



ANÁLISIS COMPARATIVOS
DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

Educación superior técnica profesional y sus mecanismos de aseguramiento de calidad en América Latina

María Paola Sevilla B.

Abril de 2020



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
• IPE-UNESCO Buenos Aires
• Oficina para América Latina

Advertencia

El uso de un lenguaje no discriminator en función del género de las personas es una de las prioridades de la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO. Sin embargo, su aplicación en la lengua española plantea soluciones muy distintas, sobre las que aún no se ha logrado ningún acuerdo.

En tal sentido, evitamos usar en nuestros textos expresiones tradicionales que ya han sido abandonadas en el español académico y profesional contemporáneo, tales como la palabra “hombres” para referirse a un conjunto de seres humanos. Además, siempre que sea posible, procuramos emplear palabras de género neutro en reemplazo de palabras en género masculino.

Sin embargo, con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar desdoblamiento léxico en artículos, sustantivos y adjetivos para subrayar la existencia de distintos géneros, hemos optado por el uso genérico del masculino, en el entendimiento de que todas sus menciones representan siempre a todas las personas.

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma de posición alguna de parte de la UNESCO o del IICE en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Publicado en 2020 por la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Agüero 2071, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

© UNESCO 2020

Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution- ShareAlike 3.0 IGO

(CC- BY- SA 3.0 IGO) (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/deed.es>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (<https://es.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp>).



La serie *Análisis Comparativos de Políticas de Educación* se inscribe en el marco de las actividades del área de Investigación y Desarrollo de la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) de la UNESCO, cuya misión institucional consiste en fortalecer las capacidades de los Estados Miembros de la UNESCO en la región para planificar y gestionar sus sistemas educativos.

La producción de estos documentos se articula específicamente dentro del proyecto Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina ([SITEAL](#)). SITEAL es un observatorio en línea que ofrece una base de políticas, normativas, investigaciones y estadísticas sobre la situación educativa en la región latinoamericana, a partir de las cuales se producen documentos de análisis relacionados con los siguientes ejes: Primera infancia, Educación básica, Educación y formación técnica y profesional, Educación superior, Educación y TIC, Inclusión y equidad educativa, Educación y género, y Docentes.

Los documentos de *Análisis comparativos de políticas de educación* tienen el propósito de ofrecer una mirada comprehensiva sobre las acciones que los distintos Estados nacionales realizan para garantizar el derecho a la educación, y sobre las decisiones y capacidades que demuestran para reducir las brechas educativas. Al mismo tiempo, buscan trazar un panorama sobre las tendencias de la región, los logros y los desafíos respecto a las políticas analizadas.

El objetivo de esta serie es facilitar a los equipos técnicos de gobierno, investigadores, docentes y capacitadores documentos que problematicen, indaguen y analicen las distintas estrategias e intervenciones que los países orientan en torno a dimensiones particulares de la política educativa en América Latina.

Contenido

| | |
|---|----|
| 1. Introducción | 5 |
| 2. Precisiones conceptuales..... | 6 |
| 2.1 ETP de nivel superior | 6 |
| 2.2 Calidad de la ETP..... | 7 |
| 2.3 Sistemas de aseguramiento de calidad | 7 |
| 3. Dimensionamiento de la situación educativa | 8 |
| 3.1 Niveles de la ETP de nivel superior y nexos con el sector universitario | 9 |
| 3.2 Cobertura de la ETP y características de su matrícula..... | 10 |
| 4. Análisis comparativo | 11 |
| 4.1 Reconocimiento oficial o licenciamiento | 11 |
| 4.2 Acreditación institucional y de programas | 13 |
| 4.3 Evaluación de aprendizajes..... | 15 |
| 4.4 Sistemas de información..... | 17 |
| 5. Conclusiones y recomendaciones de política..... | 19 |
| 6. Bibliografía | 22 |

1. Introducción

En el presente, con más énfasis que en el pasado, la Educación Técnico Profesional (ETP) es referida por su potencial de contribuir a las demandas, tanto de orden social como económico de los países. Entre sus atributos que se valoran está su carácter inclusivo, que le permite convocar a una diversa población estudiantil que aspira a progresar personal, laboral y socialmente. Asimismo, esta educación es vista como una fuente de capital humano específico para las empresas, en la medida que se espera que esté particularmente bien alineada a la realidad y necesidades de los sectores productivo y de servicios. No obstante, en un escenario de incremento de las tasas de graduación de la secundaria y de acceso a la educación superior en los países de América Latina, el sistema escolar va dejando de ser paulatinamente el principal espacio de provisión de la ETP para responder a estas expectativas. En cambio, es la ETP de nivel superior, la que rápidamente se va posicionando en la región por su dinamismo y por ser foco de una amplia variedad de reformas e iniciativas gubernamentales.

Se trata de un sector relativamente nuevo, conformado por instituciones de naturaleza jurídica distinta, asociada al tipo de titulaciones que están habilitadas para emitir. Cada país, posee su propio mapa institucional y de programas de estudio con denominaciones diversas, lo que dificulta la comparabilidad regional (UNESCO, 2016). Estos programas, van desde los dos hasta los cinco años de duración, pudiendo estos últimos conducir a titulaciones equiparables a los otorgados en la vertiente universitaria. No obstante, los programas de corta duración que conducen a ocupaciones específicas son el rasgo principal y distintivo de la ETP de nivel superior. Para los recién graduados del sistema escolar son una alternativa de formación de las primeras competencias postsecundarias, mientras que, para los adultos trabajadores, son una alternativa de adquisición de más competencias en el área elegida, o de reconversión laboral hacia otras áreas. Es un sector clave en la democratización de la educación superior, pero que, al igual de lo que sucede con la ETP de nivel secundario, tiene el desafío de superar el estigma de educación remedial, parte de un circuito educativo diferenciado, de menor calidad, destinado para quienes la educación de corte académico no es una alternativa viable.

