

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

IMPLEMENTACIÓN DE LA ACREDITACIÓN DE CARRERAS COMO UN COMPONENTE
DE LA POLÍTICA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD: ANÁLISIS A PARTIR DE LOS
DISCURSOS DE LOS ACTORES Y LOS MECANISMOS ADOPTADOS EN EL ÁMBITO
DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA COSTARRICENSE 1999-2016

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado
Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas para optar al grado y título de Doctorado
Académico en Gobierno y Políticas Públicas

EUGENIA GALLARDO ALLEN

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2019

Dedicatoria y agradecimientos

El presente trabajo está dedicado:

A Camilo y Mauricio por ser mis compañeros de vida, aprendizajes, sueños y luchas.

A Leia, Obi, Padme†, Tuli, Rufus por ser parte de nuestra familia y llenarnos de felicidad cada día.

A mi hermano Ricardo y su familia por su cariño en tiempos difíciles.

A mi mamá por su apoyo y cariño incondicional.

A la Universidad de Costa Rica por brindarme siempre la oportunidad de crecer académicamente y como ser humano.

Agradecimiento:

A la Dra. Violeta Pallavicini Campos, directora de tesis, por haberme acompañado y guiado en mi proceso formativo.

Al Dr. Ronny Viales Hurtado y a la Dra. Flora Salas Madriz por ser parte de mi comité de tesis, por las recomendaciones y los comentarios tan certeros que enriquecieron la investigación.

Al Dr. Hugo Casanova Cardiel, profesor investigador del Instituto de Investigación sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), por compartir sus conocimientos durante mi estancia en la UNAM.

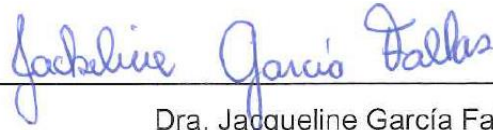
A todas las personas que aceptaron ser entrevistadas, por su disposición y compartir sus conocimientos para enriquecer este trabajo.

Al personal de la Oficina de Asuntos Internacionales y Cooperación Externa (OAICE) de la Universidad de Costa Rica, por hacer posible mi estancia al IISUE de la Universidad Nacional Autónoma de México.

A Marianela Aguilar por compartir sus conocimientos y sus sabios consejos.

A mis queridas amigas Wajiha Sasa, María Acuña, María Marta Jiménez, Flora Salas y a Carlos Mora por ser mis cómplices y consolarme cada vez que lo he necesitado.

"Esta tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios del Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar por al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas"



Dra. Jacqueline García Fallas

**Representante del Decano
Sistema de Estudios de Posgrado**



Dra. Violeta Pallavicini Campos

Directora de Tesis



Dr. Ronny Viales Hurtado

Asesor



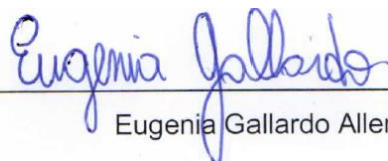
Dra. Flora Salas Madriz

Asesora



Dra. María José Cascante Matamoros

**Directora
Programa de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas**



Eugenia Gallardo Allen

Candidata

Tabla de contenido

Portada	i
Dedicatoria y agradecimientos	ii
Hoja de Aprobación	iii
Tabla de contenido	iv
Resumen.....	viii
Lista de Cuadros	ix
Lista de Figuras.....	x
Lista de abreviaturas	xii
Introducción	1
Capítulo I. Problema de investigación	4
1.1. Exposición del tema	4
1.2 Estado de la cuestión	7
1.2.1 Conceptualizaciones de calidad y su aseguramiento	7
1.2.2. Análisis de modelos de evaluación de la calidad	10
1.2.3 Estudios de caso de sistemas de aseguramiento de la calidad	12
1.3. Preguntas de investigación.....	15
1.3.1. Pregunta general.....	15
1.3.2. Preguntas secundarias.....	15
1.4 Justificación de la importancia de la investigación.....	16
1.5 Objetivos de investigación	18
1.5.1. Objetivo General	18
1.5.2. Objetivos Específicos	18
Capítulo II. Marco Teórico y Metodológico	20
2.1. La Educación superior y su contexto	20
2. 2. Mecanismos de Aseguramiento de la calidad en la educación Superior	24
2.2.1. Concepción de Calidad de la educación superior	24
2.2.2. Aseguramiento de la calidad en la Educación Superior	26
2.3. Análisis de Política Pública	27
2.3.1 Enfoques teóricos para el análisis de política pública	28
2.3.2 Enfoque Secuencial.....	30
2.3.3. Enfoque incrementalista	31
2.3.4. El Neoinstitucionalismo	33

2.3.5 Enfoque institucionalismo centrado en actores.....	36
2.3.6. Análisis de implementación de políticas públicas	38
2.3.7. Marco de análisis propuesto por Sabatier y Mazmanian.....	43
2.4. Gobernanza y Política Pública.....	45
2.5. Metodología de la investigación	47
2.5.1. Variables, atributos y fuentes de información	49
2.5.2 Técnicas de análisis de la información	51
2.5.3 Análisis Crítico del Discurso	52
2.5.4. Análisis de redes	53
2.5.5. Descripción de la estrategia de recolección y análisis de la información	55
Capítulo III. Formulación de la política de calidad de la educación superior	57
3.1. Reseña de la evolución histórica de la Educación Superior Costarricense	57
3.2. Marco institucional de la educación superior	63
3.2.1. Constitución Política de Costa Rica.....	63
3.2.2. Ley Fundamental de la Educación.....	64
3.2.3. Leyes de Creación de las Universidades Públicas.....	65
3.2.4. Normativa que regula a las universidades privadas.....	67
3.3. La formulación del mecanismo de acreditación de carreras	69
3.3.1. Introducción de políticas de evaluación y calidad en educación costarricense ...	72
3.3.2. Interacciones del Consejo Nacional de Acreditación (CNA).....	79
3.3.3. Actores, roles e intereses en la Formulación de la política	97
3.3.4. Constelación de actores y sus estrategias.....	100
Capítulo IV. La construcción institucional del SINAES.....	103
4.1. Marco institucional que regula el funcionamiento del SINAES.....	103
4.1.1. Estructura y funcionamiento del SINAES.....	106
4.2. Financiamiento de la acreditación	114
4.2.1. Financiamiento Banco Mundial.....	118
Capítulo V. Implementación de la acreditación en general y para el caso de las carreras de educación de la Universidad Nacional y la Universidad de Costa Rica.....	120
5.1. Aspectos generales de la implementación.....	120
5.1.1. Etapas y Modelo de evaluación para optar por la acreditación	122
5.1.2 Concepción de calidad de la educación superior del SINAES	130
5.1.3 Identificación de Actores en la etapa de implementación.....	134
5.2. Interacciones en el CNA.....	134
5.2.1. Nodos identificados	135

5.3. Análisis de los discursos de los actores en ceremonias acreditación.....	167
5.3.1. Acreditación de la Calidad un mecanismo para alcanzar la excelencia universitaria.....	168
5.3.2. Ideas provenientes de los organismos internacionales.....	169
5.3.3 La acreditación como respuesta a la sociedad de conocimiento	171
5.3.3.1. Desarrollo de capacidades como capital humano.....	172
5.3.3.2. Economía Basada en el Conocimiento	173
5.4. Implementación de la Acreditación de carreras el caso las carreras de Educación de la UCR y de la UNA.....	174
5.4.1. Reseña histórica y Leyes de creación UNA y UCR	174
5.4.1.1. Universidad de Costa Rica	174
5.4.1.2. Universidad Nacional.....	177
5.4.2. Institucionalización de los procesos de acreditación en la UCR y la UNA.....	179
5.4.3. Normativa y políticas de calidad en la UCR.....	181
5.4.5. Modelo de Gobernanza para implementar la acreditación de carreras	183
5.4.5.1. Universidad de Costa Rica	183
5.4.4. Normativa para la gestión del mecanismo de acreditación de carreras de la Universidad Nacional (UNA).....	186
5.4.5.2. Universidad Nacional.....	189
5.4.5. Casos de estudio: carreras educación UCR y UNA.....	190
5.4.6. Nociones de calidad la UNA y la UCR.....	195
5.4.7. Acreditación de la calidad educativa: desde las Comisiones de Autoevaluación de la Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional	200
5.4.8. Motivaciones de las carreras para acreditarse.....	205
5.4.9. Recursos humanos y materiales.....	206
5.4.10. Oficinas Técnicas de Evaluación UNA y UCR	208
5.5. Consideraciones finales	209
Capítulo VI. Apoyo político para la implementación de la acreditación	213
6.1. Discursos de los actores de gobierno.....	213
6.2. Interacciones presentes en los medios de comunicación	216
6.3. Análisis de los discursos relacionados con calidad y acreditación presentes en los periódicos: <i>La Nación, La Prensa Libre y La República</i> 1999-2016.....	219
6.3.1. La legitimación de la implementación	220
6.3.2. Ideas provenientes de organismos internacionales: evaluación, transparencia, rendición de cuentas y mejoramiento continuo.....	223
6.3.3. Economía basada en el conocimiento	225

6.4. Posiciones favorables y desfavorables con respecto a la calidad de la educación superior	227
6.4.1. Posición desfavorable en los artículos de periódico.....	227
6.4.2. Posición favorable en los artículos de periódico	229
6.5. Percepción de los graduados de carreras acreditadas sobre la calidad	233
6.6. Informe de Educación de la OCDE.....	236
6.7. Consideraciones Finales.	238
VII. Conclusiones	240
VIII. Referencias	252
IX. Anexos.....	261

Resumen

En la presente investigación se planteó como problema de estudio examinar el proceso de implementación de la acreditación de carreras como un componente de la política de aseguramiento de la calidad, a partir tanto de las interacciones de los diversos actores y sus discursos, como de los mecanismos adoptados en el ámbito de la educación superior pública costarricense. El análisis se concentró en las etapas de formulación e implementación, realizándose para el SINAES en general y para el caso de las carreras de educación de la UNA y de la UCR, durante el periodo 1999-2016.

El objeto de estudio se abordó desde el enfoque del institucionalismo centrado en actores, el cual parte de la idea de la conformación de redes de actores públicos y privados en las actividades del sector público, circunscritas en un marco institucional que influye tanto sobre actores como en los resultados políticos (Zurbruggen, 2006). Adicionalmente se utilizaron los marcos analíticos de política pública de Mazmanian y Sabatier (1981) y el modelo de Scharfp (1997).

Para cumplir los objetivos de investigación se realizó una revisión documental de leyes, normativa y actas. Se identificaron las interacciones de actores en las actas del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y en los medios de comunicación utilizando la técnica análisis de redes (ARS). También se utilizó el análisis crítico del discurso (ACD) para establecer los discursos de autoridades universitarias, autoridades de gobierno y medios de comunicación. Finalmente, se realizaron entrevistas semiestructuradas dirigidas a docentes y directoras de las carreras de educación de la UNA y UCR para identificar la noción de calidad, motivaciones y apoyo hacia la acreditación.

Los análisis mostraron que en la etapa de formulación de la política de aseguramiento de la calidad se tendió a vincular con la idea de educación como derecho humano, mientras que, en el periodo de implementación se enfatiza el condicionamiento de las ayudas económicas al mejoramiento y desarrollo de indicadores relacionados con el control y la rendición de cuentas por parte de las universidades. Por otra parte, el análisis de la noción de calidad mostró que no existe una única definición. Para el caso del SINAES esta está condicionada a la misión y metas que se propone cada universidad, mientras que la UNA y UCR se apartan de esta noción relativista e indican que se debe responder al contexto - agenda educativa del país- y formar buenos profesionales. Además, los discursos utilizados funcionaron como una herramienta persuasiva, ya que, al no estar el concepto de calidad universitaria claro para los diversos actores, se logra posicionar la relevancia de la acreditación de carreras vinculándola con la excelencia, la rendición de cuentas, la mejora continua y como una herramienta para responder a la sociedad del conocimiento. Tanto el SINAES como las universidades públicas analizadas han establecido un marco institucional y una gobernanza para implementar la acreditación. En cuanto al nivel de apoyo público a la acreditación de carreras se encontró que la acreditación es importante, ya que podría brindar información tanto a padres de familia como estudiantes sobre la calidad de las universidades y sus carreras con vistas a la consolidación de una cultura de rendición de cuentas. Finalmente, en cuanto al análisis de las interacciones de los actores, se puede definir como una política de alto consenso, se encuentra un único disenso marcado por dos constelaciones de actores una a favor del SINAES y otra que consideraba que debía existir un ente acreditador únicamente para universidades privadas; sin embargo, ambas constelaciones poseen una posición a favor de la acreditación. Conforme se avanza en la acreditación se resalta que esta presenta una baja cobertura y se relaciona como un elemento a mejorar por parte del SINAES.

