

INTRODUCCIÓN

El Banco Mundial intenta apoyar los esfuerzos que garanticen y mejoren la calidad de la educación terciaria en los países en vías de desarrollo. Esto se puede hacer de varias maneras, entre las que se cuentan: dialogar con los responsables de políticas, dirigentes universitarios, profesores y empleadores para explorar los temas de calidad y

examinar las vías para supervisar y mejorar los resultados de la educación; investigar para identificar los factores de calidad de la educación y su vínculo con la adquisición de habilidades y el éxito de los graduados; invertir en los insumos educativos que tienen un efecto positivo probado en la calidad. Las actividades del Banco Mundial relacionadas con la calidad de la educación

terciaria se han ampliado para incluir el apoyo a los sistemas de garantía de la calidad. En la pasada década, se realizó un creciente número de solicitudes de los países clientes del Banco Mundial para inversiones que apoyaban el establecimiento, la expansión o la reforma de tales sistemas. El Banco está ansioso por guiarlos sobre las maneras más efectivas de desarrollar la garantía de la

calidad, aunque la diversidad de los sistemas de educación terciaria y el abanico de necesidades de países totalmente diferentes entre sí constituye un reto. Los especialistas técnicos y los responsables de políticas deben trabajar juntos para sopesar cuidadosamente la mejor manera de construir capacidades de garantía de la calidad que sean apropiadas en cada contexto local.

DEFINICIÓN Y CONTEXTO

No hay una definición de calidad en la educación terciaria aceptada universalmente. Lo heterogéneo de las instituciones, los programas y los títulos en el nivel terciario hace que la definición y medición de la calidad sea inherentemente compleja. Los indicadores más adecuados para medir las habilidades adquiridas por un estudiante de una disciplina no son comparables con los utilizados para medir los resultados del aprendizaje de otro. Los indicadores de calidad para una universidad con una intensa actividad de investigación no se pueden comparar directamente con los que se utilizan para medir la calidad de una institución docente. Además, los diferentes sistemas tienen necesidades y capacidades divergentes, muchas de las cuales dependen del tamaño del sistema, el nivel de diversificación institucional y la extensión de la internacionalización. Algunos países pueden tener solamente una universidad pública, mientras que otros tienen miles de instituciones terciarias públicas y privadas y múltiples proveedores extranjeros. El tamaño y la complejidad del sistema de educación terciaria tienen implicaciones en las capacidades de garantía de la calidad de un país. Por una parte, es necesario tener una masa crítica de expertos y pares para evaluar los factores de calidad en toda una variedad de disciplinas. Por lo tanto, los sistemas pequeños pueden encontrar dificultades al desarrollar sus capacidades locales para completar las tareas básicas de evaluación. Por otra parte, las evaluaciones requieren un compromiso de tiempo y coordinación. Para los sistemas grandes, el rigor de llevar a cabo una extensa garantía de la calidad puede ser inmanejable, oneroso y muy costoso.

INFORMACIÓN

Los actores implicados en la educación terciaria (gobiernos, estudiantes, familias, empleadores e inversores) están interesados en disponer de información acerca de la calidad de las instituciones y los programas académicos para la rendición de cuentas y la toma de decisiones en el plano personal. Para los gobiernos que financian instituciones terciarias, el coste de no informar al público sobre la calidad puede ser bastante alto. La falta de información se puede traducir en falta de transparencia y rendición de cuentas. Esto puede obstaculizar una toma de decisiones sólida y un uso eficiente de los recursos. También puede perjudicar a los licenciados, a los empleadores y a la economía, ya que los estudiantes pueden decantarse por programas de mala calidad que mejoran poco o nada sus habilidades. Además, los empleadores pueden estar obligados a asumir el coste de volver a formar a los licenciados, y las economías pueden tener que soportar el peso del despilfarro de valiosos recursos, sin mencionar el efecto negativo en cuanto a las oportunidades.