Este documento presenta, para un conjunto de países de América Latina, los avances en materia de sistemas de aseguramiento de calidad en la ETP de nivel superior. Para ello recurre a revisiones previas de la ETP en la región (UNESCO 2016; Sevilla B., 2017) y de los sistemas de educación superior (Ferreyra et al., 2017), que son actualizadas y complementadas con fuentes oficiales de los países y puestas en perspectiva comparada.

En general, son los mecanismos de registro o licenciamiento, evaluación, acreditación e información de universidades los que se extienden a este sector cuando alcanza cierto grado de relevancia y madurez institucional. Antes de su crecimiento, en general, carece de una regulación y supervisión rigurosa, por lo que el estigma de sector de menor categoría y calidad prevalece fuertemente en los países. Si bien el trato igualitario con el sector universitario en materia de aseguramiento de calidad puede otorgarle un mayor reconocimiento y status, pone en tensión el mando de la ETP de formar con rapidez y eficiencia respondiendo a los requerimientos del mercado.

El documento se organiza en cinco secciones incluyendo esta introducción. La segunda sección discute algunas precisiones conceptuales entorno a lo que se entiende por ETP de

nivel superior, calidad de la ETP y sus dispositivos de aseguramiento. En la tercera sección se dimensiona el alcance de este sector en los países de la región, tanto en términos de cobertura (cuando las estadísticas están disponibles) como de configuración institucional. Por su parte, la quinta sección, presenta el análisis comparado de dispositivos de aseguramiento de calidad de los países a fin de conducir a una tipología de los mismos. Finalmente, la quinta sección concluye emanando recomendaciones de política.

2. Precisiones conceptuales

2.1 ETP de nivel superior

Uno de los desafíos de todo estudio comparado es establecer las equivalencias entre países para realizar las comparaciones pertinentes, independientemente de inconsistencias en la terminología. Esto es particularmente relevante en el ámbito de la ETP debido a la amplia heterogeneidad de denominaciones que sus credenciales tienen en la región¹. En el nivel de educación superior, esta educación es comúnmente asociada con exclusividad a la clasificación CINE 5 (educación terciaria de ciclo corto con orientación vocacional) que incluye programas con una duración de entre dos y tres años, basados en un componente práctico y orientados a ocupaciones específicas. Sin embargo, en esta revisión, considerando la evolución que ha tenido la ETP de nivel superior en la región, se incluye no solo estos programas sino también otros de mayor duración que otorgan grados especializados (CINE 6 y 7) cuando son impartidos en un entorno institucional propio distinto del universitario. De esa manera se sigue la propuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) que incluye en esta educación a todos los programas y calificaciones que otorgan a los estudiantes conocimientos y habilidades para ocupaciones o carreras específicas posteriores al nivel secundario superior, independientemente de su duración (OECD, 2018).

¹ Un ejemplo de ello se asocia a la denominación de “Bachillerato Técnico”, que en el caso del Ecuador refiere a una opción del Bachillerato General Unificado que se ofrece tras cursar 10 años de educación básica como parte de la educación secundaria, mientras que en el Perú es el título al cual conducen los programas de ciclo corto de la Educación Superior Tecnológica (Sevilla, 2017).

2.2 Calidad de la ETP

No existe una definición estandarizada para el concepto de calidad en la educación, ya que esta depende de los objetivos que cada sociedad pretende alcanzar mediante la misma. En el caso de la ETP los objetivos son múltiples, al ser múltiples también las distintas partes interesadas en esta educación (familias, empleadores, sindicatos, gobiernos). Es por ello que definir este término para este tipo de formación es mucho más complejo que para la educación de corte académico. Lo importante es que las aproximaciones conceptuales que se realicen reconozcan la variedad de resultados y objetivos de la ETP, en especial los asociados al mercado laboral.

Sin embargo, como los resultados esperados de esta educación pueden estar afectados por otras variables, y por lo tanto no ser un producto directo de los procesos formativos (como es el caso de la empleabilidad de sus egresados) comúnmente las aproximaciones a la definición de calidad se restringen a enunciar las condiciones para propiciar o gestionar este resultado. Este es el caso de la noción de calidad de la ETP que aquí se rescata, y que apunta a la efectividad de sus procesos de enseñanza y aprendizaje para desarrollar en las personas competencias relevantes y acordes con las demandas de su entorno (UNESCO, 2016). Lo apreciable de esta aproximación es que, para implementarla de forma real, las instituciones de ETP están obligadas a pensar en sus relaciones directas con el entorno en el que radican, lo que la hace también pertinente.

3.2 Sistemas de aseguramiento de calidad

En este documento se entiende por sistemas de aseguramiento de calidad al conjunto de procedimientos y mecanismos que se complementan entre sí, y tienen como propósito controlar y garantizar la calidad de la oferta educativa a estudiantes, empleadores y la sociedad en general. En estos sistemas, el control de la calidad se realiza mediante la fiscalización y vigilancia del cumplimiento de normativas que regulan aspectos administrativos y financieros para la apertura, operación y cierre de instituciones de educación superior. Asimismo, son mecanismos de control de calidad los procesos de licenciamiento o reconocimiento oficial que apuntan a garantizar, por parte de las instituciones y programas, el cumplimiento de requisitos mínimos previamente especificados (estándares), en relación a insumos y procedimientos en distintos ámbitos. En cambio, otros mecanismos en estos sistemas, como la acreditación (tanto institucional y de programas) y la evaluación de resultados de aprendizajes, van más allá de la

verificación de estándares básicos y mínimos, al buscar, a través de procesos evaluativos, el reconocimiento y mejoramiento continuo de la calidad educativa.