Lista de Cuadros

Cuadro 1. Finalidades de los Sistemas de Aseguramiento de la calidad	10
Cuadro 2. Categorías de análisis, atributos y fuentes de información.....	49
Cuadro 3. Universidades Públicas de Costa Rica por año de creación y número de ley..	66
Cuadro 4. Indicadores de centralidad 1999	81
Cuadro 5. Indicadores de centralidad 2000, I semestre.....	85
Cuadro 6. Indicadores de centralidad 2000, II semestre	88
Cuadro 7. Indicadores de centralidad 2001, I semestre.....	92
Cuadro 8. Indicadores de centralidad 2001, II semestre	95
Cuadro 9. Actores, roles, interés, demandas e impacto percibido en el proceso de formulación	99
Cuadro 10. Universidades afiliadas de SINAES y número de carreras acreditadas, 2016	107
Cuadro 11. Descripción de los componentes de calidad del modelo de evaluación 2000, SINAES	125
Cuadro 12. Dimensiones del modelo de evaluación 2009, SINAES.....	126
Cuadro 13. Indicadores de centralidad 2002	137
Cuadro 14. Indicadores de centralidad 2003	141
Cuadro 15. Indicadores de centralidad 2004	145
Cuadro 16. Indicadores de centralidad 2005	148
Cuadro 17. Indicadores de centralidad 2006	152
Cuadro 18. Indicadores de centralidad 2007	156
Cuadro 19. Indicadores de centralidad 2008	159
Cuadro 20. Red de actores CNA, 2009	161
Cuadro 21. Indicadores de centralidad 2010	163
Cuadro 22. Indicadores de centralidad 2011	165
Cuadro 23. Plan Global Institucional 2004-2011	188
Cuadro 24. Indicador de centralidad de los actores presentes en la red	218
Cuadro 25. Valoraciones brindado a aspectos relacionados con calidad. Encuesta de la acreditación de la educación superior desde la perspectiva de los graduados	234

Lista de Figuras

Figura 1. Triángulo de la coordinación de la educación superior	22
Figura 2. Componentes del concepto de calidad	25
Figura 3. Sistema de Aseguramiento de la calidad para la educación superior	27
Figura 4. Etapas de la política pública en el Modelo Secuencial.....	30
Figura 5. Modelo explicativo de Scharpf.....	38
Figura 6. Proceso de implementación de política pública.....	40
Figura 7. Modelo de implementación de Sabatier y Mazmania	43
Figura 8. Diagrama de la metodología utilizada	48
Figura 9. Evolución de la educación superior costarricense, 1814-2016.....	59
Figura 10. Número de universidades privadas creadas en el periodo 1975-2012	60
Figura 11. Matrícula universitaria según sector educativo.....	61
Figura 12. Presupuesto destinado a Educación: MEP, FEES con respecto al presupuesto en educación 1981-1997, Costa Rica.....	62
Figura 13. Valoración brindada por los y las costarricenses a las instituciones	63
Figura 14. Organización del Sistema Universitario costarricenses	69
Figura 15. Crecimiento de la población en el grupo de edad 20 a 24 años, para el periodo 1950-2010.....	70
Figura 16. Número de títulos otorgados por las Universidades Públicas y Privadas, 1990-2015.....	72
Figura 17. Diagrama proceso en el cambio de política de calidad en la educación superior costarricense.....	77
Figura 18. Red de actores CNA, 1999	80
Figura 19. Análisis de conglomerado a partir de las interacciones, 1999	83
Figura 20. Red de actores CNA, I-2000.....	84
Figura 21. Análisis de conglomerado a partir de las interacciones, I-2000.....	86
Figura 22. Red de actores CNA, II-2000	86
Figura 23. Análisis de conglomerado a partir de las interacciones, II-2000.....	89
Figura 24. Red de actores CNA, I-2001.....	91
Figura 25. Análisis de conglomerado a partir de las interacciones, I-2001.....	93
Figura 26. Red de actores CNA, II-2001	94
Figura 27. Análisis de conglomerado a partir de las interacciones, II-2001.....	96
Figura 28. Marco institucional SINAES	105
Figura 29. Estructura organizacional del SINAES.....	109
Figura 30. Evolución de la estructura organizativa del SINAES 1999-2016.....	110
Figura 31. Modelo de Gobernanza del SINAES a partir de su marco institucional	114
Figura 32. Principales hitos de la implementación de la acreditación de carreras	122
Figura 33. Etapas para obtener la acreditación ante el SINAES.....	123
Figura 34. Red de actores CNA, 2002	136
Figura 35. Red de actores CNA, 2003	140
Figura 36. Red de actores CNA, 2004	144
Figura 37. Red de actores CNA, 2005	147
Figura 38. Red de actores CNA, 2006.....	151

Figura 39. Red de actores CNA, 2007	155
Figura 40. Red de actores CNA, 2008	158
Figura 41. Red de actores CNA, 2009	160
Figura 42. Red de actores CNA, 2010	161
Figura 43. Red de actores CNA, 2011	164
Figura 44. Densidades de las redes de actores, 1999-2011	166
Figura 45. Estructura Organizativa de la UCR	176
Figura 46. Estructura Organizativa de la UNA	178
Figura 47. Gubernanza de la Acreditación de carreras UCR.....	185
Figura 48. Gubernanza de la Acreditación de carreras UNA.....	190
Figura 49. Universidad Nacional carreras de Educación	192
Figura 50. Carreras Acreditadas UNA	192
Figura 51. Estructura organizativa de las carreras de Educación Universidad de Costa Rica.....	194
Figura 52. Carreras acreditadas UCR.....	195
Figura 53. Noción de calidad brindada por autoridades de carrera UNA.....	196
Figura 54. Percepción de directoras y directores UNA del apoyo brindado por los diferentes actores.....	197
Figura 55. Noción de calidad brindada por autoridades de carrera UCR.....	199
Figura 56. Percepción de directoras y directores UCR del apoyo brindado por los diferentes actores.....	200
Figura 57. Nube de palabras noción de calidad educativa propio.....	202
Figura 58. Nube de palabras noción de calidad educativa sobre SINAES	203
Figura 59. Proceso mediante para garantizar la calidad según entrevistas a docentes..	204
Figura 60. Valoración de los diversos aspectos de un proceso de acreditación por parte del personal docentes y autoridades de las carreras	208
Figura 61. Número de artículos de periódico para el periodo 2000-2016.....	216
Figura 62. Red de actores presentes en los medios de comunicación	218
Figura 63. Categorías de análisis medios de comunicación	219
Figura 64. Conglomerados de actores presentes en la red medios de comunicación, 1999-2016.....	232

Lista de abreviaturas

ACD	Análisis Crítico del Discurso
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de Calidad y Acreditación
ARS	Análisis Redes
CEAB	Canadian Engineering Accreditation Board
CGR	Contraloría General de la República
CIDE	Centro de Investigaciones en Educación
CCA	Consejo Centroamericano de Acreditación
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
CNA	Consejo Nacional de Acreditación
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONESUP	Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada
FEES	Fondo Especial de la Educación Superior
IES	Instituciones de Educación Superior
INQAAHE	Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional
MEP	Ministerio de Educación Pública
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior
PLANES	Plan Nacional de la Educación Superior
RIACES	Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior.
SINAES	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
SUPRICORI	Sistema de Acreditación de Carreras de la Enseñanza Superior Universitaria de Costa Rica
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación

Introducción

La presente investigación busca examinar el proceso de implementación de la acreditación de carreras como un componente de la política de aseguramiento de la calidad, a partir tanto de las interacciones de los diversos actores y sus discursos, como de los mecanismos adoptados en el ámbito de la educación superior pública costarricense en el periodo 1999-2016.

El reconocimiento de la educación como un derecho humano y un bien público hace que la implementación de políticas de acreditación se convierta en un tema relevante. En el contexto costarricense, aún antes de la Constitución de la República, la educación es considerada un elemento fundamental para el desarrollo político, social y económico, por lo que ha existido una preocupación constante por parte del Estado por incrementar su acceso y cobertura.

A partir de la década de 1990, en Costa Rica, se percibe un deterioro en la calidad de la formación universitaria, debido a la proliferación no controlada de universidades privadas. Esta situación, sumada a un contexto donde los organismos internacionales establecen una agenda tendiente al fortalecimiento de políticas de evaluación, explica la creación del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) con el propósito de implementar la acreditación carreras para garantizar la calidad de la educación superior universitaria. En la actualidad, en palabras de Eugenio Trejos, la calidad de la educación superior se considera un bien superior para la sociedad con una dimensión, ética, social y con importancia desde el punto de vista económico (Eugenio Trejos, CNA-Acta 293-2004).

Desde la perspectiva académica, estudiar el proceso de implementación de la acreditación de carreras podría aportar al mejoramiento de las políticas en educación superior. Esta investigación involucra un abordaje complejo debido a la intervención de diversos actores en su formulación e implementación.

Se ilustra la implementación de la acreditación con dos casos correspondientes a las carreras del área de Educación de la Universidad de Costa Rica (UCR) y la Universidad Nacional (UNA). El estudio se limita al área de Educación por ser prioritaria para el desarrollo del país. Las universidades fueron seleccionadas siguiendo el criterio de que estas son las que tienen mayor número de carreras acreditadas.

El documento está conformado por seis capítulos, más las conclusiones. En el primer capítulo se realiza la exposición del tema, el estado de la cuestión donde se describen diversas investigaciones que se han realizado sobre calidad y acreditación de carreras en educación superior. Se indica el problema de investigación y una serie de interrogantes alrededor de este.

En el segundo capítulo se establecen las bases teóricas relacionadas con la educación superior, así como la definición de conceptos como *acreditación* y *aseguramiento de la calidad*. Se realiza un recorrido por diversos marcos analíticos de política pública con el propósito de elaborar una estrategia metodológica para examinar el proceso de implementación de la acreditación de carreras como un componente de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior costarricense.

En el tercer capítulo se realiza una reseña de la evolución histórica de la educación superior costarricense mediante un análisis documental. También se describe el marco institucional de la educación superior costarricense con el propósito de establecer los elementos que la componen. Finalmente, se aborda la dinámica del proceso de formulación de la política de calidad mediante el análisis del contexto, de los elementos que influyeron en el cambio de política, la identificación de los actores, sus intereses y estrategias.

El cuarto capítulo aborda el marco institucional que regula el funcionamiento del SINAES. Se describe la estructura y funcionamiento para establecer la gobernanza por la cual se rige la acreditación de carreras. Adicionalmente, se analizan los aspectos relacionados con el financiamiento durante la implementación de la acreditación de carreras.

En el quinto capítulo se analiza la implementación del mecanismo de acreditación en general y para el caso de carreras del área de educación de la UNA y de la UCR. Se describen sus aspectos generales, se identifican los actores, sus interacciones y se analizan los discursos de autoridades universitarias en las ceremonias de acreditación. Para el caso de la UCR y la UNA, se realiza una breve reseña histórica y se presenta la estructura organizativa de cada una de estas casas de enseñanza. Se describen los principales antecedentes que dieron pie a la introducción de mecanismos de evaluación y acreditación en estas instituciones. Además, se establece el marco institucional de cada una en esta materia con el propósito de identificar la gobernanza en la que se desarrolla la acreditación de carreras en estas universidades. Finalmente, se exponen los resultados

obtenidos de entrevistas realizadas a autoridades de carreras de educación, integrantes de comisiones de autoevaluación y asesores de las Oficinas Técnicas de Evaluación de cada institución con respecto a la implementación de la acreditación de carreras.

La finalidad del sexto capítulo fue analizar el componente de aspectos no normativos del modelo de Sabatier y Mazmanian (1981) para el análisis de la implementación de una política pública. De acuerdo con dicho modelo, los aspectos no normativos se refieren al apoyo político recibido en la implementación de la política y el efecto que producen los cambios en las condiciones socioeconómicas y técnicas en la implementación, así como el apoyo del público, grupos de interés y autoridades relacionadas con la implementación. El análisis se concentró en lo indicado en medios de comunicación, en el Estado de la Educación, Ceremonias de acreditación y en lo indicado en el informe de la OCDE publicado en el 2015. La información para el análisis se obtuvo de las siguientes fuentes: artículos publicados en los periódicos en el periodo 2001-2016. Los Informes del Estado de la Educación publicados a partir del 2005. Actores de gobierno que participaron en ceremonias de acreditación en el periodo 2001-2005. Por último, se realizan las conclusiones y las líneas futuras de investigación.

Capítulo I. Problema de investigación

En este capítulo se realiza la exposición del tema, el estado de la cuestión donde se describen diversas investigaciones realizadas sobre calidad y acreditación de carreras en educación superior. Se indica el problema de investigación y una serie de interrogantes alrededor de este.

1.1. Exposición del tema

En la política educativa latinoamericana, del último siglo, se pueden identificar tres reformas: la primera, que se dio en la década de 1960, se relaciona con la expansión del sistema educativo; la segunda se presenta en la década de 1980, la cual se enfocó en la gestión, funcionamiento y financiamiento de la educación; por último, en la década de 1990 se dieron acciones dirigidas a fortalecer la calidad y gestión al introducir con mayor fuerza aspectos relacionados con el acceso a la educación de los sectores más vulnerables, reforma promovida principalmente por organismos internacionales como el Banco Mundial (Tarabini y Bonal, 2011).

En el año 1990, dentro de un contexto donde los gobiernos empezaron a prestar atención al establecimiento de sistemas nacionales de acreditación, surgió el tema del aseguramiento de la calidad en Latinoamérica. Dicho contexto estuvo determinado por la masificación del acceso a la educación superior, la diversificación de las instituciones, debido a la aparición de instituciones privadas (Geoffroy, 2013; Rubaii y Lima, 2016) y por una serie de presiones sobre la calidad de la educación superior por parte de organismos internacionales como medio para el desarrollo de los países latinoamericanos (Rubaii y Lima, 2016).

El sistema de educación superior en Costa Rica también se vio afectado por estas condiciones (masificación, proliferación de universidades privadas y presiones de organismos internacionales). Por ejemplo, la proliferación de universidades privadas se evidencia en el crecimiento sostenido al pasar de una en 1975 a 52 en el año 2011 (Programa Estado de la Educación, 2011) y en el hecho que aproximadamente el 50% de la población matriculada en educación superior universitaria seguía sus estudios en universidades privadas.