La entrega y el contenido de la educación terciaria se están desarrollando rápidamente. Esta transformación se debe a los ajustes demográficos, la revolución tecnológica, el crecimiento del sector privado y los retos de la economía del conocimiento. La competencia global por la aptitud ha obligado a gobiernos y empleadores a buscar el reconocimiento internacional de las capacidades. Con tales desarrollos, también hay una necesidad creciente de contar con estándares transparentes de rendimiento y logros para los sistemas. Tales presiones son las que han motivado la Declaración de Bolonia de 1999, llamada a homologar los programas académicos y los estándares de calidad en los diferentes países europeos. Debido al rápido crecimiento de la educación terciaria transfronteriza y la portabilidad de credenciales, también se demanda a los gobiernos el desarrollo de estándares de calidad más universales. Las tendencias hacia una mayor autonomía de las instituciones públicas de educación terciaria, la expansión de proveedores privados y la internacionalización de la educación terciaria han aumentado la

necesidad de contar con una mayor rendición de cuentas de la calidad. A los gobiernos se les pide que desarrollen métodos para medir y garantizar la calidad de múltiples formas para los distintos electores potenciales, pero adecuados para contextos diferentes.

GARANTÍA DE LA CALIDAD (GC) EFECTIVA

Antes de 1990, los métodos de garantía de la calidad tendían a centrarse en medidas de insumos (tamaño de la biblioteca, número de asientos, etc.). Sin embargo, recientemente han surgido sistemas normalizados de GC de la educación terciaria. Ahora suelen abarcar un campo mucho más amplio que cubre un extenso conjunto de estándares que incluyen indicadores de proceso (p. ej., cociente docentes estudiantes, duración de los estudios hasta su finalización) y de resultados (p. ej., beneficios para el mercado de trabajo, resultados del aprendizaje, etc.). Actualmente, los sistemas de GC generalmente están interesados tanto en el desarrollo institucional, como en valores discretos, resultados del aprendizaje y beneficios para el mercado de trabajo.

Como ocurre en otros sectores, la educación terciaria puede sufrir diversos males que van desde el despilfarro hasta una regulación opresiva. La institución es importante, pero es difícil definir qué es una buena institución, y más difícil aún es reformar las malas instituciones. En este sentido, los sistemas de GC pueden ser útiles, ya que brindan valiosa información acerca de las instituciones que se proponen evaluar, particularmente si esta información se transmite al público. Al exponerles las prácticas de despilfarro o las pesadas regulaciones, los actores implicados pueden dar los pasos necesarios para mejorar las instituciones disfuncionales, ya sea identificando y exponiendo las inversiones innecesarias, o celebrando éxitos velados y eficientes innovaciones. Los sistemas de garantía de la calidad poseen el potencial suficiente para promover mejoras en las instituciones y programas de educación terciaria, no sólo en cuanto al aprendizaje de los estudiantes o los resultados en el mercado de trabajo de los licenciados, sino tam-

bién relacionados con un funcionamiento más eficiente y transparente. En otro nivel, las evaluaciones de GC pueden ser efectivas si ayudan a alimentar el proceso de planificación estratégico de los programas e instituciones que están siendo evaluados.

INTEGRIDAD DEL PROCESO

Es importante analizar el término «garantía de la calidad» con sumo cuidado. Un sistema de GC no garantiza una calidad excepcional; más bien puede describir, verificar, validar y exponer muchas calidades. Aunque exista el deseo de objetividad total, muchas de las evaluaciones son por naturaleza juicios subjetivos. Esto es así particularmente cuando se están analizando disciplinas académicas altamente especializadas, campos de estudio profesional e instituciones técnicas. La integridad del proceso de garantía de la calidad es la única forma de legitimar los juicios subjetivos. Como tal, es un ingrediente esencial de cualquier sistema efectivo de GC. La información sobre varios aspectos de la calidad se recoge por medio de prácticas de garantía de la calidad. Después, la información se distribuye para que sea utilizada por ministerios, autoridades reguladoras, gobiernos, actores implicados, prensa o el público en general. Los consumidores pueden considerar que la información no es legítima, no tiene valor y hasta puede dañar al propio sistema al que intenta evaluar y mejorar. Como la garantía de la calidad se centra esencialmente en la información, el método y alcance de la diseminación de las conclusiones referente a la GC son también esenciales para la comprensión de las buenas prácticas y la efectividad.