Existen dos enfoques de aseguramiento, uno interno y otro externo, que comúnmente son utilizados de manera complementaria por los sistemas educativos de los países. El enfoque interno es de carácter institucional y corresponde al conjunto de actividades que la propia institución educativa implementa con el fin de evaluar permanentemente su quehacer en distintos planos (docencia, gestión, extensión, investigación). En cambio, el enfoque externo, involucra a agentes autorizados que no son parte de la institución formativa, como gobiernos, agencias de evaluación o usuarios, quienes despliegan procesos evaluativos para asegurar y garantizar ante terceros la calidad de una institución o programa. Ambos enfoques requieren disponer de herramientas, protocolos y normativas que deben ajustarse al quehacer de las instituciones donde estos procesos son implementados. Esto lleva a pensar en sistemas de aseguramiento de calidad con dispositivos e indicadores que reconozcan las particularidades de la ETP por sobre la educación de corte académico impartida por las universidades tradicionales.

En los sistemas de aseguramiento de calidad de los países, son claves los sistemas de información como dispositivos de identificación, recolección y difusión pública, que permitan guiar las decisiones de las partes interesadas, además de estadísticas y datos de contexto.

3. Dimensionamiento de la situación educativa

El dimensionamiento de la ETP de nivel superior en los países de América Latina se realiza desde dos ángulos. El primero, concerniente a los niveles y grados que las instituciones de este sector están habilitadas a impartir, y a sus conexiones con el sector universitario. El segundo ángulo, se refiere a la participación relativa de este sector en la población de educación superior, y la caracterización de su matrícula. El perfilamiento de la ETP, según estos atributos, guarda relación con el grado de evolución de los mecanismos de aseguramiento de la calidad de esta educación presente en los países ya que, a mayor cobertura y diversificación de la oferta formativa de este sector, mayor es la demanda de regulación de su oferta e información pública.

3.1 Niveles de la ETP de nivel superior y nexos con el sector universitario

En gran parte de la región, como es el caso de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador Paraguay y Perú, el sector de ETP se focaliza en carreras de ciclo corto (5 semestres o menos) que forman para ejercer en ocupaciones de carácter operativo e instrumental, y que conducen al título de técnico de nivel superior o técnico profesional. En estos países, los grados superiores (CINE 6 y 7) están reservados para las instituciones universitarias; y aunque en algunos de ellos legislaciones recientes establecen la creación de nuevas instituciones de ETP, o la reconversión de las existentes para la emisión de estos grados y la investigación aplicada, esto aún no sucede en la práctica. No obstante, en algunos de ellos, como es el caso de Chile y Ecuador, junto con las carreras de ciclo corto, se imparten otras de mayor duración (hasta 8 semestres), pero no equiparables a las universitarias (CINE 6), que permiten desempeñarse en actividades laborales más complejas y no rutinarias.

De distinto modo, en países como México, el sector de ETP en la educación superior está dominado por instituciones especializadas en programas de larga duración, así como también en la investigación y el desarrollo tecnológico, siendo marginal la oferta de programas de ciclo corto. Se trata de las Universidades Politécnicas, las Universidades Tecnológicas y los Institutos Tecnológicos Federales y descentralizados que juntos constituyen en este país el subsistema de Educación Superior Tecnológica con foco en ingenierías y licenciaturas. También en Colombia y en Brasil, los programas clasificados como CINE 6 y 7 son una realidad, pero solo ciertas instituciones de ETP están habilitadas a impartirlos bajo ciertas condiciones, siendo predominantes en este sector los programas de corta duración.

En el caso colombiano, otra alternativa para transitar desde la ETP de nivel superior a programas de ciclo largo, son los ciclos propedéuticos que articulan las carreras de este sector con programas profesionales universitarios. Lo mismo es posible en El Salvador bajo el modelo MEGATEC, que permite a los egresados de la ETP secundaria acreditar sus competencias avanzando hacia el técnico superior, y desde esta titulación a la ingeniería o licenciatura de nivel universitario. Sin embargo, se trata de iniciativas aisladas en la región. Por lo general, los nexos entre el sector ETP y el universitario son limitados, en ausencia de acuerdos institucionales o marcos normativos que propicien el reconocimiento de credenciales entre ambos sectores.

3.2 Cobertura de la ETP y características de su matrícula

Respecto al dimensionamiento de la ETP en la región en términos de cobertura, la duración diversa de sus programas de estudio y la dispersión institucional de su oferta, hace que sea difícil contar con datos estrictamente comparativos entre países. Sin embargo, sí es posible afirmar que en países como Chile, Colombia, México y Perú su participación en la matrícula total de educación superior es mayor al 20%. En estos países, salvo en México, se trata de una oferta principalmente privada que se ha expandido rápidamente en los últimos años como resultado del aumento de la demanda por educación superior. En otros países, la participación de la ETP postsecundaria, es superior al 10% pero inferior al 20%, tal es el caso de la Argentina, Bolivia, Brasil y Ecuador, mientras que, en el resto de los países, generalmente aquellos con baja cobertura en el nivel de educación superior, se trata de una oferta aún marginal, como es el caso de Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana (Sevilla B., 2017).

Para aumentar la cobertura de esta educación desde el sector público, diversas medidas gubernamentales se han desplegado en los últimos años en varios países de la región. La premisa ha sido llegar con esta oferta a graduados del nivel secundario sin alternativas viables de continuar estudios en el sector privado y a adultos trabajadores, alineando los programas de estudio impartidos con las necesidades productivas locales. Estas medidas han puesto el foco en la creación de nuevas instituciones (como es el caso de Chile, con los Centros de Formación Técnicas Estatales), pero también en el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de las instituciones estatales (tal fue el caso del Ecuador con el Proyecto de Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica Superior).