De acuerdo con Guido (2005), otras condiciones para la implementación de la acreditación fueron el cambio en el estilo de desarrollo de un Estado intervencionista a uno regulador, acompañado de cuestionamientos relacionados con el financiamiento de la educación pública y una mayor exigencia en el tema de rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas.

A pesar de que el artículo 85 de la Constitución Política de Costa Rica establece la obligación del Estado de dotar de patrimonio a las universidades estatales, en los últimos años, el financiamiento de la educación superior pública ha necesitado arduas negociaciones con el gobierno. En ese proceso se ha recurrido a empréstitos de organismos internacionales como el Banco Mundial, destinados a la ampliación de la cobertura y la permanencia de la población estudiantil; así como al desarrollo de infraestructura y adquisición de equipo para fortalecer la innovación, el desarrollo científico y tecnológico en las diferentes regiones del país (CONARE, 2015).

Respecto del crecimiento de la educación superior privada, en Costa Rica desde la década de 1990 se discute la existencia de algunas universidades de dudosa calidad en la formación profesional, los servicios que brindan y el personal docente que contratan (Gutiérrez y Rojas, 2013; Consejo Universitario, UCR acta sesión 3951, 1993; Consejo Universitario, UCR acta sesión 3948, 1993).

Dada la preocupación por la calidad de la educación superior, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE)¹ acordó en el año 1993 el Convenio para la creación del SINAES, con el propósito de velar de manera permanente por la excelencia de las carreras y programas ofrecidos por las universidades costarricenses. En el año 2002, la Ley de la República N° 8256 declara de interés público a las actividades efectuadas por el SINAES y le otorga la potestad de “planificar, organizar, desarrollar, implementar, controlar y dar seguimiento a un proceso de acreditación que garantice continuamente la calidad de las carreras, los planes y programas ofrecidos por las instituciones de educación superior” (Ley 8256, artículo 1).

¹ El Consejo Nacional de Rectores es una instancia creada en el año 1974 mediante “Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica”, suscrito por las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal.

En el año 2010 se aprobó la Ley de la República N° 8792 donde se establecen los criterios y estándares de SINAES como norma nacional en materia de calidad educativa para estudios parauniversitarios, universitarios de grado y posgrado. Tanto el convenio como las leyes relacionadas con la creación e implementación de un sistema nacional de acreditación fueron acogidos de manera satisfactoria por las universidades públicas y algunas universidades privadas. Para el año 2016 cuatro universidades públicas y 12 privadas eran miembros plenos² del SINAES, mientras que una universidad pública y cuatro privadas eran miembros asociados³. La implementación de la acreditación de carreras ha tenido como consecuencia que las universidades públicas establezcan políticas y prácticas internas relacionadas con la evaluación y el mejoramiento de la calidad de sus carreras o programas.

Como se mencionó, la acreditación de carreras como un componente del aseguramiento de la calidad en la educación superior, no se produce de manera aislada en Costa Rica, sino que responde entre otras cosas, a presiones de organismos internacionales. Por ejemplo, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) fue financiado por la cooperación alemana para la formación y promoción de la evaluación de la calidad de la educación superior (Aguilar, 2016). Por su parte, UNESCO ha presentado una serie de estudios en las Conferencias de regionales y mundiales sobre Educación Superior, donde se enfatiza la importancia de los sistemas de acreditación como un componente del aseguramiento de la calidad en la educación superior, dado su carácter como factor de desarrollo y de progreso de los países, menor pobreza si se parte de la educación como un medio de movilidad social. Dentro de las acciones enmarcadas en estas políticas se encuentra la creación de sistemas públicos de acreditación, ya sean voluntarios u obligatorios, la relación entre financiamiento y evaluación, así como una línea enmarcada en la rendición de cuentas y los derechos de la ciudadanía (Brunner y Villalobos, 2014).

Todo esto hace pensar que la inserción de políticas de calidad en Costa Rica haya sido influida por este contexto internacional y por la aspiración a mejorar sus indicadores sociales y económicos con el fin de alcanzar el objetivo de un país con mayor progreso y desarrollo.

² Son las instituciones de educación superior que han cumplido los requisitos de afiliación y mantienen vigente la acreditación oficial mínima de carreras o programas de posgrado.

³ Son las instituciones de educación superior que han sido admitidas temporalmente por el SINAES, bajo la condición de cumplir los compromisos contemplados en el Reglamento de Membresía.

El Consejo Nacional de Rectores (CONARE), creado en 1974, es el actor, que operó como la coalición promotora. Conformado por las universidades estatales, introdujo en la agenda el tema de la acreditación de la calidad. El CONARE mediante un ejercicio autónomo con respecto al gobierno, contó con poder en el ámbito de la educación superior estatal, para iniciar la reflexión y movilizó a otros actores igualmente influyentes como las universidades privadas y el mismo gobierno, para posicionar el tema de la calidad de la educación superior y su aseguramiento como un problema público e insertarlo en la agenda gubernamental. A pesar de la implementación de acciones para garantizar la calidad como la acreditación de carreras, mediante el SINAES en el año 2016 esta instancia había acreditado 7% de la oferta académica, el porcentaje de población graduada proveniente de carreras acreditadas representaba aproximadamente 10% (Estado de la Educación, 2017).

En la presente investigación se abordará la fase de implementación de la acreditación de carreras como un componente de la política pública de aseguramiento de la calidad. Para ello se realizará un análisis desde los discursos de los actores y los mecanismos adoptados en el ámbito de la educación superior. Se tomará en cuenta documentos oficiales como el Convenio Creación de SINAES, la Ley N° 8256 del Sistema Nacional de Acreditación- (SINAES) y la Ley N° 8792 del Fortalecimiento del SINAES, modelo de evaluación de la calidad utilizado por el SINAES, actas del Consejo Nacional de Acreditación (CNA), documentos institucionales de la UNA y la UCR, así como los artículos de periódicos relacionado con el tema, publicados en el periodo de estudio.

1.2 Estado de la cuestión

Los estudios sobre aseguramiento de la calidad en la educación superior pueden ser clasificados según su temática en 3 categorías:

- i. Conceptualizaciones de calidad y aseguramiento de la calidad, donde se incluyen discusiones que pretenden aclarar el concepto mismo de calidad y su aseguramiento.
- ii. Análisis de los distintos modelos de evaluación de la calidad
- iii. Estudios que se refieren específicamente al estudio de casos de uno o varios sistemas nacionales de evaluación de la calidad.

1.2.1 Conceptualizaciones de calidad y su aseguramiento

Un aspecto importante abordado en los estudios sobre aseguramiento de la calidad en la educación superior es la conceptualización de calidad; por ejemplo, Zapata y Tejeda (2009), al estudiar los efectos y cambios producidos por los mecanismos de aseguramiento de la calidad, indican que es fundamental contar con una noción de calidad. Según estos autores, la noción de calidad es necesariamente amplia, polisémica y puede ser interpretada de diferentes maneras dependiendo del contexto y la perspectiva desde donde se parta. Harvey y Green (1993) mencionan que la calidad en la educación superior es un término relativo en su uso y circunstancias, puede tener significados diferentes en diversas personas e incluso puede significar cosas distintas para una misma persona en momentos diferentes. Adicionalmente, la evaluación y el aseguramiento de la calidad en la educación superior se ubican dentro de una dinámica social en la cual intervienen una serie de actores que poseen sus propias concepciones y expectativas (Pires y Lemaitre, 2008), lo que reafirma el carácter político de este concepto en el ámbito de la educación superior (Skolnik, 2010).

El carácter político de la noción de calidad en la educación superior y su aseguramiento se evidencia en al menos tres factores: el primero, se fundamenta en que cada uno de los actores tienen una concepción de calidad en función de sus motivaciones y expectativas; es decir, existen múltiples concepciones de los diversos implicados, por cuanto son concepciones personales y sociales que varían según la persona o grupo interesado. El segundo factor se relaciona con las presiones internas de las instituciones de educación superior sobre la conformidad de los procesos de aseguramiento de la calidad, dado que representan procesos centralizados y poco usuales en estas instituciones. El tercer factor contempla el papel y el poder del profesorado, ya que en algunos países se perciben los procesos de evaluación y acreditación como una forma de control e invasión de la autonomía profesional y docente, mientras que el tratamiento de la calidad propio de las políticas de acreditación es considerado como superficial (Hoecht, 2006).

Para definir la noción de calidad de un sistema de educación superior hay dos posibilidades, que se llegue a un consenso respecto del término o que se imponga por los grupos de poder-conflicto (Olaskoaga, Marum-Espinosa y Partida, 2015). Otra posibilidad es que estas

definiciones estén influidas por directrices internacionales como la OECD⁴, Banco Mundial, UNESCO⁵, entre otras.

Havey y Green (1993) conceptualizan la calidad de la educación superior en cinco categorías: excepcionalidad, perfección o consistencia, adecuación al propósito, eficiencia (relación precio-calidad) y potencial de transformación de las personas participantes. Olaskoaga, Marum-Espinosa y Partida (2015) realizan un estudio empírico donde relacionan la diversidad semántica del concepto de calidad con su carácter político. El estudio fue realizado en México donde se recolectó mediante un instrumento autoadministrado la noción de calidad de docentes y directivos de Instituciones de Educación Superior (IES). El instrumento se construyó con base en la operacionalización de las categorías de calidad propuestas por Havey y Green (1993) y se aplicó a personal docente y directivo de diversas IES. Dentro de los resultados se encontró que el personal docente asocia la noción de calidad con un sentido de "potencial de transformación" y el profesorado en puestos administrativos con "la noción de eficiencia" -relación calidad y precio-, por tanto, se evidenció cómo el significado de calidad está permeado por las expectativas y motivaciones de los diversos actores.

Algunos estudios se han centrado en analizar el concepto de aseguramiento de la calidad definiéndolo como un conjunto de mecanismos, normas y prácticas internas y externas a las instituciones y programas, donde intervienen diferentes actores que buscan controlar, mejorar y promover la calidad (Pires y Lemaitre, 2008; Salazar y Caillón, 2012; Zapata y Tejeda, 2009). En este sentido, la acreditación constituiría un modo particular de aseguramiento de la calidad, conformado por procedimientos de evaluación permanentes, tanto externos como internos que busquen verificar y certificar públicamente que se el cumplimiento de determinados criterios de calidad (Zapata y Tejeda, 2009).

La acreditación se brinda por un plazo determinado. Tiene el propósito de valorar el progreso que una institución o programa alcance respecto de sus propios fines y objetivos, el grado de cumplimiento con los criterios y estándares de calidad indicados por el modelo de la agencia acreditadora (Salazar y Caillón, 2012). Normalmente los mecanismos de

⁴ Organization for Economic Cooperation and Development.

⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

aseguramiento de la calidad tienen objetivos o finalidades según se muestra en el Cuadro 1. La primera finalidad se denomina "control de calidad" que se relaciona con mecanismos de licenciamiento establecidos por el gobierno con el propósito de que las IES cumplan con los estándares mínimos. Una segunda finalidad se enmarca en la "rendición de cuentas" cuyo mecanismo es la acreditación, dado que permite la evaluación periódica del desempeño de las instituciones y sus programas. Por último, la finalidad del "mejoramiento" que utiliza como herramienta la auditoría académica. Es importante destacar que las tres finalidades pueden coexistir en los sistemas nacionales de acreditación (Salazar y Caillón, 2012).

Cuadro 1. Finalidades de los Sistemas de Aseguramiento de la calidad

Finalidad			
	Control de calidad	Rendición de cuentas	Mejoramiento
Mecanismo principal	Licenciamiento	Acreditación	Auditoría académica
Contexto	Sistema de educación superior con importantes procesos de masificación y diversificación	Sistema de educación superior con cierto grado de consolidación, pero importante diversidad	Especial interés en el mejoramiento de instituciones de educación superior con ciertos niveles de calidad
Nivel de exigencia	Estándares mínimos de calidad	Estándares de calidad y propósitos institucionales	Propósitos institucionales
Duración	Permanente o con renovación periódica	Renovación periódica	Renovación periódica

Fuente: Salazar, JM; Caillón, A (2012)

Un segundo tema analizado por los estudios sobre aseguramiento de la calidad se enfoca en los diversos modelos de evaluación utilizados en la educación superior. Estos abarcan desde aspectos históricos hasta los elementos que se deben de tomar en cuenta para su construcción.

1.2.2. Análisis de modelos de evaluación de la calidad

Van Vught y Westerheijde (1994), quienes analizan las raíces históricas de la evaluación de la calidad en la educación superior en países norteamericanos y europeos, indican que desde la época medieval las instituciones de educación superior se regían mediante mecanismos de autogobierno y autoridades externas; por consiguiente, se configuraron dos modelos de evaluación de la calidad según el énfasis dado a cada uno de los aspectos anteriores: el modelo francés, donde se enfatizaba la sujeción a la autoridad externa (específicamente la jerarquía eclesiástica) y el modelo inglés donde privaba el criterio interno de los colegas (autogobierno). Como estos autores indican, aunque ninguno de estos persiste en la actualidad, ambos son rasgos constitutivos de los modelos actuales como el modelo basado en la rendición de cuentas y la valoración mediante la revisión de pares académicos. En esta distinción Van Vught y Westerheijde reconocen las características extrínsecas e intrínsecas de la educación superior. Las primeras se refieren a la concepción de una universidad imbuida dentro de la dinámica del contexto social, mientras las segundas se ocupan de la universidad en tanto institución cuyo fin es la búsqueda de la verdad y el conocimiento.

