la calidad que han nacido en la crisis de la 2° Reforma de la educación superior y en la expansión de los modelos binarios, crecientemente están pasando a tener un papel destacado en el marco de la 3° Reforma y del modelo tripartito de instituciones públicas y privadas nacionales y de internacionales. Así, dado el nuevo contexto de la educación transnacional, las agencias sufren un cambio significativo de roles y de enfoques, al intentar regular la relación de lo nacional con lo extranjero, de los sistemas universitarios locales frente a la educación externa⁷.

En este proceso, las agencias de evaluación y acreditación de la calidad están siendo crecientemente parte constitutiva de las bases de la nueva sociedad del conocimiento que se está conformando y de una economía globalizada que está permitiendo mayores niveles de movilidad de la mano de obra en el marco de la compleja irrupción de la educación transnacional. Comienzan a ser parte de los procesos de fiscalización, incentivación y control en el proceso de generación de conocimientos, y de las nuevas barreras de defensa entre los países y los mercados mundiales, en el marco de un largo proceso que marcará los parámetros básicos de la educación global y sin fronteras que parece perfilarse como dominante en las próximas décadas.

En el nuevo panorama de la educación, la calidad y la pertinencia son crecientemente globales, así como también la alumnos y los docentes, en el marco de la globalización de la economía y la conformación de la sociedad de la información de acceso en red y con fuertes incapacidad técnica y políticas para su control eficaz en forma local. Esta nueva educación se asocia a la sociedad de de la información de acceso en red que se caracteriza por dificultades técnicas para su control local. En esta nueva educación con componentes virtuales, internacionalizados, de alianzas entre instituciones y de creciente movilidad estudiantil y profesoral, uno de los componentes mas importantes y centrales serán los postgrados internacionalizados como resultado de la necesidad de las sociedades de tener cada vez más profesionales especializados en áreas del saber que no se están en capacidad económica o académicamente de ofrecer a escala nacional.

En este escenario, se producen múltiples alianzas ínter universitarias en el marco de una creciente mercantilización global de las universidades, de la expansión de nuevas tecnologías y del crecimiento de un comercio internacional en base a regulaciones de derechos (de autor, de propiedad, de distribución geográfica, de mar-

7 RAMA, Claudio, "La Tercera Reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2006

cas, de patentes, etc.). La internacionalización provoca que el Estado comience a ser superado por la economía privada y por su incapacidad de establecer instrumentos eficaces de regulación nacionales. Pero al tiempo las demandas sobre los Estados de la región se amplían al incrementarse las desigualdades y las incertidumbres que provoca la globalización. La respuesta está siendo, no la desaparición del Estado ante instituciones regionales o mundiales, sino el desarrollo de nuevas modalidades y tareas de los Estados tanto en el ámbito nacional como internacional. En el campo de la educación superior esto se expresa para algunos, en el Estado regulador o evaluador, tanto a través de la creación de ministerios y viceministerios, como a través del establecimiento de sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad, lo cual ha traído a la palestra un nuevo debate signado por la significación de la autonomía universitario y la libertad de enseñanza en el proceso de construcción de sistemas universitarios⁸.

La globalización impele al Estado establecer mayores regulaciones pero también a establecer ámbitos internacionales de acción en cuya discusión sobre su modalidades de construcción anidan los debates en la OMC y en la UNESCO en relación a sus roles, marcos legales y enfoques diferenciados. La afirmación de la educación como un bien público nacional como tanto lo ha planteado el Grupo de Montevideo que expresa a las universidades públicas del cono sur reafirma el rol nacional y da la falsa ilusión de poder regular los nuevos escenarios de la educación transnacional y termina fatalmente reforzando la visión autonomista tradicional de que nadie supervise la educación ni promueva la calidad. A escala global a diferencia cada vez se reconoce más el rol de la UNESCO en el marco de la educación como un bien público internacional frente a la visión más mercantil de la Organización Mundial del Comercio que lo localiza más claramente como un simple bien internacional.

En este escenario, las agencias de evaluación y acreditación también igualmente pueden ser considerados como instrumentos en el proceso de creación de mercados comunes ampliados y en la integración entre los diversos sistemas educativos nacionales.