En cuanto a la caracterización de la matrícula de ETP superior, se rescata que, al tratarse de un sector inclusivo dominado por instituciones con políticas de admisión de puertas abiertas, alberga, en mayor proporción que el sector universitario, a estudiantes provenientes del 30% de hogares de menores ingresos. Sin embargo, solo en el caso de Argentina y Chile, es posible observar que este grupo de estudiantes se equipara al proveniente de hogares del tercio más rico de la población respectiva de cada país. Aunque, en mucho menor medida que el sector universitario, la ETP de nivel superior, aún está reservada para estudiantes de mayores ingresos en la región. Esto principalmente en países donde las tasas de graduación del nivel secundario, y por tanto las de participación en la educación superior son bajas, como es el caso de El Salvador y Uruguay (Sevilla B., 2017).

4. Análisis comparativo

El análisis comparativo de los sistemas de aseguramiento de calidad de la ETP de nivel superior en un conjunto de países de la región se efectúa según el tipo de mecanismo, distinguiendo entre licenciamiento o reconocimiento oficial, acreditación, y evaluación de aprendizajes. Junto a estos mecanismos, se incluye un análisis del estado de los sistemas de información que son claves para el aseguramiento de la calidad.

Por lo general, los países exhiben avances dispares en el grado en el cual han involucrado y comprometido a sus instituciones de ETP con la mejora y la regulación de la calidad de su oferta formativa, a través de los mecanismos de aseguramiento de la calidad. Asimismo, se identifica que estos mecanismos pocas veces incluyen criterios y estándares para cubrir las particularidades de este sector, al ser estos definidos según características deseables para las universidades, pero que no necesariamente son aplicables para las instituciones de ETP. No obstante, la descripción de los mecanismos existentes se realiza enfatizando en las diferencias cuando están presentes.

4.1 Reconocimiento oficial o licenciamiento

En la mayoría de los países de la región el reconocimiento oficial o el licenciamiento es el primer peldaño para el aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior, incluidas las del sector de ETP. A través de estos mecanismos se verifican en ámbitos como la gestión institucional, docencia, infraestructura y equipamiento, estándares mínimos o condiciones básicas de operación que en caso de no alcanzarse pueden llevar al cierre de las instituciones. Pese a su relevancia, la instalación de estos mecanismos es relativamente reciente en algunos países, y en otros se trata solo de disposiciones legales sin evidencia suficiente que permita dar cuenta de su efectivo rol de control de calidad.

En particular, en el Perú, el licenciamiento de los institutos y escuelas superiores tecnológicas públicas y privadas, vigente desde el 2016, está a cargo del Ministerio de Educación. Si bien es obligatorio para el funcionamiento de estas instituciones, en el caso de las públicas, la legislación contempla como etapa previa un proceso de optimización de la oferta educativa en el que se implementan acciones que permitan cerrar brechas para el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad, de modo que estas sean sostenibles. No obstante, esta excepción que se suma a la existencia de un organismo distinto para el licenciamiento de las universidades (Superintendencia Nacional de

Educación Superior Universitaria - SUNEDO), lleva a la percepción de que las vallas de medición son distintas entre sectores, y que, en el caso de la ETP, el licenciamiento más que asegurar condiciones mínimas de calidad busca salvar a los institutos de su cierre.

En Bolivia también la institucionalidad de control de calidad es distinta para el sector universitario y el de ETP. La ley 070 de 2010 mandató la creación de la Agencia Plurinacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior Universitaria de carácter descentralizado, mientras que, para las instituciones de superior técnica y tecnológica, el Ministerio de Educación es quien, según esta ley, norma y regula su apertura, funcionamiento y cierre. Si bien en este país no existen estándares o criterios de calidad propiamente tales que permitan definir un umbral de calidad bajo el cual las instituciones no pueden operar, el reglamento específico del sector de ETP contempla requisitos formales de funcionamiento en ámbitos como infraestructura, profesorado y evaluación institucional que incluye la realizada por la comunidad donde está inserta la institución. En cambio, no se observan indicadores de resultados logrados por los egresados, empleabilidad en el mercado laboral y otros impactos en el medio. Sin embargo, la reciente implementación de este reglamento iniciada en el 2018 no permite dar cuenta de sus avances y capacidades de aseguramiento de la calidad en el sector.

Distinto es el caso de Colombia y Chile, donde una misma institucionalidad está a cargo de la verificación de estándares mínimos de operación de todas las instituciones de educación superior. En el primer país, se trata de la Comisión Nacional intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), que a través del Registro Calificado evalúa obligatoriamente a las instituciones al momento de su creación y a sus programas de estudio cada 7 años según 15 criterios mínimos de calidad. Aún cuando estos criterios son transversales para los distintos tipos de instituciones que integran el sistema de educación superior colombiano, existen instancias de evaluación (salas) especializadas en el sector de ETP.

Por su parte, en Chile, el Consejo Nacional de Educación (CNED) es quien administra el proceso de licenciamiento. Este es un proceso de autorización inicial, conducente a la autonomía institucional, que se aplica exclusivamente a las nuevas instituciones privadas, tanto universitarias como de ETP. Este proceso que se extiende por un mínimo de seis años, contempla criterios de evaluación que establecen niveles de desempeño que se deben alcanzar en distintas áreas y funciones, los que son diferenciados por tipo de institución. Para el sector de ETP, estos criterios apuntan a la verificación de la suficiencia del proyecto educativo para satisfacer las necesidades derivadas de la formación de técnicos de nivel superior, en relación con los requerimientos del país y del sector económico en que se desenvolverán.