Pires y Lemaitre (2008) indican, refiriéndose a los procesos actuales de evaluación de la calidad, que pueden distinguirse aquellos llevados a cabo por las propias instituciones de las externas, que son establecidas por el gobierno mediante políticas ejecutadas o implementadas por sistemas nacionales de acreditación a través de agencias de aseguramiento de la calidad. El proceso externo puede tener diversos propósitos como: controlar la operación de instituciones con el cumplimiento de criterios mínimos de calidad, garantizar la calidad o buscar la mejora continua mediante auditorías académicas. Van Vught y Westerheijde (1994) sugieren que en la actualidad la acreditación de programas se entiende como un tipo de evaluación de la calidad donde subsisten las dos dimensiones señaladas, incluyendo una primera etapa de autoevaluación y revisión intrainstitucional, más una subsecuente etapa de valoración realizada por pares académicos externos a las instituciones.

Entre los diversos factores que han fortalecido la implementación de los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad entre los que se encuentran: i. formulación de políticas públicas de educación superior; ii. la creciente calidad de los sistemas y la producción científica; iii. el reconocimiento de títulos y movilidad académica (Pires y Lemaitre, 2008).

El tema del aseguramiento de la calidad vía acreditación de carreras e instituciones de educación superior se ha convertido en los últimos años, en una preocupación generalizada en la región latinoamericana y del Caribe. (Pires y Lemaitre, 2008). En algunos contextos la implementación de este mecanismo busca responder a la sociedad del conocimiento en la que vivimos y puede constituir un eje para el desarrollo de los países.

El término de sociedad del conocimiento se refiere a los cambios que se dan en la sociedad postindustrial. Surge en la década de 1960 con Drucker, quien considera el conocimiento como el centro de la producción y la riqueza en lugar de la materia prima, el trabajo y el capital (Marrero, 2007). Además, la sociedad del conocimiento se caracteriza por una economía a escala mundial denominada informacional y global, que depende de la capacidad para generar, procesar y aplicar información basada en conocimiento, la cual está organizada de manera global en cuanto a sus recursos, materia prima, consumo, producción y con gran impacto de la tecnología (Castells, 2000). Más recientemente, el término se ha aplicado para establecer los desafíos de las instituciones de educación como encargadas de generar conocimiento mediante la incorporación de las tecnologías en sus actividades sustantivas. La sociedad del conocimiento se relaciona con la idea de una comunicación interconectada y con el papel central que juega el conocimiento, las tecnologías y la información como factores para la prosperidad económica, social e impacto y en la calidad de vida de la sociedad (Mateo, 2006, Unesco, 2005).

Finalmente, se han identificado dos visiones paralelas sobre los sistemas de calidad en la educación superior, una donde se tiende a homogenizar para responder al sistema productivo y otra que responde al contexto nacional y que procura rescatar la identidad de este (Skolnik, 2015).

1.2.3 Estudios de caso de sistemas de aseguramiento de la calidad

Skolnik (2015) señala que la relación entre los mecanismos de aseguramiento de la calidad y la diversidad institucional ha sido poco estudiada. Esta diversidad estaría, por ejemplo, conformada, por un lado, por modelos que enfatizan en lo académico y por otro, por aquellos que se centran en la aplicación de estos. No tomar estas diferencias en cuenta podría resultar en la homogeneización de las instituciones. Este autor, al analizar varias instituciones en Canadá y Europa, encontró pocas similitudes en las instituciones de educación superior.

Según Guido (2005) se pueden identificar dos interrogantes respecto del estudio de los mecanismos de aseguramiento de la calidad: la correspondiente a las razones que explican el surgimiento de dichos mecanismos y la relacionada con el éxito su implementación.

En el caso del SINAES, aunque se han realizado algunas aproximaciones que buscan responder a la primera interrogante (Guido, 2005), no hay estudios que aborden la segunda, de modo que no se cuenta con una evaluación que sustente los posibles logros del SINAES en relación con el aseguramiento de la calidad de la educación (Mora y León, 2012). Aún en el caso de la primera interrogante, ya que, en el estudio de Guido, en 2005, se abordan únicamente factores sociológicos como la proliferación de universidades privadas, la masificación de la educación y el cambio de rol del estado hacia un papel regulador. Múltiples dimensiones del surgimiento del SINAES esperan aún un análisis profundo, tal es el caso de las interrelaciones y motivaciones de los diversos actores involucrados en el proceso.

Gutiérrez y Rojas (2013), que analizan los cambios implementados por el SINAES en los criterios y estándares del modelo de autoevaluación de los años 2000 y 2009 encontraron como similitud que ambos se rigen por el modelo **Contexto, Entrada (Input), Proceso y Producto** propuesto por Stufflebeam (1987) y que es coherente con una orientación a la mejora. Un segundo aspecto señalado por Gutiérrez y Rojas (2013) es la falta de claridad sobre las razones que llevaron al SINAES a realizar la inclusión o exclusión de criterios y estándares del modelo del 2009 con respecto al del año 2000.

Según un estudio realizado por Brunner y Villalobos (2014), para asegurar y mejorar la calidad en la educación universitaria son importantes los siguientes aspectos:

- i. El diseñar de un marco de aseguramiento consistente con los fines de la educación superior.
- ii. El fomento de una cultura de calidad basada en el control interno y de control externo con rol asesor.
- iii. Los procesos de aseguramiento de la calidad en concordancia con el perfil de la Instituciones de Educación Superior.

Los autores sugieren implementar estas acciones en instancias independientes en las cuales se incluyan las partes interesadas y sus diferentes perspectivas, mediante una construcción *de abajo hacia arriba*.

Geoffroy (2013) analiza el proceso de formulación de la política pública de aseguramiento de la calidad para el caso chileno, a partir del enfoque de las corrientes múltiples de Kidgdom (1995) complementándolo con el esquema de coaliciones promotoras propuesto por Sabatier (1999). Geoffroy concluye que es necesario incluir en este tipo de análisis a actores supranacionales como el Banco Mundial y señala esto como una línea de investigación futura, ya que este tipo de instancias influye en la determinación de las agendas de los gobiernos nacionales. Un aspecto complementario es el semántico, ya que podría existir, un conflicto entre los discursos de la calidad generados tanto a nivel local como transnacional, los objetivos que los guían y los instrumentos que se utilizan (Saarinen, 2008). En este sentido, Saarinen (2008) analiza la reacción nacional ante las políticas transnacionales de aseguramiento de la calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior, enfocándose en los actores sociales. Se encuentra evidencia de la forma en la que las políticas internacionales influyen en la formulación e implementación de los mecanismos nacionales en esta materia, siendo acogidas por actores nacionales desde su visión de calidad externa.

Paulus (2014) analiza la constitución de actores de la calidad en la educación superior desde el institucionalismo centrado en actores -modelo de Scharpf- de la Agencia de Calidad de Cataluña. La orientación utilizada por este autor se centra en los aspectos de la política que son resultado de la interacción entre los diferentes actores, su formulación e implementación. Un aspecto relevante en este estudio es cómo la constitución de actores está asociada con los modos en que es percibida la política de aseguramiento de la calidad.

Por último, Rubaii y Lima (2016) estudian dos países con posiciones ideológicas distintas: Ecuador y Colombia, y analiza la relación de estas posiciones y el cambio de la política que establecen los mecanismos de aseguramiento de la calidad, de este estudio resulta interesante la importancia de analizar los discursos para comprender el cambio de política.

1.3. Preguntas de investigación

1.3.1. Pregunta general

¿De qué manera se ha implementado la acreditación de carreras como un componente de la política de aseguramiento de la calidad en el ámbito de la educación superior costarricense en los años de 1999 a 2016?

1.3.2. Preguntas secundarias

1. ¿En qué contexto nacional e internacional se dio el proceso de formulación e implementación de la acreditación de carreras como un componente de la política de aseguramiento de la calidad?
2. ¿Cuál es la concepción de calidad de la educación superior y cuáles son los criterios utilizados por el SINAES en el proceso de acreditación de carreras de grado en sus etapas de autoevaluación, evaluación externa y mejoramiento continuo?
3. ¿De qué capacidad dota el marco institucional de la educación superior (ley y reglamento de SINAES y normativa de la Universidad Nacional y Universidad de Costa Rica) a los actores que participan en procesos de acreditación de carreras como mecanismos de promoción de la calidad de la educación superior costarricense?
4. ¿Cuáles son los actores y los discursos involucrados en el proceso de implementación de la acreditación de las carreras?
5. ¿En qué medida el modelo de evaluación, financiamiento, los recursos humanos y la estructura organizativa del SINAES, de UNA y de la UCR, logran estructurar y acoplarse a la implementación de la acreditación de carreras con el objetivo de garantizar la calidad?
6. ¿Cuál ha sido el nivel de apoyo de las autoridades de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Nacional y de los medios de comunicación en el tema de la calidad de la educación superior universitaria?

1.4 Justificación de la importancia de la investigación

El acceso a una educación de calidad es un derecho humano fundamental capaz de incidir como un agente de movilidad social individual y como un medio estratégico para la búsqueda del crecimiento económico, social, ambiental, equitativo e inclusivo de la sociedad (UNESCO, 2007). Por esta razón, el estudio de la implementación de la acreditación de carreras como un componente de la política de aseguramiento de la calidad en la educación superior tiene importancia desde el punto de vista social y académico, además de apoyar el desarrollo de la gestión de la educación superior. La relevancia social de la investigación en este campo consiste en la posibilidad de monitoreo de las acciones, ideas y valores que intervienen en la búsqueda de una educación de calidad.

En el ámbito académico es importante contar con estudios que evidencien si la creación de un sistema de acreditación como mecanismo de aseguramiento de la calidad y su implementación influyen positivamente en la calidad de la educación superior pública (Mora y León, 2012; Guido 2015; Geoffroy, 2013; Rubaii y Lima, 2016). En cuanto al apoyo de la gestión, este puede constituir la base para la elaboración de un instrumento de transparencia y rendición de cuentas (Salazar y Caillón, 2012) para contribuir a solventar las debilidades encontradas en Latinoamérica y Europa, en particular, si no se cuenta con información de la administración, los resultados e impacto de las instituciones de educación superior (Mora, 2013).

Este tipo de estudios permiten comprender y analizar si la implementación de la acreditación de carreras como un componente de la política de aseguramiento de la calidad contribuye con la mejora de la educación superior en un contexto social, económico y político tan complejo y diverso como el actual. Con respecto, a las políticas de aseguramiento de la calidad, Salazar y Caillón (2012) señalan que estos mecanismos tienden a alinearse con un propósito de rendición de cuentas, ya que permiten valorar el desempeño de las instituciones y sus programas académicos. Adicionalmente según estos autores, las políticas de aseguramiento de la calidad favorecen una mayor disponibilidad de información pública que pueden utilizar la ciudadanía y el gobierno para tomar decisiones en materia de educación superior, favoreciendo con ello la relación Estado-ciudadanía.

Otro aspecto que fundamenta la importancia de estudiar el tema del aseguramiento de la calidad de la educación superior se menciona en el Informe Estado de la Educación, donde se parte de la premisa de que uno de los objetivos de la educación es el desarrollo del país a través de la formación del recurso humano y los aportes a la innovación tecnológica (Programa Estado la Nación, 2011). Por tanto, el estudio y el proceso de implementación de la acreditación de carreras es fundamental, para fortalecer los objetivos relacionados con el desarrollo de las sociedades latinoamericanas en el ámbito de la ciencia y tecnología mediante la formación de capacidad humana. La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI, 2010) señala que la calidad en la formación contribuye a los objetivos de desarrollo, siendo en los países latinoamericanos un aspecto débil, lo cual implica, una desventaja y un riesgo de exclusión con respecto a los países desarrollados (Brunner y Villalobos, 2014).

Este estudio también hace aportes a un tema de fundamental importancia planteado por el Estado de la Educación, el de establecer si las instituciones de educación superior avanzan hacia una práctica permanente de la evaluación de la calidad y disminuir así las asimetrías encontradas en cuanto a la calidad entre las universidades públicas y privadas (Programa Estado la Nación, 2011; Programa Estado la Nación, 2013). Además, se podría contar con una fundamentación teórica para la elaboración de instrumentos de observación y de este modo valorar el papel que ha tenido el sistema de acreditación en su etapa de implementación, ya que, la carencia de estos medios ha sido mencionada en estos estudios.

Los hallazgos de investigación en la materia en el ámbito internacional, señalan necesario estudiar el tema de la implementación de las políticas de aseguramiento de la calidad de la educación superior, dado que pueden ser una herramienta para que los gobiernos determinen si los recursos estatales invertidos tienen efecto real en la calidad de la educación superior (Lemaitre, 2011).

Por último, en el caso costarricense, es importante estudiar el concepto de calidad de la educación superior, ya que, según Guido, Gallardo y Calderón (2009), no existe claridad al respecto en el SINAES. Diversos estudios señalan la necesidad de establecer el concepto de calidad –como primer elemento– antes de definir los mecanismos de aseguramiento de la calidad, dado que esto tiene implicaciones en el modelo de evaluación que se diseñe

para medirla. Esto permite identificar la motivación por la cual un programa o carrera opta por una acreditación, ya sea, por ejemplo, un interés de mejora o simplemente en la obtención de la acreditación (Zapata y Tejeda, 2009). Como muestran los hallazgos de investigación el concepto de calidad de la educación superior es amplio y posee múltiples interpretaciones (Havey y Green, 1993). Por ello, deben tenerse en cuenta los actores de este sector, la gobernaza, así como sus concepciones –discursos y relatos– sobre la calidad de la educación superior en el análisis de la implementación de la acreditación –gobernanza–, ya que, ellas pueden variar entre unos y otros.

1.5 Objetivos de investigación

1.5.1. Objetivo General

Examinar la implementación de la acreditación de carreras como un componente de la política de aseguramiento de la calidad, a partir de los discursos de los actores y los mecanismos adoptados en el ámbito de la educación superior pública costarricense 1999-2016.