AHORA SISTEMAS DIFERENTES COMPARTEN PRÁCTICAS DE EVALUACIÓN COMUNES

Los sistemas de GC y las agencias se han multiplicado rápidamente en los últimos catorce años. La Red Internacional de Agencias de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior (IN-QAAHE) fue creada en 1991 como una asociación profesional para apoyar a agencias de garantía de la calidad en dieciocho países industrializados. Desde entonces, los socios de la INQAAHE han

crecido hasta incluir a las nuevas agencias emergentes de más de ochenta países. El número de socios sigue en aumento. Sorprendentemente, los nuevos socios provienen principalmente de países en vías de desarrollo. Como no existe un modelo único, la tendencia se encamina hacia la convergencia de un modelo internacional de prácticas de GC. Ya sea utilizando la auditoría, la acreditación, la evaluación u otras metodologías, la práctica de la GC tiende a basarse en la autoevaluación de instituciones o programas, la revisión realizada por pares externos y un informe para las autoridades. Estos procesos culminan en una determinación oficial de la calidad y los niveles de la institución tal como los define el sistema. Aunque las agencias de GC de todo el mundo tienden a compartir muchas prácticas comunes, a menudo difieren en aspectos importantes. Presentan diferencias en los siguientes aspectos: el nivel de implicación estatal; las herramientas que utilizan para la evaluación; la naturaleza de sus juicios; el nivel y método de información pública; la naturaleza de los beneficios y las sanciones, y el vínculo con diferentes reglamentos y decisiones sobre la financiación. Las asociaciones profesionales también están involucradas en la garantía de la calidad de sus profesiones y a menudo son parte integrante del sistema de garantía de la calidad de un país determinado.

SELECCIÓN DEL SISTEMA Y SUS CONSECUENCIAS

Los distintos países han seleccionado diferentes regímenes de GC. Han seleccionado una variedad de elementos operativos basados en ejemplos internacionales y han desarrollado prácticas locales para crear sistemas únicos a la medida de la economía política local. Aunque es deseable la adaptación a las condiciones locales, no está claro lo que se puede aprender del rango de selecciones estratégicas, particularmente en relación con su impacto en la calidad de la educación y el desarrollo institucional. Esto es esencial para los países en vías de desarrollo, que se enfrentan a serias limitaciones de recursos y capacidades en un clima de creciente expectación por la garantía de la calidad. Es importante que los países con recursos limita-

dos tomen decisiones sabias y económicas en relación con el establecimiento, la expansión o la reforma de los sistemas de garantía de la calidad, para que puedan tener la máxima probabilidad de asegurar y aumentar la calidad de la educación. Asimismo, es esencial que los responsables de políticas y los actores implicados investiguen cómo se pueden implantar incentivos en un sistema de GC para supervisar y mejorar la calidad. Si la actuación de una institución o programa no tiene consecuencias y no está relacionada con premios o sanciones significativas, habrá pocos incentivos para que los responsables de la calidad reciban con los brazos abiertos un proceso y sistema de GC.

Una adecuada capacidad y financiación son elementos esenciales en la creación de un sistema efectivo, aunque a menudo no se tienen en cuenta a la hora de diseñar los sistemas de garantía de la calidad. La experiencia demuestra que las aspiraciones de un sistema de garantía de la calidad amplio a menudo pueden exceder sus recursos y su capacidad de implementación. En muchos países sencillamente no hay suficientes docentes que posean las habilidades necesarias para realizar una revisión paritaria o una evaluación; o el personal no tiene acceso a la capacitación en metodología y práctica de GC; o los requisitos burocráticos atascan el aparato administrativo de las universidades, las agencias de GC y las dependencias del gobierno; o los mecanismos de incentivos no se pueden implementar rápidamente. Algunos sistemas que fueron establecidos hace apenas pocos años ya necesitan reformas. En muchas ocasiones, el volumen de trabajo necesario para asegurar la calidad se ha vuelto demasiado pesado para el gobierno, las agencias o las propias instituciones de educación terciaria. Las implicaciones económicas pueden estar relacionadas con ello. Sin embargo, a menudo no se ha tenido en cuenta el coste de oportunidad de sacar a los profesores de sus aulas o a los administradores de sus tareas diarias. Con información más completa acerca de la capacidad de implementación, los responsables de políticas pueden estimar mejor y de forma realista los pasos para sistematizar la GC y establecer y desarrollar un sistema de GC. La evaluación de

capacidades no sólo es útil en la creación de agencias de GC, sino también es vital para el diseño de las reformas de la GC.