En México, los programas de estudio de las instituciones particulares, incluidas las de ETP de nivel superior, son las que obtienen el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) que indica el cumplimiento de requisitos mínimos para funcionar en cuanto a profesorado, instalaciones, y planes y programas de estudio. Este reconocimiento puede ser otorgado por las autoridades educativas federales y estatales, y también por las universidades autónomas de este país, y no tiene un carácter obligatorio, en la medida que las instituciones pueden ofertar programas sin RVOE, siempre que ello sea explícito en la difusión de los mismos.

Contrario es en la Argentina, donde para el caso de los institutos superiores técnicos e institutos tecnológicos, la autorización para la emisión de títulos y certificaciones está condicionada a su inscripción en el Registro Federal de Instituciones de ETP. No obstante, si bien la legislación vigente establece que el Ministerio de Educación debe fijar los criterios y parámetros de calidad a los que estarán sujetas las instituciones que integran el registro, no existe evidencia que eso sea así en la práctica, cuestionándose el rol de este registro como mecanismo de control de calidad.

4.2 Acreditación institucional y de programas

La acreditación es el reconocimiento público, otorgado por un ente autorizado a instituciones educativas y programas de estudio que han alcanzado cierto nivel de calidad. La verificación de dicho nivel se realiza con base en procedimientos y criterios definidos por una autoridad competente que son verificados a través de procesos de autoevaluación y examinación de parte de terceros, combinándose los enfoques interno y externo de aseguramiento de la calidad. En algunos países, como Colombia y México, se trata de la verificación de estándares de excelencia o alta calidad, por lo que la acreditación es un paso más allá al licenciamiento o reconocimiento oficial. En otros, como sucede en Ecuador, la acreditación parte de estándares básicos de calidad, pudiendo ser sustituta a los procesos de control de calidad, normando también el cierre de las instituciones.

En general, la acreditación institucional o de programas en los sistemas de educación superior es una práctica poco extendida entre las instituciones de ETP. Esto porque, en algunos casos, estos mecanismos son exclusivos del sector universitario, y en otros, aun cuando están disponibles para el sector de ETP, la participación de sus instituciones es marginal, ya que el énfasis está puesto más bien en el licenciamiento o reconocimiento oficial.

En Chile, ambos procesos, de carácter voluntario, son el eje central del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior de este país vigente desde 2006. La acreditación institucional evalúa el cumplimiento de la misión y la disposición de mecanismos de autorregulación por lo que puede ser vista como un juicio de consistencia. Sus criterios de evaluación son transversales para universidades e instituciones de ETP. Por su parte, la acreditación de carreras evalúa los perfiles de egreso y sus criterios diferencian entre carreras técnicas y profesionales (universitarias y de la ETP). La particularidad para las carreras de este sector es el fuerte énfasis en la inserción laboral de los egresados en el sector productivo y la incorporación de la modalidad *e-learning* (CNA-Chile, 2015). En este país, la nueva ley de educación superior aprobada en el 2018, establece la obligatoriedad de la acreditación para las instituciones autónomas, incluidas las del sector de ETP, e integra los procesos de evaluación institucional y de programas. Asimismo, pone mayor énfasis en los procesos de autoevaluación institucional y de mejora continua interna por sobre la evaluación externa. Sin embargo, ciertas demandas específicas del sector de ETP permanecen sin ser atendidas por la nueva legislación, tales como la incorporación de criterios y estándares propios para la evaluación institucional, y la existencia de una instancia de evaluación especializada para la acreditación de sus instituciones.

Un cambio de énfasis similar al sistema chileno sigue el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES) de Ecuador que avanza hacia un nuevo enfoque de mejora continua sustentada en la autoevaluación permanente de sus instituciones. Una nueva legislación vigente desde 2018 distingue entre evaluación con fines de acreditación que es obligatoria, y otra voluntaria sin fines de acreditación para el mejoramiento (sistema interno). En estos procesos de evaluación se pone el foco en ámbitos propios de la ETP como son: formación práctica de los estudiantes, relación de la institución con la producción de bienes y servicios, experiencia profesional de los docentes, y producción de conocimiento e introducción de estos en la práctica social, a través de proyectos de vinculación con el medio (Morales Aldean y Rodríguez Guzmán, 2019). El CACES es también responsable en este país de acreditar a los institutos de ETP en cuanto a su capacidad institucional en los ámbitos de infraestructura, docencia especializada, innovación tecnología, e investigación aplicada para que puedan ofertar postgrados técnico-tecnológicos, y no solo carreras de ciclo corto.

En cambio, tanto en Perú como en Colombia, los procesos de acreditación de la calidad educativa son voluntarios por disposición legal para las instituciones de ETP de nivel superior, al igual que para las universitarias. En ambos países, el énfasis en el presente está puesto en los procesos de licenciamiento o registro calificado de las instituciones de este sector que son obligatorios.

En Bolivia, en ausencia de una institución nacional oficial de acreditación en funcionamiento, las universidades avanzaron a través de otras estructuras orgánicas en la acreditación de carreras, mientras que las instituciones de ETP han mostrado menos iniciativa de regulación en esta materia careciendo de mecanismos de acreditación que reconozcan la calidad de su oferta formativa. Distinto es el caso de México, que cuenta con un sólido mecanismo de acreditación descentralizado que es coordinado por el COPAES. En ese país, el modelo de acreditación basado en insumos y procesos, transita a uno de impactos y resultados que considera al sector de ETP de nivel superior (universidades tecnológicas, universidades politécnicas e institutos tecnológicos) como punta de lanza en este movimiento (Castillo, 2019).