1.5.2. Objetivos Específicos

1. Establecer las condiciones contextuales tanto nacionales como internacionales en el que se desarrolla el proceso de formulación e implementación de la acreditación de carreras como un componente de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior.
2. Analizar la capacidad del marco institucional de la educación superior universitaria y del SINAES, así como los mecanismos implementados por UNA y la UCR, para apoyar el desarrollo de los procesos de acreditación de carreras como componente de la política de aseguramiento de la calidad.
3. Establecer los elementos fundamentales que intervienen en el proceso de implementación de la acreditación de carreras.
4. Identificar a los actores y sus interrelaciones, el grado de participación y el nivel de apoyo involucrados en el proceso de implementación de la acreditación en el SINAES.

5. Analizar los discursos en el proceso de implementación de la acreditación de las carreras brindado por los medios de comunicación, autoridades universitarias, miembro del Consejo Nacional de Acreditación.
6. Describir la implementación de la acreditación para el caso de las carreras de educación de la UCR y la UNA.

Capítulo II. Marco Teórico y Metodológico

En este capítulo se establecen las bases teóricas relacionadas con la educación superior, así como la definición de conceptos como *acreditación* y *aseguramiento de la calidad*. Se realiza un recorrido por diversos marcos analíticos de política pública con el propósito de elaborar una estrategia metodológica para examinar el proceso de implementación de la acreditación de carreras como un componente de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior costarricense.

2.1. La Educación superior y su contexto

Según Casanova, (2012) cuando se aborda la educación universitaria como objeto de estudio debe considerarse como una institución:

- i. histórica y diferente de otras instituciones sociales por su especificidad
- ii. articulada a su entorno por lo que debe ser ubicada tanto en su contexto temporal como espacial.
- iii. caracterizada por extenderse a los diversos sectores sociales y políticos de la una sociedad mediante su población graduada, docente y por los resultados académicos.
- iv. recientemente preocupada por estudiarse a sí misma.

En este sentido, es comprensible que las universidades a lo largo de su historia hayan respondido a los procesos de secularización, racionalización, burocratización y especialización para dar respuesta a las demandas del contexto (Rüegg, 2004, citado por Brunner, 2011). Las demandas de la ciudadanía hacia los estados nacionales establecen los fundamentos y las estructuras sobre las cuales se constituyen las IES, y son elementos determinantes de su legitimidad Nohlen (2004) define la legitimidad en términos de la concordancia de los resultados de la política y los objetivos planteados por “los actores políticos en respuesta a las demandas de la población y las expectativas que ésta tiene de su realización en la práctica” (p.143).

A mediados del siglo XX hubo una serie de cambios sociales y políticos que influenciaron la educación superior. Se inicia así un proceso de expansión de las universidades en

Estados Unidos y, seguidamente, en Europa, América Latina y el resto del mundo. Las universidades fueron visualizadas como opciones de movilidad individual y social (Casanova, 2012).

En el contexto actual para el estudio de cualquier institución de educación es importante analizar los diferentes aspectos del contexto mundial, ya que lo que acontezca local e internacionalmente la afecta. En este sentido la globalización juega un papel relevante. Cuervo (2006) relaciona este fenómeno con la totalidad, unidad y universalidad, abarcando diferentes aristas, como la política, la económica y la cultural. La globalización es una rápida y profunda interconexión mundial llevada a cabo mediante el desarrollo tecnológico (Mora, 2015), que ha afectado al mundo y a los países en las concepciones tradicionales de Estado, territorio, economía e institución. El Estado, en la actualidad, es concebido como un sistema abierto con intervención de actores estatales y no estatales (Sassen, 2007). Las IES no quedan exentas de estos cambios y transformaciones, y se han visto impactadas en la administración, las actividades sustantivas y la gestión del conocimiento.

Tünnerman y de Souza (2003), señalan que en las sociedades contemporáneas el conocimiento juega un papel esencial, ha pasado a ser parte de las fuerzas productivas, por esta razón se habla de *la sociedad del conocimiento*. Como consecuencia, las IES se ven en la necesidad y obligación de asegurar la calidad del conocimiento que producen. Por ejemplo, en América Latina el 80% de las actividades de investigación y desarrollo se llevan a cabo en las IES. Ante este panorama surge la internacionalización y regionalización de la educación superior como estrategias para enfrentar los retos de la globalización (Corti, Oliva y De la Cruz; 2015).

En la actualidad las IES se encuentran en un contexto complejo y de cambio constante. Esto las obliga a establecer estrategias, prioridades, estructuras y una organización adaptable y con una clara definición de los objetivos de sus actividades en concordancia con el contexto nacional e internacional (Brunner, 2011). En este panorama emerge un mundo regido por una serie de políticas supranacionales que influyen sobre las IES. En la “Declaratoria Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: visión y acción”, en el artículo 11, se indica que las IES deben incorporar mecanismos de evaluación de la calidad y mejora continua. Recomiendan que en estas evaluaciones se tomen en cuenta todas las funciones y actividades de la institución, y que se incluyan procesos de autoevaluación

donde las instituciones y programas se revisen a sí mismos (autoevaluación). Adicionalmente, recomiendan la evaluación por parte de pares externos internacionales; todo ello en el marco del principio de transparencia y participación de las personas protagonistas del proceso formativo.

Otro aspecto importante del contexto actual de la educación superior se refiere al ordenamiento, la regulación y la integración del sistema universitario. Clark (1983) propone que estos elementos se pueden explicar mediante el triángulo de coordinación (Figura 1), en cuyos vértices se representan el mercado, la oligarquía académica y el Estado; los diferentes sistemas universitarios pueden ubicarse en diferentes puntos del triángulo y pueden presentar desplazamientos en el tiempo entre los diferentes puntos. El Estado establece las prioridades estatales, la oligarquía académica se ocupa de las preocupaciones académicas expresadas el personal docente de las universidades. Finalmente, el vértice donde se ubican las fuerzas del mercado tiende a representar las demandas de la población estudiantil, la población graduada, el mercado laboral.

Figura 1. Triángulo de la coordinación de la educación superior



Fuente: Clark (1983).

Para comprender como esto se ha presentado en el contexto latinoamericano, hay que señalar que en el periodo de 1960-1990 se da un proceso de masificación que reproduce y profundiza en los modelos universitarios las inequidades debido a la estratificación social y las desigualdades en el acceso a la educación. En esta etapa los sistemas universitarios de la región carecen de incentivos que favorezcan la calidad (Rama, 2017). Adicionalmente,

se establecen en las universidades latinoamericanas una serie de dualismos o tensiones que influyen en la calidad (Rama,2017):

- i. Lo público y lo privado
- ii. El sector educativo terciario y universitario
- iii. Lo urbano y lo rural
- iv. El sistema de educación presencial y a distancia
- v. El nivel nacional e internacional
- vi. Enfoques académicos frente a profesionales
- vii. Docencia y la investigación
- viii. Regulación y estándares de calidad distintos, especialmente para las instituciones públicas y privadas

A partir de la década de 1990, se introduce la política de aseguramiento de la calidad, considerada confusa, diversa, así como de acción pública a escala global. En cada país se centra en aspectos específicos, pero tienen en común que todas buscan asegurar la calidad mediante mecanismos de regulación (Rama, 2017). Al respecto, este autor señala que el contexto que favoreció la implementación de mecanismos de aseguramiento de la calidad estuvo delimitado por los siguientes aspectos:

- i. En el sector privado prevaleció una lógica de mercado, sin una fiscalización adecuada, sin licenciamiento y muchas veces con inadecuada infraestructura.
- ii. En el sector público se dieron restricciones en el financiamiento y saturación en la demanda sin controles internos y una formación deficiente del cuerpo docente.
- iii. Desigualdad en el desempeño de las instituciones latinoamericanas en comparación con estándares internacionales.

Por otra parte, organismos internacionales introducen en la región, la idea de crear instancias nacionales que velen por la evaluación de la calidad por medio de criterios comparables y reconocidos internacionalmente (acreditación de la calidad). Por ejemplo, UNESCO subraya respecto al tema de la calidad en educación superior, entre algunos aspectos, la necesidad de tomar en cuenta para la definición, la valoración, el contexto institucional, nacional, regional y la dimensión internacional, la movilidad estudiantil, nuevas tecnologías de la información y las metodologías del proceso educativo (UNESCO, 1998).

2. 2. Mecanismos de Aseguramiento de la calidad en la educación Superior

2.2.1. Concepción de Calidad de la educación superior

El concepto de calidad de la educación superior no es reciente (Harvey y Green, 1993), proviene del sector productivo y a través del tiempo, toma mayor relevancia en el ámbito de la educación superior. Para el caso del Estado, por ejemplo, es importante este concepto, en el sentido de que los recursos que se destinen a la educación superior pública deben ser aprovechados de la mejor manera, es decir, con eficiencia (Cinda, 1994). Otra de las características es que posee una carga de valor buena o mala. En este sentido, Romero (2014) indica que es un valor donde se compromete un juicio atribuible a un producto o proceso educativo y posee la característica de ser comparado con otros similares.

Por su complejidad, la calidad es un concepto polisémico, es decir, dependiendo de la persona que emita el juicio y de la circunstancia, se puede, entender de diversas maneras (Havey y Green, 1993; Olaskoaga, Espinosa-Marúm y Partida, 2015). Según Harvey y Green (1993) el concepto de calidad es relativo en dos sentidos: el primero se refiere a la relatividad de acuerdo con la persona usuaria y, el segundo es relativo al referente ya que, en ciertas concepciones, se valora o juzga de manera absoluta como un ideal, o bien, de manera relativa en función de los resultados de algo.

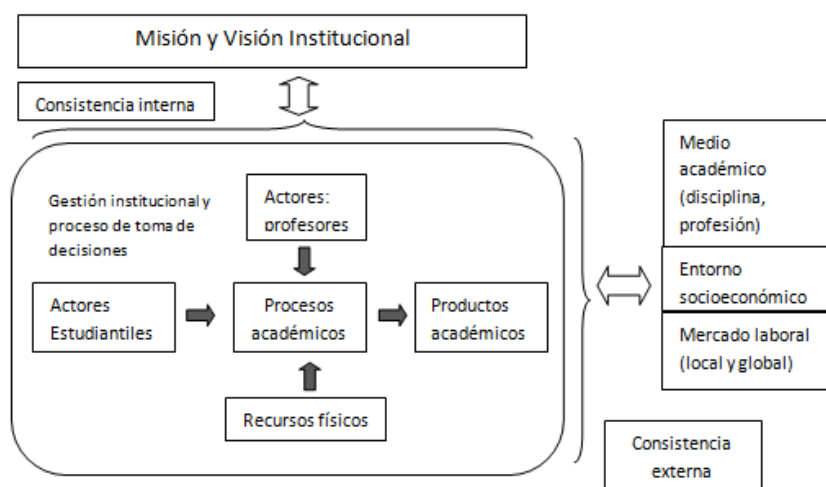
Harvey y Green (1993) establecen cinco categorías desde las cuales conceptualizar la calidad. La primera es como algo excepcional o distintivo. Esta concepción puede ser operacionalizada definiendo estándares que detecten los aspectos a mejorar para alcanzar la condición de cero errores, es decir de excelencia. La segunda categoría es como perfección o consistencia, que se centra en el proceso y establece una serie de condiciones que deben cumplirse con cero errores. La tercera categoría es la calidad como aptitud para el uso, que asume que esta solo tiene sentido para una finalidad, ya sea de la persona usuaria o agente, pues también desde esta concepción es importante evaluarla. La cuarta categoría es la calidad como la relación calidad-precio, que establece la calidad en términos de indicadores de eficiencia y la asocia a mecanismos de control, resultados cuantificables y a la rendición de cuentas. Finalmente, la quinta categoría es la calidad como transformación, una noción más cualitativa, donde se plantean aspectos relacionados con la calidad centrada en el producto y adecuada a la finalidad. Es importante mencionar que

esta noción lleva implícito un proceso dialéctico; es decir, un proceso continuo de transformación, ya sea empoderando o potenciando a la persona usuaria.

Salazar y Caillón (2012) indican que al analizar diferentes definiciones de calidad en la educación superior se encuentran algunos elementos comunes como: estándares mínimos y evaluaciones comparativas, fijación de los objetivos para contextos diversos y su alcance en escenarios variables, orientación a la excelencia y la satisfacción de las demandas y expectativas de las personas consumidoras, usuarias o beneficiarias.

En el estudio de Lemaitre (2011) para comprender el concepto de calidad en la educación superior se señala la importancia de realizar una revisión de los propósitos declarados en la misión institucional –consistencia interna– y otro conformado por la consistencia externa, que son declarados de acuerdo con la pertinencia de los propósitos con las exigencias del medio. La definición de los componentes de la calidad y la finalidad del proceso de aseguramiento de la calidad permiten el control, al tiempo que son garantía de su logro y mejoramiento continuo (Figura 2).

Figura 2. Componentes del concepto de calidad



Fuente: Lemaitre (2011)

Como se observa en la literatura y en la práctica, en el ámbito de la educación superior se pueden encontrar una diversidad de nociones de calidad educativa. Se considera importante el establecer, además, prácticas y mecanismo para lograr su aseguramiento. A continuación, se amplía este tema.

2.2.2. Aseguramiento de la calidad en la Educación Superior

El concepto de aseguramiento de la calidad en la educación superior es de reciente data e inicialmente se desarrolló en Estados Unidos (Lemaitre, s.f.). Se refiere a una diversidad de mecanismos, normas, prácticas internas y externas a las instituciones y programas que buscan controlar, garantizar, mejorar y promover la calidad en las IES (Lemaitre, sin fecha; Pires y Lemaitre, 2008 Salazar y Caillón, 2012; Zapata y Tejeda, 2009).