SISTEMAS IDEALES CONTRA SISTEMAS MANEJABLES

Los distintos objetivos y prioridades de la GC deben ser discutidos en el contexto local, y además debe analizarse la capacidad de un país para implementar el sistema o las reformas propuestas. Tal debate debe ser continuo, ya que la necesidad de los sistemas de garantía de la calidad tiende a extenderse, lo que hace imprescindible el análisis de su implementación. Los países deben considerar cómo preparar suficientes recursos humanos para esta tarea y de qué manera el tamaño y alcance de la GC se pueden gestionar con los recursos disponibles. Los responsables de políticas en los países industrializados están presionados para que amplíen sus objetivos de GC, que incluyan indicadores del proceso y resultados que permitan alcanzar los estándares internacionales y hacer que las instituciones rindan cuentas al público y brinden información para la toma de decisiones sobre financiación. Los actores implicados relevantes tienden a apoyar esta tendencia y la mayoría de los países industrializados tienen los recursos humanos necesarios para orientarse hacia estos nuevos objetivos. Este no es el caso en los países en vías de desarrollo, donde los recursos son mucho más escasos y la presión para que la educación terciaria logre los estándares internacionales no es tan evidente para los actores implicados. Esto hace que el establecimiento o la re-

forma de la GC en los países en vías de desarrollo sea un reto doble. Sin tener en cuenta el contexto del país, un marco legal que apoye la GC e incentivos de calidad son requisitos necesarios para el desarrollo de la GC y las estructuras de incentivos relacionadas.

El Banco Mundial ha invertido en la garantía de la calidad para la educación terciaria en muchos países de todas las regiones del mundo. Estas inversiones incluyen: estudios diagnósticos para recopilar los datos esenciales de los diferentes aspectos de calidad; diálogo sobre políticas para estimular el debate sobre el tema general de la calidad y ayudar al gobierno y los actores implicados a tomar decisiones importantes; capital inicial para materiales y costes de inversión para establecer un sistema de GC; actividades para el desarrollo de capacidades, como la formación de los revisores; diálogo para estimular un debate renovado sobre los sistemas existentes y explorar el análisis de potenciales reformas. El Banco revisa periódicamente estas inversiones para determinar qué intervenciones de GC son las más sólidas en un contexto dado.

INICIATIVAS REGIONALES

En sus operaciones de préstamo tradicionales, el Banco Mundial trabaja directamente con los gobiernos de cada país y ha apoyado las iniciativas de garantía de la calidad de esta forma durante más de una década. Sin embargo, recientemente el Banco ha comenzado a apoyar los esfuerzos regionales para incrementar las sinergias y conferir capacidades a las agencias de GC emergentes. Las sub-

venciones del Servicio de Subvenciones para el Desarrollo (DGF) tienen una mayor flexibilidad y le permiten al Banco colaborar en esfuerzos en varios países al mismo tiempo, además de trabajar directamente con las ONG en vez de con los gobiernos. Esto ha permitido que las redes regionales de reciente creación ofrezcan formación en toda la región a los profesionales de GC, desarrollen un equipo de revisión paritaria capaz de realizar revisiones externas de instituciones y programas que sólo han realizado una autoevaluación, y ofrezcan servicios de consultoría regional para rellenar las lagunas técnicas según las necesidades del país. La Red de Calidad en Asia-Pacífico (APQN) ha sido apoyada con capital inicial del DGF del Banco desde el año 2004 para promover actividades de desarrollo de capacidades entre los profesionales de garantía de la calidad en los países de Asia Oriental y Asia Meridional. Un año más tarde, la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) logró una subvención del DGF similar para apoyar la capacidad de garantía de la calidad en América Latina y el Caribe. Más recientemente, la Asociación de Universidades Africanas (AAU) se le otorgó una subvención del DGF para sus propias propuestas de actividades de creación de capacidades de GC a lo largo del África Subsahariana. Estas actividades emplean capacidad técnica en el ámbito regional. Dichas actividades sirven para salvar las insuficiencias en cuanto a capacidades de los países en vías de desarrollo y ofrecen soluciones locales a los retos locales en la garantía de la calidad.

NOTA

1 Las conclusiones e interpretaciones expresadas en este artículo son exclusivamente del autor y no se deben atribuir en manera

alguna al Grupo Banco Mundial, los miembros de su Consejo de Directores Ejecutivos o los países a los que representan.