Un enfoque de acreditación disímil en la región sigue Brasil, donde el énfasis está puesto en la evaluación de programas o cursos por sobre la evaluación cualitativa de instituciones. Se trata de un proceso coordinado por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (INEP) que es obligatorio solo para las instituciones de educación superior privadas federales, en el cual los resultados de evaluación de aprendizajes se combinan con otros indicadores como titulación de profesores, infraestructura, evaluación de los cursos por los alumnos, para llegar en cada institución al concepto de “Índice general de cursos” que es la base del sistema de acreditación, re-acreditación, autorización y reconocimiento de cursos para el sector privado en ese país. Sin embargo, a juicio de la OECD se trata de un modelo altamente complejo y burocrático que al combinar dimensiones distintas entrega señales confusas sobre la calidad institucional, y que además tiende a desfavorecer a los cursos del sector de ETP al enfatizar en la contratación de docentes con jornada completa con título de doctor (OECD, 2018).

4.3 Evaluación de aprendizajes

La evaluación estandarizada de aprendizajes a estudiantes en sus últimos años de formación es otro de los mecanismos clave en los sistemas de aseguramiento de calidad ya que proporciona información comparable para el mejoramiento de los procesos de aprendizaje y la rendición de cuentas de las instituciones de educación superior (Ferreya et al., 2017). Sin embargo, el diseño e implementación de estas evaluaciones a nivel nacional o regional es complejo, dada la diversidad de programas existentes y la ausencia de referentes curriculares comunes que guíen la formulación de planes de estudio. Solo Colombia y Brasil cuentan con evaluaciones de término obligatorias para los estudiantes

de la educación superior, incluida la ETP, mientras que en México la toma de pruebas nacionales finales es voluntaria.

En Colombia, la prueba que permite tener información aproximada sobre el nivel de habilidades y conocimientos de los estudiantes que han aprobado al menos el 75% de sus estudios profesionales se denomina Saber Pro, y es realizada por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes). En el caso de los estudiantes de programas técnico profesionales y tecnológicos esta prueba recibe el nombre de Saber TyT, y desde el 2015 evalúa tanto competencias genéricas como específicas en tres áreas: mantenimiento e instalación de hardware y software; ensamblaje, mantenimiento y operación de maquinaria y equipos; y promoción de la salud y prevención de la enfermedad. En función de las características de sus programas formativos, las instituciones eligen las áreas o módulos a ser rendidos por sus estudiantes. La aplicación de estas pruebas, diseñadas con el enfoque de competencias laborales, ha favorecido en este país la adopción de este enfoque curricular en el sector de ETP (UNESCO, 2016), al mismo tiempo que ha permitido generar indicadores de valor agregado para la educación superior.

En Brasil, la evaluación de aprendizajes finales –el Examen Nacional de Desempeño de Estudiantes (ENADE)–, también es obligatorio para los estudiantes, pero no es censal. Se realiza cada tres años a una muestra de egresados de cada carrera impartida por las instituciones de educación superior de este país. Esta evaluación, a diferencia del Saber Pro y TyT de Colombia, se utiliza directamente para generar puntajes de calidad para las instituciones de educación superior a las que asisten. Para ello, los resultados del ENADE se combinan con otros indicadores como la titulación de profesores, la infraestructura, la evaluación de los cursos por los alumnos, para llegar en cada institución al concepto de “Índice general de cursos” que, tal como se mencionó, es la base del sistema de acreditación, re-acreditación, autorización y reconocimiento de cursos de las instituciones de educación superior privadas. Sin embargo, existen ciertas críticas al ENADE que apuntan a sus debilidades técnicas al no permitir comparar sus resultados de un año a otro ni entre diferentes carreras (bachillerato, licenciatura y tecnología), así como tampoco tener criterios para dar cuenta de niveles de logro alcanzados por los estudiantes (Schwartzman, 2018).

Finalmente, en el caso de México, la evaluación de estudiantes de educación superior está a cargo del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval), que cuenta con un amplio portafolio de exámenes, incluido los de egreso de carrera. Estos exámenes de carácter voluntario evalúan los conocimientos adquiridos en el plan de estudios cursado, por lo que son en muchas instituciones una opción de titulación. Sin

embargo, en el presente se concentran solo en evaluar a los estudiantes que egresan de licenciaturas. Desde el 2011 esta prueba está descontinuada para los egresados de carreras de técnico superior universitario por decisión de la Coordinación General de Universidades Tecnológicas (Ceneval, 2017).

4.4 Sistemas de información

La generación de información confiable sobre las distintas alternativas educativas y oportunidades de empleo asociadas es indispensable para la mayor transparencia y eficacia del sector de ETP y la educación superior en general. Más aún en un contexto de variedad institucional y de programas creciente, donde las fronteras de este sector y el universitario son difusas y requieren distinción. Los sistemas de información permiten apoyar las decisiones de los estudiantes respecto a sus trayectorias educativas, y de las instituciones de educación superior en relación a su oferta formativa. Asimismo, proporcionan insumos para la evaluación y supervisión de las instituciones, por lo que suelen ser parte de los sistemas de aseguramiento de calidad de la educación superior de los países. Además, para la ETP de nivel superior en particular, tienen el potencial de constituirse en una herramienta de promoción de sus resultados y rasgos distintivos respecto a la formación académica, contribuyendo a su valorización social. Para ello, los sistemas de información, requieren incluir definiciones e indicadores adecuados y específicos para la ETP, lo que implica cambiar algunos paradigmas de calidad pertinentes solo para el sector universitario.

En la región, los sistemas de información en la educación superior están instalados solo en algunos países, y sus dispositivos de levantamiento, análisis y difusión tienden a ser comunes para el sector universitario y de ETP. En este ámbito han dado pasos importantes Chile, Perú y Colombia, mientras que, en otros países como Ecuador y México, aun cuando existen avances en materia de difusión pública de información, no es posible hablar de un sistema propiamente tal, al no existir un esfuerzo coordinado y el uso de metodologías estandarizadas en la recogida y el análisis de datos para caracterizar tanto la oferta como la demanda educativa.