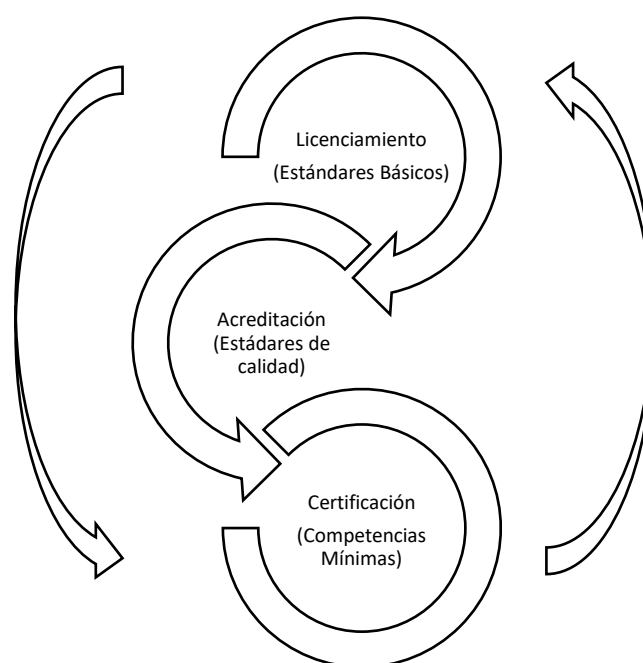
Según Lemaitre (s.f.), el objetivo de los mecanismos descritos es brindar información a los diferentes actores sobre las dimensiones que componen las instituciones de educación superior. Un aspecto importante señalado por Lemaitre (s.f.) es que, dada la existencia de diversos actores relacionados con la educación superior, hay diferentes requerimientos de información. La implementación de los mecanismos de aseguramiento de la calidad responde a distintos propósitos y marcos de referencia planteados por cada sistema de educación superior y por una serie de interrogantes de carácter técnico. De este modo se establecen elementos en los procesos de evaluación de la calidad, tales como: dónde centrar la evaluación, si debe ser un proceso voluntario y autónomo, entre otras cuestiones de fondo y forma.

El propósito de los mecanismos de aseguramiento de la calidad se puede dirigir al control para la autorización del funcionamiento por parte del Estado. También a la garantía de la calidad en relación con la acreditación de carreras, cuyo propósito es proveer de información sobre la calidad de la oferta académica a los diferentes actores estatales y no estatales, brindando así, la garantía pública de la calidad al constatar que se cumplen ciertas condiciones y estándares establecidos. Para alcanzar el propósito de mejoramiento expresado mediante auditorias (Lemaitre, s.f.), se utilizan políticas y herramientas de autorregulación y mejora continua, las cuales se refieren a la capacidad de las instituciones para cambiar, adaptarse al contexto y superar debilidades encontradas en los procesos de evaluación. Es importante señalar que los propósitos anteriormente citados no son excluyentes.

Rama (2017) presenta el aseguramiento de calidad como un sistema compuesto por estándares básicos como parte del licenciamiento de la carrera o institución, lo que corresponde a la habilitación de una universidad para funcionar. Un mecanismo conformado

por políticas dirigidas para crear sistemas nacionales de acreditación, cuyo propósito es la valoración de estándares de calidad. Por último, la certificación de competencias mínimas de formación requeridas por el contexto tanto nacional como global (Figura 3).

Figura 3. Sistema de Aseguramiento de la calidad para la educación superior



Fuente: Rama (2017).

De acuerdo con lo anterior, esta investigación se sitúa en el mecanismo de aseguramiento de la calidad de la acreditación de carreras o programas. La acreditación, por tanto, se define como un modo particular o mecanismo que está conformado por procedimientos de evaluación permanentes, tanto externos como internos, que buscan verificar y certificar públicamente que se cumplen criterios o estándares de calidad (Zapata y Tejeda, 2009).

2.3. Análisis de Política Pública

En esta sección se hace un recorrido por diferentes enfoques teóricos para el análisis de política pública como son el enfoque lineal, incremental, neoinstitucionalista y cognitivo. En el marco del neoinstitucionalismo se realizará un apartado sobre el institucionalismo centrado en actores. Posteriormente se dedica un apartado a los enfoques utilizados para analizar el proceso de implementación de política pública.

Las políticas públicas, pueden ser entendidas como parte del Estado, que involucran acciones de gobierno dirigidas a resolver un problema público. En su hechura, pueden participar:

- i. actores no estatales.
- ii. organizaciones académicas.
- iii. sociedad civil.

Pueden surgir del gobierno (de arriba hacia abajo) o de coaliciones promotoras, grupos lobby o movimientos sociales (de abajo hacia arriba). Son campos de poder donde se movilizan ideas, intereses y valores (Brunner y Villalobos, 2014). Se desarrollan, en condiciones democráticas de consenso en situaciones de conflicto y competencia, donde los acuerdos son fundamentales para obtener su legitimidad. Estos mismos actores, indican que se apoyan en información, conocimientos y evidencias; su negociación se debe integrar el conocimiento local a los diversos actores y a las personas interesadas que quieren influir en la decisión. Por último, según Brunner y Villalobos (2014) pueden formar parte de constelaciones discursivas o ideologías.

2.3.1 Enfoques teóricos para el análisis de política pública

Según Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varonne (2008) el estudio de las políticas públicas se puede realizar desde tres corrientes de análisis: la primera a partir de la Teoría del Estado, la segunda en relación con la función de la acción de los poderes del Estado y la tercera da cuenta de la evaluación de sus resultados y efectos.

Indican estos autores que el análisis a partir de la teoría del Estado es una corriente europea donde convergen diversas teorías, que se encuadra en tres modelos teóricos: el pluralista, el del Estado como instrumento al servicio de las clases sociales y el de distribución de poder entre distintos actores. El pluralista supone que la función del Estado es atender las demandas planteadas por la sociedad y que el análisis de la política pública debe realizarse desde la lógica de la optimización y racionalización del proceso de toma de decisiones; es decir, desde la lógica del comportamiento del sistema administrativo burocrático, en la misma línea de la escuela de la *Public Choice* y de la teoría de la racionalidad limitada. El segundo modelo teórico gira alrededor del Estado como un instrumento al servicio de la clase social; este modelo se encuentra relacionado con el enfoque neomarxista. El tercer

modelo teórico se relaciona con la distribución del poder entre los diferentes actores, y contempla los intereses sectoriales y las interacciones entre los actores en línea desde el enfoque neocorporativista y neoinstitucionalista. El neoinstitucionalismo a partir de la década de 1980 estudia cómo los actores y las instituciones se afectan mediante una mutua interacción, superando la idea que son únicamente las reglas institucionales las que influyen en las acciones y decisiones de los actores (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008).

El análisis desde la función de acción de los poderes del Estado se comprende con base en la lógica de la acción pública, sin visualizar al Estado como un actor único inmerso en un sistema político; además, se plantea una búsqueda por la eficacia de la acción pública mediante la racionalización. Se inicia con los trabajos de Lasswell (1953) y Lindblom (1963). El primero buscaba vincular el estudio de la política pública con los grupos económicos y los tomadores de decisión con el propósito de mejorar la eficacia en la acción pública (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008), mientras que Lindblom trabajó en la noción de cambio político mediante acciones graduales o incrementales, y las políticas públicas como herramientas para gobernar a partir de sucesivas y graduales elecciones racionales (Fontaine, 2015).

La corriente de análisis basada en la evaluación y efectos de la política pública con respecto a sus objetivos y finalidades parte de dos preocupaciones fundamentales: la primera está relacionada con la metodología y la elaboración de herramientas que sirvan para este fin, la segunda centrada en el proceso de evaluación y ejecución para la mejora de la gestión pública y su influencia en la toma de decisiones (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008).

Un elemento importante para tomar en cuenta sobre la política pública como objeto de estudio es el hecho de analizarla a partir de diferentes perspectivas, en particular, aquellas basadas en evidencia empírica hasta la fundamentada en elementos retóricos y discursivos (Roth, 2008). Se pueden encontrar en el análisis de política pública diferentes teorías y marcos de análisis. Cada uno de ellos ha sido constituido para enfatizar elementos de diferentes teorías y ponderar de manera diferente cada uno de los factores explicativos. Es decir, los marcos analíticos podrían combinar distintos paradigmas y teorías.

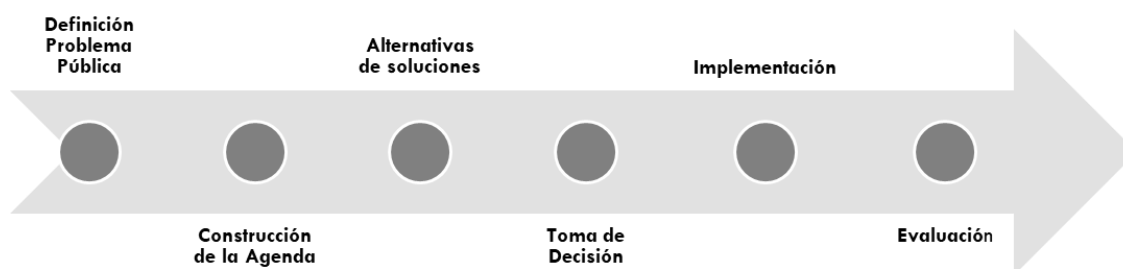
Un marco analítico de política pública puede ser comprendido como una estructura de relaciones entre diferentes variables y teorías. Los marcos analíticos de política pública

intentan responder a tres factores: los racionales, los institucionales y el cognitivo o de las ideas. Dentro de los marcos analíticos se encuentran el secuencial, el de coaliciones promotoras, el neoinstitucionalismo y el cognitivo.

2.3.2 Enfoque Secuencial

El marco analítico clásico es el secuencial sugerido por Lasswell en el año de 1953 y desarrollado por Jones en 1970 (Estevez y Esper, 2005). Este divide el proceso de política pública en una secuencia de fases o etapas, estudiadas de manera separada para analizar los diversos factores que la conforma y la afectan (Roth, 2008; Estevez y Esper, 2005). En la figura 4, se presentan las etapas o ciclos de una política pública compuestas por la definición del problema, la construcción de la agenda pública, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación (Roth, 2010). La agenda se define como un problema que llama la atención de los actores con poder y del gobierno. La formulación consiste en las alternativas para la solución del problema; la adopción es la selección de las alternativas mediante las cuales se resolverá el problema. La implementación se refiere a la puesta en marcha de las acciones que componen la política. Por último, la evaluación es el medio para conocer si la política funciona o no.

Figura 4. Etapas de la política pública en el Modelo Secuencial



Fuente: Estevez y Esper (2005).

Este marco fragmentado para el análisis de política pública está influenciado por el racionalismo y ha brindado aportes importantes para su estudio hasta, aproximadamente, la década de 1980, dada su flexibilidad en el sentido de que para el análisis de cada etapa se pueden aplicar diversas teorías.

El modelo secuencial de políticas públicas ha sido criticado por Sabatier y Jenkins-Smiths (Estevez y Esper, 2005), dado que consideran relevante tomar en cuenta la no linealidad del comportamiento de la política pública. La posición de Sabatier y Jenkins-Smiths es que no necesariamente este proceso comienza por la conformación de la agenda, es decir, podría iniciar en cualquiera de sus etapas y devolverse a otras. Además, el modelo secuencial denota una simplificación y reducción del proceso de la política pública y posee limitaciones para establecer la causalidad del proceso de política pública. Del modelo secuencial es importante rescatar que provee un encuadre para analizar las etapas de la política pública, a pesar de que no brinda una categoría analítica para estudiar el comportamiento de los actores o grupos, por tanto, no brinda la posibilidad de explicar cómo funcionan la coaliciones y sus intereses (Estevez y Esper, 2005).

Otra crítica a este modelo de Sabatier y Jenkins es que la explicación de política pública se realiza en un sentido de arriba hacia abajo sin tomar en cuenta que hay decisiones tomadas por grandes grupos de interés (*stakeholders*) o por demandas de la sociedad, por lo que también la política pública podría ser el resultado de una decisión consensuada. Adicionalmente, Sabatier y Jenkins mencionan que desde este modelo no se destaca el rol del conocimiento y aprendizaje de la política pública enfoque cognitivo (Estevez y Esper, 2005).

Es importante indicar que el modelo secuencial presenta varias ventajas cuando la intención es el estudio de casos de carácter exploratorio, además de reducir el escenario complejo donde se desarrolla una política pública a una estructura simple una de las ventajas teóricas y prácticas de la aplicación del modelo secuencial es que no presenta límites culturales o regionales de ningún tipo, lo que amplía su marco de utilización a diferentes contextos (Estevez y Esper, 2005).

2.3.3. Enfoque incrementalista

Lindblom (1979) también ha criticado el modelo secuencial por su linealidad. Explica que el análisis para la toma de decisiones en políticas públicas se realiza como un proceso incremental; es decir, se hacen ajustes en función de alternativas reducidas, de compromisos y negociación entre actores interesados y en experiencias previas (Estevez y Esper, 2005), por lo tanto, los participantes toman decisiones paso a paso, de manera incremental y continua a partir de su situación presente. No se da una respuesta definitiva a ningún problema público y no lo puede dar la racionalidad limitada. La idea principal de este modelo teórico se centra en que las decisiones son el resultado de comparaciones sucesivas entre experiencias previas de políticas públicas. El momento de tomar la decisión es importante y se plantea desde la racionalidad limitada, ya que, según Lindblom (1979), los hacedores de políticas se preocupan por hacer algo en vez de buscar soluciones racionales. Por esta razón considera que las decisiones públicas deben ser analizadas desde la racionalidad limitada.