El caso del MERCOSUR-educativo constituye una especificidad interesante de analizar en esa trama histórica que por un lado presiona hacia la construcción de sistemas de aseguramiento de la calidad a escala local, y por la otra promueve procesos de integración de los sistemas educativos a escala global o regional. La experiencia del proceso en curso de acreditación en el MERCOSUR, constituye una de las realidades más apasionantes en la región, inserto en un complejo y lento proceso de

8 Una interesante referencia de este debate ha sido expresado en el libro "La autonomía universitaria" publicado por la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), Bogotá 2004, en el cual se contrastan posiciones de autoridades, rectores y especialistas. Más allá de su debate jurídico vinculado a la legislación colombiana que le asigna un rol protagónico al Estado en la "fiscalización y control" el debate perfila una discusión sobre los límites de los actores y los derechos de la autonomía.

integración del sector de educación superior de América Latina y, cuya experiencia, más allá de sus debilidades es una buena base para anclar los procesos de concertación de los relojes del continente en el camino de la creación de la integración educativa⁹. Ello ya que la acreditación es uno de los cimientos de la integración, una de las palancas fundamentales en la creación de mecanismos que permitan la movilidad laboral y profesional y la creación de los mercados comunes. Sin embargo, sus modalidades evaluativas presenciales, su carácter experimental, su pequeña escala, su carácter meramente académico en relación a la movilidad y sus altos costos así como su voluntariedad, dificultan concebirlo como un escenario real de evaluación y acreditación regional. Más aún cuando en el curso de su fase experimental y que tantos beneficios generó se han creado las agencias de evaluación y acreditación oficiales en Brasil, Paraguay y Bolivia, y en Argentina se han ido dando pasos hacia la una agencia privada además de la pública.

b. La educación virtual

La nueva realidad se caracteriza por el nacimiento de una educación virtual y nuevas prácticas pedagógicas, que necesariamente remite también ya no sólo a acreditar en un marco de educación transfronteriza, sino a como hacerlo bajo modalidades educativas abiertas. La educación virtual constituye además de una modalidad transfronteriza, un nuevo paradigma pedagógico y tecnológico que cambiará la educación y las dinámicas sociales de aprendizaje en el futuro. Sin embargo, crecientemente hay una imposibilidad de evaluar la educación virtual bajo los paradigmas tradicionales de las agencias.

La educación virtual es una modalidad educativa apoyada significativamente en la imagen que permite niveles de interacción que no existían en la educación a distancia, y en tal sentido no puede ser vista como su mera continuación, su tercera generación. Ella además permite modelos de simulación y una educación abierta fuera del aula y por ende del país. Cambia el docente que deja de ser una persona para ser un grupo, y en tal sentido democratiza los procesos educativos y detiene el poder omnímodo del maestro que lo transfiere a un equipo anónimo y transdisciplinario. El peso de la imagen, la simulación, el sonido constituyen procesos que permiten apropiación de saberes a escalas superior que la tiza, el pizarrón y la palabra. Se modalidad abierta como una de sus características dominantes en nada se parece al espacio medible del aula, está además marcada por un escenario cambiante dado el uso intensivo de nuevas tecnologías que se renacen diariamente y por ende cambian y amplían las posibilidades de la educación. Expresa la industrialización de la

9 MARTÍN, Julio, "El mecanismo de acreditación universitaria del MERCOSUR", IESALC-Universidad Autónoma de Asunción, Asunción, 2004

educación, y abre las puertas a una dinámica donde la calidad está asociada directamente a la inversión en tecnologías instruccionales y de comunicación, el cual implica una elevación de los costos unitarios y una posible serialización. Los materiales pedagógicos, que son el eje determinante de esta modalidad educativa y de su ecuación de costos, asumen la centralidad de los procesos pedagógicos respecto a las determinaciones del aula o del docente como se producía en la educación presencial tradicional. Más allá de estos materiales otros elementos como los requerimientos de ancho de banda y la conectividad, los derechos de autor de los materiales documentales, visuales o auditivos, y los propios equipamientos están alterando la ecuación de los costos de la educación y el peso del docente. Además, la centralidad educativa de los materiales instruccionales genera una mayor capacidad de cooperación a través de la compra de materiales de otros, pago de derechos de autor, uso de filmaciones pregrabadas, cesión de acceso a bibliotecas u otros documentos digitales, etc., son los nuevos lenguajes de esta cooperación que abre las instituciones educativas a las empresas, los especialistas, otras universidades, etc. Así, ante estos escenarios cada vez más flexibles, e individualizados, se complejiza el proceso de evaluación. Algunos sugieren poner un policía académico en cada campos virtual, hacer presenciales los exámenes, reducir la flexibilidades, auditar los materiales instruccionales, buscando utópicamente y burocráticamente detener el avance tecnológico

El futuro requerirá la creación de nuevos paradigmas evaluativos de saberes globales, individualizados, especializados y signados por la creación de saberes.