En Chile, el Servicio de Información de la Educación Superior (SIES) del Ministerio de Educación, es el ente responsable de mantener y desarrollar un sistema de información con antecedentes necesarios para la aplicación de políticas públicas destinadas al sector de educación superior, la gestión institucional y la información pública a la ciudadanía. Esta entidad surge del mandato establecido en la Ley 20.129 de 2006 que crea una

Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, en la cual el Ministerio de Educación tiene la función de gestionar y desarrollar un sistema de información. El dispositivo mediante el cual el SIES cumple su mandato es “mifuturo.cl”, un portal web desarrollado con el fin de apoyar el proceso de ingreso a la educación superior, integrando información relevante para la toma de mejores decisiones respecto a la oferta de carreras y proyección laboral de las mismas (ingreso promedio y empleabilidad), además de indicadores de contexto (retención, duración real de las carreras y arancel anual). Se reconoce que la información proporcionada por este portal ha sido clave para la identificación y promoción de áreas en las cuales carreras de la ETP pueden estar asociadas a mayores salarios respecto a ciertos campos universitarios, lo que contribuye a la valoración de este sector y el crecimiento de su matrícula. Sin embargo, el portal no levanta información específica para este sector que permita generar indicadores propios que enfatizen su vinculación con el sector productivo y modalidades alternativas de provisión.

En Perú el portal que difunde información sobre los resultados que los graduados de la educación superior alcanzan en el mercado laboral se denomina “Ponte en Carrera”. Este observatorio de educación y empleo es el resultado de una alianza estratégica entre el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Educación y el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) Acción Empresarial, y busca contribuir a que los jóvenes de este país estén informados para tomar decisiones acertadas sobre su futuro profesional.

Una finalidad más amplia tiene el Observatorio Laboral para la Educación (OLE) del Ministerio de Educación de Colombia que, al producir información y estadísticas para monitorear el mercado de trabajo de los graduados de educación superior, busca no solo contribuir a la pertinencia de la oferta académica de este país, sino también aportar a la autoevaluación de sus instituciones educativas. Para ello complementa indicadores generados a partir de datos administrativos con información recogida a través de encuestas de seguimiento a graduados y empleadores sobre condiciones laborales y sobre el tipo de profesionales que necesita el mercado (tendencias de la demanda). Hasta el 2019 estas encuestas buscaron tener representatividad a nivel nacional distinguiendo entre graduados universitarios y de ETP (unificando el nivel técnico y tecnológico). En el presente se avanza hacia estudios que logren también representatividad a nivel de instituciones y programas para apoyar en los planes de mejoramiento de la calidad de cada institución de educación superior.

En Colombia, los indicadores del OLE junto con otros dispositivos de información integran el Modelo de Indicadores de Desempeño de la Educación (MIDE) que es una herramienta para que las instituciones de educación superior revisen aspectos puntuales

de su gestión y avances en sus procesos de mejora continua. Desde el 2018, existe un modelo específico para las instituciones con oferta en las áreas técnico profesionales y tecnológicas denominado MIDE 'T', que las evalúa en las dimensiones de logro, gestión del conocimiento y entorno (indicadores de empleabilidad regional), deserción, y graduación. El modelo otorga una visión amplia sobre el estado de las instituciones de ETP de nivel superior, reconociendo sus fortalezas y generando mecanismos para superar sus debilidades. Si bien MIDE 'T' es un avance importante para el sector, se reconoce que existen retos por cumplir como la incorporación de indicadores que reflejen más la dinámica de transición de los graduados al mercado laboral identificando el alcance del uso de contratos de aprendizaje. Otros indicadores pendientes de incorporar son el de disponibilidad en las instituciones de espacios de desarrollo de habilidades prácticas y laborales, y de experiencia laboral certificada de sus docentes (Mineducación, 2018).

5. Conclusiones y recomendaciones de política

Los mecanismos de aseguramiento de calidad son claves para el fortalecimiento de la ETP de nivel superior por diversas razones. Primero, porque permiten una mayor regulación y el mejoramiento continuo del sector, garantizando el logro de niveles apropiados de calidad en la formación entregada por todas las instituciones que lo integran. Segundo, porque entregan mayor confianza, a estudiantes y empleadores en relación a su oferta formativa, así como también entre instituciones, lo que facilita la movilidad estudiantil y favorece la continuidad de estudios. Tercero, porque generan mayor transparencia y la promoción de un correcto funcionamiento del sector, lo que puede mejorar su reconocimiento y status en relación al sector universitario que frecuentemente es priorizado por las iniciativas de política, y por los estudiantes de educación superior.

La revisión realizada de los sistemas de ETP y sus mecanismos de aseguramiento de calidad permite dar cuenta que, en la región, no solo es heterogénea la configuración institucional y el alcance de este sector en el sistema de educación superior, sino que también el avance en la promoción y aseguramiento de la calidad de su oferta formativa y los instrumentos que han empleado para ello. En general, se identifica que los países con mayores avances como Chile y Colombia recurren a procesos de licenciamiento o reconocimiento oficial como medio de control de calidad de condiciones básicas, en combinación con procesos de acreditación institucional y de programas que promueven el mejoramiento continuo de la calidad. En cambio, la evaluación estandarizada de aprendizajes al término de los procesos formativos es menos frecuente entre los países de

la región, siendo Brasil el único caso donde los resultados de estas evaluaciones impactan en los procesos de acreditación. Por último, se rescata el caso colombiano en materia de sistemas de información con dispositivos específicos para el sector de ETP que avanzan en reconocer sus particularidades.