La racionalidad limitada parte del hecho de que la política se hace y rehace constantemente, por lo que las decisiones se toman en contexto de múltiples actores y de presiones, donde el tiempo es limitado, existe escasa información, estos aspectos difieren en relación con la perspectiva de la elección racional. Bajo este enfoque se considera que una política pública es buena cuando hay un consenso entre los diversos analistas, a pesar de la existencia de divergencias en los medios y además si tiende a disminuir el problema. Desde esta perspectiva la toma de decisiones se da en una secuencia de "prueba ensayo y error", así como la revisión de pruebas.

Desde el punto de vista investigativo la ventaja del modelo incrementalista propuesto por Lindblom (1979) es que genera menos conflicto en la toma de decisiones, por el hecho de ser tomadas de manera incremental. Además, funcionan muy bien cuando existe un alto grado de continuidad en las políticas, ambientes estables y, sin conflictos, esto puede explicar la generación de alternativas a soluciones de problemas mientras la gente se familiariza con ellas y se requieran decisiones incrementales.

El modelo presenta limitaciones cuando se realizan cambios radicales y podría ser desarticulado, dado que la toma de decisiones se centra en políticas que difieren de las existentes. Las alternativas y consecuencias solo son valoradas en un número limitado. Dado que el problema siempre se está redefiniendo no existe una decisión correcta si no,

más bien, intentos y acercamientos a ella, por lo que puede perder credibilidad. Es un modelo que funciona para el corto plazo, además las acciones planteadas son adoptadas por los grupos de interés que tienen mayor poder (Etzioni, 1967). El incrementalismo tiene la limitante de que es una estrategia de toma de decisiones donde puede existir una manipulación de resultados, y no se pueden realizar cambios drásticos. Otras limitantes son que no es útil para introducir problemas en la agenda, ya que entra o sale, no hay gradualismo y su posibilismo, es decir, la opción entre diferentes alternativas analíticamente implica que hay que reconstruir el proceso de selección.

2.3.4. El Neoinstitucionalismo

El neoinstitucionalismo nace como una reacción a las perspectivas conductuales sobre la importancia y el rol de las instituciones en los resultados políticos y sociales (Hall y Taylor, 1996; Zurbruggen, 2006). En Hall y Taylor (1996) se explican tres escuelas del neoinstitucionalismo: institucionalismo histórico, institucionalismo de la elección racional – (*rational choice*) y el institucionalismo cultural.

El institucionalismo histórico se centra en la estructura y la forma cómo ella determina el comportamiento de los actores. Proviene de las reacciones de las teorías de grupos y del funcionalismo estructural. De la teoría de grupos acepta que el conflicto entre grupos rivales por recursos escasos está en el centro de la política; además, analiza los resultados políticos y las desigualdades en la estructura organizacional de las instituciones. Del funcionalismo estructural acepta la idea de la política como una serie de partes interactuantes; sin embargo, no reconoce el hecho de que las características de los individuos sean determinantes para el funcionamiento del sistema y considera relevante el análisis de la estructura del Estado. En esta escuela las instituciones son concebidas como "procedimientos formales o informales, rutinas, normas y convenciones incorporadas en la estructura organizativa de la política o economía política " (Hall, 1996, p. 6). Los individuos están orientados a satisfacer las normas y valores más que a maximizar sus beneficios.

El institucionalismo histórico posee características relacionadas con una amplia conceptualización de la relación entre instituciones y comportamiento individual, así como un formato de análisis enfocado en las asimetrías de poder en el funcionamiento y desarrollo de las instituciones y en el análisis centrado en el *análisis path dependece*.

Presenta un desarrollo de las instituciones vinculado con las ideas. Este enfoque se enmarca en un institucionalismo culturalista y se centra en la estructura.

El institucionalismo de elección racional (*rational choice*), proviene de una idea basada en criterios económicos, es decir, supone que la toma de decisiones se basa en el cálculo de minimizar costos y maximizar los beneficios. Al trasladar el caso a las políticas públicas se considera que los tomadores de decisiones son individuos racionales que maximizan el interés particular. La implicación de esta perspectiva es que las personas siempre buscan maximizar su propio interés, por lo que las instituciones deben diseñarse para que el comportamiento individual promueva el interés del grupo, sea cual sea. Se trata de canalizar el interés individual en función del interés colectivo o del bien común. Por tanto, las expectativas no están en los actores, ya que todas son racionales, sino en un adecuado diseño institucional.

En el institucionalismo de elección racional, la institución se entiende como toda entidad legal o formal, regida por un conjunto de normas que imponen obligaciones sobre los actores que actúan en ellas. El comportamiento de los actores está determinado o influido por las reglas institucionales y estos siempre buscan maximizar el beneficio. Este modelo tiene cuatro características (Hall y Taylor, 1996):

- i. Los actores relevantes se comportan de acuerdo con un conjunto fijo de preferencias que buscan maximizar.
- ii. Se concibe como un conjunto de dilemas de la acción colectiva.
- iii. Hay un cálculo estratégico por parte del actor.
- iv. Las instituciones surgen como un valor para los actores.

Para la toma de decisiones el actor debe tener un problema bien definido y un conjunto de información completa. Existe información plena de los valores de cada alternativa de política pública; además, hay información de los valores y preferencias de la ciudadanía, y se poseen el tiempo, las capacidades y los recursos adecuados. Las instituciones poseen incentivos con el propósito de modelar comportamiento y hacerlos predecibles para posibilitar la interacción con los actores políticos.

En ese modelo se parte de una predictibilidad y regularidad de resultados que van en beneficio de todas las personas participantes y se establece una gama de decisiones, por lo que el resultado es un dilema de la acción colectiva (Zurbriggen, 2006). Finalmente, el institucionalismo de la elección racional con énfasis en el agente; explica como el comportamiento de cada actor es una respuesta óptima al comportamiento de los demás actores y de la institución. Es decir, la institución es el resultado del juego y las preferencias de los actores crean las condiciones para lograr sus fines. Es importante indicar que existen actores poderosos que imponen reglas para estabilizar, regular y disminuir la incertidumbre (Tsebelis, 1990 citado en Zurbriggen, 2006).

La ventaja del modelo del institucionalismo de la elección racional, desde el punto de vista investigativo, es que constituye un marco adecuado para el análisis de la toma de decisiones, donde actores cuentan con reglas del juego o valores con los cuales se desea marcar un norte para la toma de decisiones. Para que esta ventaja se dé, tiene que existir una clara orientación de la finalidad. Su limitación radica en que supone una racionalidad ilimitada, y que la teoría lo presenta como un modelo neutral y objetivo de toma de decisiones; sin embargo, promueve una visión ideológica de mercados como una manera óptima de analizar la toma de decisiones en las organizaciones sociales, aunque esta puede tener limitaciones cognitivas si al realizarse una selección de alternativas selectivas y comprensibles, no son comprensibles las consecuencias. Al respecto, hay consecuencias ambiguas; en palabras de Simon (1982): las decisiones políticas se basan en satisfacer criterios de quienes toman decisiones para hacerles frente y no se basan en criterios de maximización de los beneficios sobre los costos (Pallavicini, 2016b). Esta limitación es la planteada por Estevez y Esper (2005), quienes consideran que es difícil que los tomadores de decisiones tengan las alternativas clasificadas en orden de importancia, ya que la toma de decisiones se realiza en un contexto donde intervienen múltiples actores y presiones.

El institucionalismo sociológico al igual que el histórico se centra en la estructura y descarta que los individuos intenten maximizar sus preferencias (racionalismo instrumental). Concibe que muchos de los procedimientos y prácticas culturalmente específicas, semejantes a los ritos y mitos que funcionan en la sociedad, son asimilados por la organización y que no necesariamente aumentan la eficiencia. El institucionalismo sociológico posee una definición más general de institución, ya que, además de los procedimientos y las reglas formales incluye los símbolos, pautas cognoscitivas y patrones morales que proporcionan

los significados de la acción humana y son producto de una construcción cultural. La comprensión de las instituciones y la acción individual tiene aspectos del institucionalismo cultural, pero agregan elementos cognoscitivos. En comparación con el institucionalismo racional los individuos no solo se mueven en términos estratégicos, sino que están determinados por las preferencias básicas y la identidad. También aborda cómo se originan y cambian las prácticas institucionales.

Uno de los aspectos relevantes en la Ciencia Política, según Zurbringgen (2006) es resolver el dilema entre la estructura y el agente mediante un enfoque que los integra. Un enfoque donde se logra esta integración es el de redes de políticas públicas, a través del enfoque denominado “institucionalismo centrado en actores”.

2.3.5 Enfoque institucionalismo centrado en actores

Es un enfoque que surgió en la década de 1990, cuya finalidad es integrar la relación del agente/actor y la estructura para explicar las políticas públicas. Parte de la idea de la conformación de redes de actores públicos y privados en las actividades del sector público, circunscritas en un marco institucional que influye tanto sobre actores como en los resultados políticos (Zurbringgen, 2006). Estas redes se conforman en subsistemas de políticas, que consisten en una gran cantidad de actores tanto del ámbito público como privado.

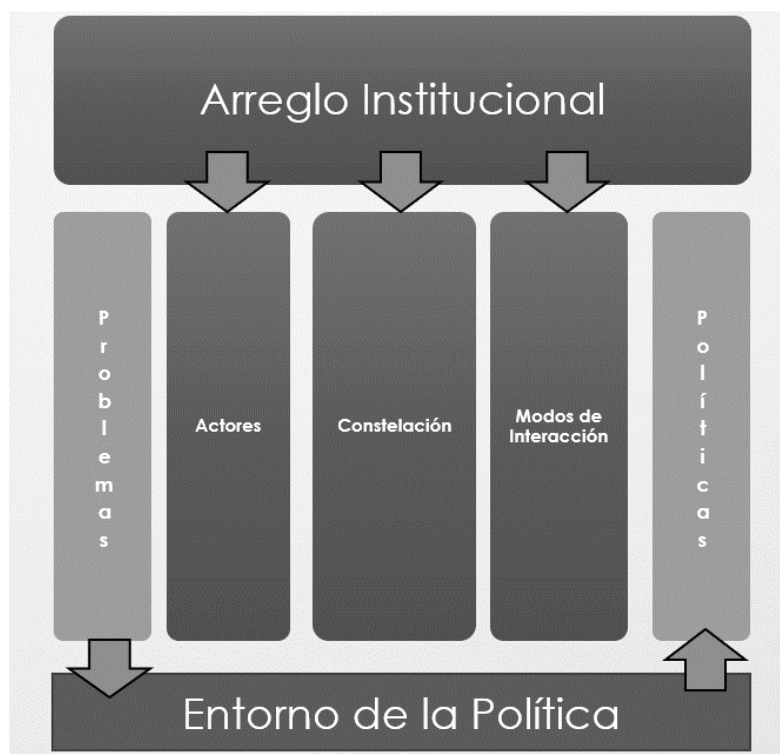
El enfoque de redes tiene influencia de la teoría inter-organizativa, que plantea que los actores dependen unos de otros, ya que representan recursos para alcanzar los objetivos. Las redes pueden constituir formas de gobernanza que se caracterizan por el predominio de relaciones horizontales donde las organizaciones gubernamentales no son los actores dominantes (Sabatier, 2010). Otras características de este enfoque son la transnacionalización de la política y las relaciones difusas que existen entre lo público y lo privado.

Las redes de políticas públicas se pueden definir como un conjunto de actores públicos, privados y sus interacciones, mediante las cuales coordinan o controlan los recursos en el ámbito de política pública en la que tienen un interés en común.

Al ser las redes un conjunto de actores e interrelaciones, hay dos dimensiones posibles: una relacionada con las variables de estructura (interrelaciones) y las de composición (actores). Las redes de política pueden ser analizadas mediante el marco explicativo planteado por Scharpf (1997) (Figura 5), que se basa en un enfoque dialéctico y se compone de cuatro elementos para el estudio de las redes de políticas públicas: el contexto estructural, la estructura de la red, la interacción de la red y el actor. Busca mostrar una relación interactiva entre la estructura de la red, los agentes, el contexto y el resultado político. Se comprende por estructura las reglas formales e informales o la creación de comités y regulaciones que limitan la actuación de los agentes, así como el discurso dominante de los actores que forman parte de la estructura de la red. Además, resultan importantes para este marco analítico los dominios de políticas públicas definidos como el conjunto de actores con importantes intereses sobre un área, cuyas preferencias y acciones deben ser tenidas en cuentas por otras personas participantes en el dominio.

El marco explicativo de Scharpf (1997) plantea que las instituciones afectan tanto las percepciones y creencias como la manera en la cual interactúan los diferentes actores; sin embargo, esta incidencia no es total deja un margen para que los actores elijan la manera de actuar (Zurbriggen, 2006). Es decir, este marco explicativo analiza la política pública como la interacción entre actor e institución.

Figura 5. Modelo explicativo de Scharpf



Fuente: Scharpf (1997).

En su modelo, Scharpf (1997) establece la relación entre el arreglo institucional con los actores que poseen sus propios recursos para influir en la política. La constelación de actores no solo es el conjunto de quienes participan en una determinada política, sino sus posibles estrategias y los resultados que alcanzarían mediante estas, así como las preferencias o evaluaciones de los actores con respecto a tales resultados. Además, toma en cuenta los modos de interacción que se refieren a las formas en las que unos actores se conducen con respecto a otros, que están condicionados por el contexto institucional en que se desenvuelven y regulados por un sistema de pautas institucionales (Figura 5). Las instituciones son variables que median entre el poder y los resultados. Las interacciones entre actores no se desarrollan en el espacio neutral, sino en uno estructurado por relaciones de poder. Otro aspecto importante es la lógica institucional, que se refiere a cada política pública que fija un sistema de interacción socio política estableciendo recursos a disposición de los actores (Zurbruggen, 2006).