En tanto la relación dominante es del alumno con los materiales instruccionales, el proceso de educación esta marcado por el autoestudio, la especialización y la individualización del proceso. Tal flexibilización y cambio en las responsabilidades del proceso de aprendizaje, dificulta los procesos evaluativos dadas las bases tradicionales del paradigma evaluativo. Las nuevas realidades de los saberes globales, especializados y desestructurados conducen hacia modalidades pedagógicas flexibles e individualizadas de educación. Más allá específicamente de la educación virtual la expansión disciplinaria y la obsolescencia genera la educación permanente, que promoverá necesariamente una reorganización libertaria del currículo. Esta educación individualizada está en la base misma de la propia la diferenciación de los postgrados como ámbitos de creación de saberes, de la globalización como el único ámbito de generación de estándares de calidad y de la permanente búsqueda de actualización de saberes y destrezas en mercados competitivos laborales globales en la sociedad del saber del infocapitalismo. La individualización de la educación es una de las más fuertes orientaciones hacia la creación de saberes transdisciplinarios, en tanto la

expansión de los doctorados produce una demanda de disertaciones de proyectos de investigación y dado el requisito de su originalidad, el verdadero trabajo de los académicos pasa en forma crecientes por encima de las fronteras disciplinarias ¹⁰.

Este proceso no será lineal y la individualización en tanto proceso de democratización, también sin duda entrará en tensión con sistemas educativos orientados a generar rentabilidad a partir de alcanzar escalas mínimas rentables de producción. Pero, la educación permanente que exige la sociedad del saber promoverá una educación del futuro que será individualizada y que se desarrollará cuando las personas en función de sus propios desarrollo laborales y recorridos de vida vayan realizando sus propios recorridos curriculares y sus propias renovaciones de saber, lo que a su vez una mayor diferenciación de los saberes. La propia Internet, en tanto malla de multiplicidad de opciones educativas en red, contribuirá a incrementar la diferenciación que derivará necesariamente en una mayor individualización de la educación.

Los procesos educativos, si bien solo existen en contactos de interacción, ellos se producen a nivel individual de cada persona, en sus propios procesos de comprensión y conexión de información en sus cerebros. En tal sentido, la individualización de la educación va a reconocer cada vez más que los procesos cognoscitivos son individuales y específicos, así como también las capacidades personales, y por ende los requerimientos de saberes. Cuando se alcance este estadio, habrán muerto definitivamente las fábricas educativas y estaremos ante la verdadera democratización de la educación superior, que no significa que todos alcancen a la educación superior y que la matrícula contemple a todos, sino que también todas esas educaciones sean individualizadas.

Antes, la educación era igual para todos, y a partir de allí las personas con esos saberes podían alcanzar la igualdad de oportunidades. Hoy, el cambio hacia la educación permanente, determina que las educaciones deberán ser todas diferenciadas, ya que los recorridos laborales tienden a ser propios de cada persona en el marco de la especialización de los trabajos, lo cual obliga a una mayor especialización educativa, que no puede ser alcanzada por las fábricas educativas, sino con la individualización de la educación. Este proceso de individualización no estará basado en los saberes básicos, en los niveles de pregrado, sino en los postgrados, en las áreas de especialización.

En esta nueva realidad el futuro requerirá la creación de nuevos paradigmas evaluativos de saberes globales, individualizados, especializados y signados por la creación de saberes. Ambos procesos deberán retroalimentarse permitiendo que el nuevo paradigma de la individualización de la educación se asocie a un nuevo

10 LEE, Richard "La crisis de las estructuras del conocimiento: hacia dónde vamos?" en Flores, Alberto (editor), "Desafíos de la transdisciplinariedad", Universidad Javeriana, Bogotá 2002

paradigma evaluativo. Hoy, el paradigma de la evaluación no logra integrar ni la masificación institucional y la diferencia institucional, ni tampoco la educación transnacional, la educación virtual, o la diversidad de saberes. Como todo paradigma en crisis incorpora parches y remiendos conceptuales, con lo cual a su vez expresa la necesidad de pensar en el nuevo paradigma de evaluación de los conocimientos que se requiere para promover una educación de calidad para superar el actual rol periférico de la región en la sociedad mundial del saber.