Asimismo, se confirma que los progresos en promoción y aseguramiento de calidad de la ETP están en directa relación con el grado de relevancia y madurez institucional que ese sector ha alcanzado en los países. Los países con mayores avances, son precisamente los de mayor cobertura de este sector, mientras que aquellos donde se promueve su oferta pública (como Brasil y Ecuador) aparecen también con iniciativas destacadas, aun cuando los mecanismos de aseguramiento de calidad que se despliegan suelen ser comunes a los existentes para las universidades. Si bien el trato igualitario con el sector universitario puede ser en principio una señal de validación del sector de ETP, pone en tensión su mando de formar con rapidez y eficiencia respondiendo a los requerimientos del mercado. Asimismo, puede llevar a una estigmatización del sector amparada en datos objetivos. Esto ocurre cuando los procesos de acreditación universitaria se extienden a la ETP sin mayores ajustes, de manera voluntaria, y sin soportes necesarios, ya que el resultado por defecto es una baja participación, y postulaciones fallidas que contrastan con los logros alcanzados por las universidades.

La premisa general es que los mecanismos de aseguramiento de calidad reconozcan la diversidad de instituciones, carreras y modos de provisión en la educación superior. Esto con el fin de propiciar, y no limitar la capacidad del sector de ETP de cumplir con sus objetivos. Para ello es relevante acordar la forma de medir la calidad en este sector, lo que requiere considerar características propias, junto con otros elementos que sean transversales al sector universitario. Estas características particulares guardan relación con:

1. el perfil de su planta docente, con nexos más estrechos con los sectores productivos y de servicios, y por ende menos centrados en la docencia exclusiva.
2. modalidades de provisión alternativas, incluidas las semi-presenciales y las que ocurren en los mismos puestos de trabajo (modalidad dual).
3. iniciativas de investigación aplicada y de desarrollo, que contrastan a la investigación académica tradicional desarrollada en las universidades.
4. planes de estudio que permitan el reconocimiento de aprendizajes previos logrados fuera de las aulas.

Junto a ello, se requiere la introducción de criterios de empleabilidad como elemento de medición y que sean complementados con indicadores de eficiencia del proceso formativo (retención en las carreras y titulación oportuna). Se trata avanzar hacia sistemas

evaluativos de calidad con énfasis en resultados e impactos, de manera tal de otorgar mayor flexibilidad al sector en sus procesos formativos. En este cometido es clave contar con observatorios laborales que permitan recabar datos comparables sobre los resultados que los graduados de esta educación alcanzan en los mercados de trabajo, junto con la opinión de los empleadores.

A modo de reflexión final, se señala que el reconocimiento de la ETP de nivel superior como una alternativa igualmente válida que la educación universitaria, si bien depende en grande parte del fortalecimiento del sector propiciado por los mecanismos de aseguramiento de calidad, depende también de otros aspectos. Entre ellos, la solidez de la educación obligatoria de los países en graduar a sus estudiantes con las competencias básicas necesarias para que puedan iniciar el desarrollo de otras más avanzadas y específicas a un sector económico en instituciones de ETP no selectivas. Asimismo, es fundamental que la oferta formativa de este sector se profile y guarde diferencias con la universitaria, de modo que sus egresados sean vistos como complemento y no como sustitutos de quienes cursaron carreras de corte más académico. La experiencia de otros países, y la actitud abierta para aprender de ellas, pueden ayudar a avanzar en el posicionamiento de este sector. Para ello, la sistematización de las políticas implementadas y sus resultados es fundamental.

6. Bibliografía

Castillo, J. C. (2019). La experiencia de la Educación Técnica Universitaria en México, Expectativas y Resultados. Ponencia en la Segunda Edición del Congreso Internacional de Formación Técnica y Tecnológica, CIFTEC. Guayaquil, Ecuador.

Ceneval (2017). Origen y evolución del Ceneval. Ciudad de México, México: Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior.

CNA-Chile (2015). Aprueba criterios de evaluación para la acreditación de carreras profesionales, carreras profesionales con licenciatura y programas de licenciatura. Recuperado de <https://www.cnachile.cl/Criterios%20y%20Procedimientos/DJ%20009-4%20Criterios.pdf>

Ferreira, M. M., Avitabile, C., Botero Álvarez, J., Haimovich Paz, F., y Urzúa, S. (2017). Momento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe. Washington, Estados Unidos: Banco Mundial.

Mineducación (2018). Documento Metodológico MIDE Técnico Profesional y Tecnológico 2018. Versión final. Ministerio de Educación de Colombia.

Morales Aldean, J. P. y Rodríguez Guzmán, A. A. (2019). La autoevaluación como eje central en el aseguramiento de la calidad de los institutos superiores técnicos y tecnológicos. Revista Magazine de las Ciencias, Vol. 4 (Núm. 3), 113-122. doi: 10.5281/zenodo.3340149

OECD (2018). Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil, Reviews of National Policies for Education. doi: 10.1787/9789264309050-en

Schwartzman, S. (2018). La calidad de la educación superior brasileña. ESAL - Revista de Educación Superior en América Latina, Vol. 5, (enero-junio), 16-19. doi: 10.14482/esal.5.378

Sevilla B., M. P. (2017). Panorama de la Educación Técnica Profesional en América Latina y el Caribe. Serie Políticas Sociales N° 222. Santiago, Chile: CEPAL.

UNESCO (2016). La Enseñanza y Formación Técnico Profesional en América Latina y el Caribe: Una perspectiva regional hacia 2030. Santiago, Chile: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



• **Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación**
• IIPE-UNESCO Buenos Aires
• Oficina para América Latina

Planificar **la educación**, construir **EL FUTURO**