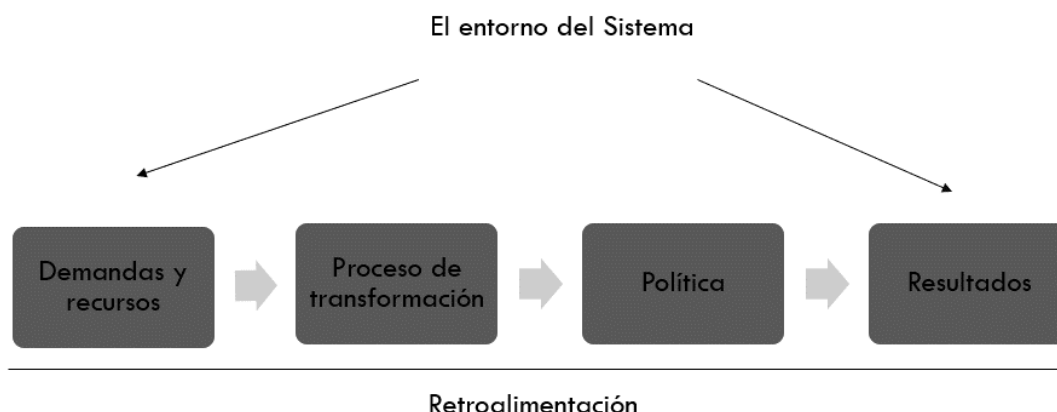
2.3.6. Análisis de implementación de políticas públicas

La fase de implementación puede ser comprendida como un conjunto de procesos que se dan después de la fase de programación o la puesta práctica de la alternativa de solución, que buscan el cumplimiento de la finalidad y resultados planteados por la política pública (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008).

Esta fase incluye la producción de actividades concretas, planes de acción, estructuras, recursos y procedimientos de coordinación entre actores privados y públicos para que se cumpla su propósito. Adicionalmente, se señala la importancia de analizar los mecanismos de filtro de no ejecución o aplicación selectiva de medidas (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008).

Desde otra perspectiva el modelo de ejecución o implementación de política pública se puede entender como un sistema compuesto de demandas y recursos transformados para alcanzar las metas formales planteadas por la política para generar resultados. Existe un proceso de retroalimentación inherente a los modelos de sistemas el cual se devuelve al entorno del sistema para plantear las nuevas demandas y recursos (Figura 6).

Figura 6. Proceso de implementación de política pública



Fuente: Van Meter y Van Horn, 1975.

Van Meter y Van Horn (1975) consideran que la implementación de políticas públicas ha sido poco estudiada por la academia. La investigación hecha al respecto se ha enfocado en aspectos relacionados con la organización y liderazgo, dejando de lado la implementación como tal. Estos autores definen la implementación de políticas como:

“aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (Van Meter y Van Horn, 1975, p. 99)

A partir de esta definición consideran Van Meter y Van Horn (1975) que una investigación sobre implementación de política debe dar cuenta si se posee una unidad organizativa coherente y recurso humano motivado para ejecutar objetivos explícitos. Como consecuencia, el análisis de implementación inicia una vez determinados los objetivos y metas de una manera formal y la asignación de recursos.

Van Meter y Van Horn (1975) parten de la hipótesis de que se tendrá mayor éxito en la implementación cuando se requieren cambios marginales y el consenso respecto de las metas es alto; por ello, en el marco teórico que proponen explican dos dimensiones del

proceso de implementación: la magnitud del cambio de la política y el grado de consenso alrededor de las metas.

El modelo planteado por Van Meter y Van Horn (1975) para análisis de la implementación se basa en seis variables independientes que definen el vínculo entre la política y su desempeño, por lo que un aspecto importante en este modelo es encontrar los factores que determina el desempeño, es decir, el grado del cumplimiento de la norma y los objetivos.

La primera variable está compuesta por los estándares y objetivos, que son las declaraciones de las personas que elaboran la política. Los objetivos y estándares están contenidos en las metas generales enunciadas en la decisión política; por lo tanto, la meta es relevante para realizar la valoración. La segunda variable son los recursos necesarios para administrar la política. Las siguientes variables son la comunicación entre organizaciones –claridad de las funciones de los subordinados y las actividades e inducción–, las características de las agencias responsables que incluyen tanto las características formales como informales, la influencia del ambiente económico, social y político donde la implementación tiene lugar y la disposición de las personas encargadas, es decir, la actitud hacia la política. Este modelo brinda un esquema adecuado para la descripción y análisis del proceso de implementación, así como, explicaciones para logros y fracasos.

Desde la perspectiva de Rein y Rabnovitz (1978) la implementación de políticas es una declaración de las preferencias del gobierno mediada por varios actores y se caracteriza por relaciones de poder y negociaciones recíprocas. La implementación está orientada por tres imperativos formales conflictivos que los actores deben tener en cuenta: el legal, el racional burocrático y el consensual. El imperativo legal (racionalidad legal) está relacionado con el cumplimiento y la obediencia por lo que dice la ley, es decir, la ley se convierte en el referente del proceso de los actores. El racional burocrático (racionalidad instrumental) se refiere a la forma como el Ejecutivo y la burocracia responden a la solución de los problemas; existen varios aspectos a tomar en cuenta dentro de este imperativo como la coherencia de principios y la viabilidad. El imperativo consensual asume el acuerdo entre los diferentes actores principales (internos y externos) con posiciones contrapuestas. Estos autores consideran que antes del análisis de la implementación es importante conocer la lógica y la compatibilidad de estos tres imperativos.

Rein y Rabnovitz (1978) conciben que la implementación posee tres etapas: la primera consiste en la elaboración de lineamientos; la segunda está relacionada con la distribución de recursos y la tercera con la supervisión, que comprende acciones como inspección, auditoría y evaluación. Es importante mencionar la circularidad del proceso y la operación de los imperativos en cada una de las etapas. El principio de circularidad se comprende como un proceso interdependiente en sus etapas, es decir, cada una de ellas puede ser reajustada una vez que se apruebe. Además, desde esta perspectiva, se deben tomar en consideración tres condiciones que pueden influir en el proceso de implementación: los objetivos deben ser claros, concretos y útiles; la complejidad debe ser poca, ya que, algunos de los factores que hacen un proceso complejo son la existencia de mucha participación por parte de los actores y un ambiente político denso, así como la naturaleza y el volumen de los recursos disponibles.

Elmore (1976) estudia los modelos de organización para comprender el proceso de implementación y analiza cómo las políticas se transforman en acciones administrativas y cómo se relacionan con el conocimiento de las organizaciones. Al respecto propone cuatro modelos de organización: el de la administración de sistemas, el del proceso burocrático, el de conflicto y negociación y el modelo W de la implementación como conflicto y negociación.

El modelo de administración de sistema se desarrolla desde la tradición racionalista. Tiene como atributo fundamental el comportamiento y busca cómo la organización puede maximizar los valores para el logro de los objetivos.

El modelo del proceso burocrático parte de tres rasgos fundamentales en el comportamiento: la rutina, la autonomía y la interacción entre estos.

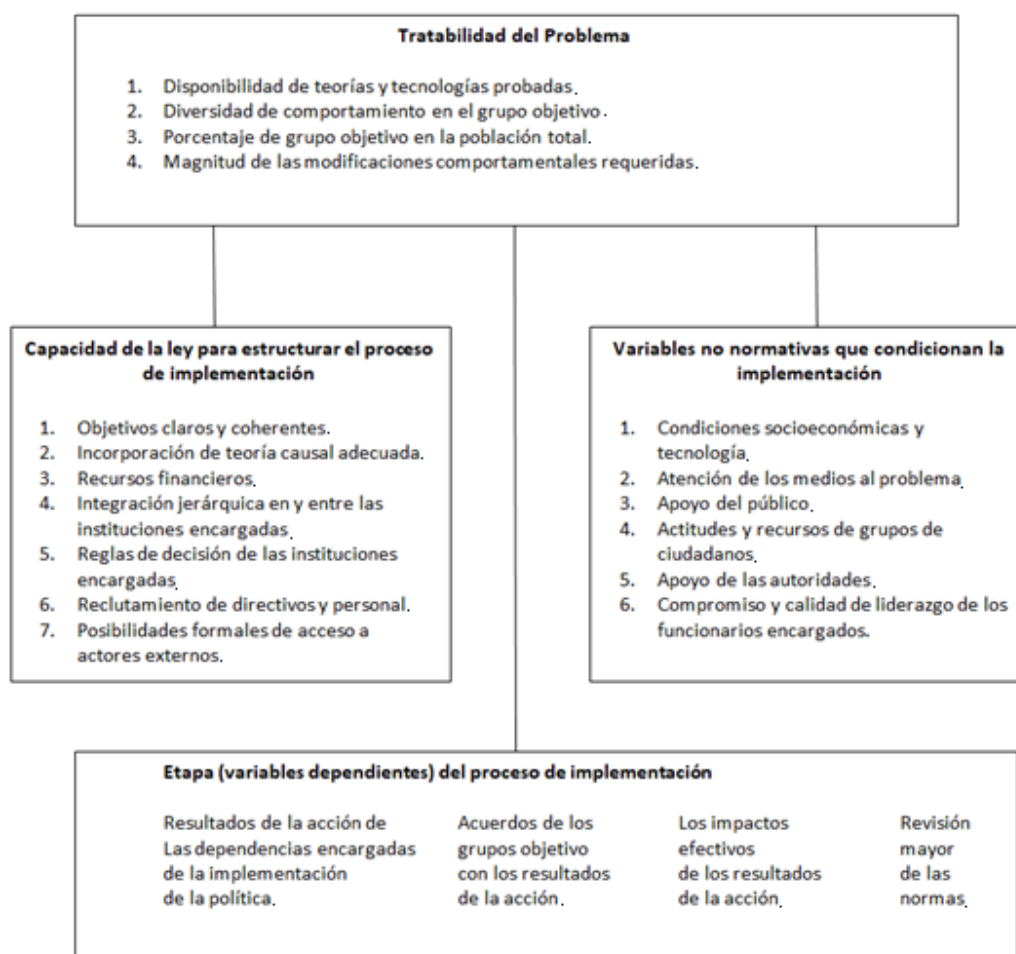
El modelo conflicto y negociación se interesa por el problema de cómo la gente con intereses divergentes se aglutina en torno a una tarea común para satisfacer sus necesidades psicológicas y sociales. Este modelo parte del supuesto de que el conflicto surge de las ventajas individuales relativas en toda relación de negociación, lo que constituye el rasgo dominante de la vida de las organizaciones.

El modelo W las organizaciones se concibe como un marco de conflicto donde los individuos y las unidades subordinadas compiten entre sí para lograr ciertas ventajas relacionadas con el poder y acceso a los recursos escasos.

2.3.7. Marco de análisis propuesto por Sabatier y Mazmanian

El marco de análisis propuesto por Sabatier y Mazmanian (1981) consiste en identificar las variables básicas, conocer la influencia del marco normativo, así como la dinámica de las condiciones socioeconómicas y de opinión con el propósito de establecer el cumplimiento de la decisión política. Por ello, el análisis de la implementación se centra en identificar el logro de los objetivos normativos a lo largo del proceso en tres ámbitos, los cuales son identificados como las variables independientes del marco (Figura 7): la manejabilidad o tratabilidad del o los problemas a los que se dirige lo normativo, la capacidad de la norma para estructurar el proceso de implementación y el efecto de variables políticas en apoyo a lo normado.

Figura 7. Modelo de implementación de Sabatier y Mazmanian



Fuente: Sabatier y Mazmanian (1981).

Sabatier y Mazmanian (1981) entienden por “tratabilidad”, aquellos aspectos específicos de un problema social que afecta la capacidad de las instituciones del gobierno para lograr objetivos normativos. Supone que para solventar el problema se deben superar las dificultades del manejo del cambio mediante una teoría que vincule el cambio del comportamiento con la disminución del problema. Además de que la tecnología para lograrlo esté disponible y sea de bajo costo, se deben realizar acciones mínimas de cambio de comportamiento del grupo objetivo que causa el problema, ya que a mayor magnitud será más difícil. Si existe una gran diversidad de comportamientos que quieren eliminar la política, la implementación será menos tratable. Por último, entre más pequeño sea el grupo objetivo al cual se quiere realizar modificaciones de comportamiento más favorable será el apoyo político al programa.

En el modelo de Sabatier y Mazmanian (1981), las variables relacionadas con la capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación se refieren a que el marco normativo tenga objetivos claros y coherentes. Este aspecto establece los elementos para evaluar y tener mayor claridad de quienes implantaron la política. Se debe incorporar una teoría causal adecuada donde se comprenda la relación entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos. Deben existir los recursos financieros necesarios para la contratación de personal y la elaboración de los reglamentos. Se debe establecer la integración jerárquica entre las instituciones encargadas de la implementación. Es importante la formulación de las reglas de decisión de las instituciones. El personal debe conocer y estar identificado con los objetivos de logro; esta es una característica para tomar en cuenta en el reclutamiento. Por último, se deben prever las posibilidades de acceso de actores externos, ya que las leyes que permiten más participación, por ejemplo, ciudadana - tienen más posibilidades de lograr sus objetivos.

Se establecen adicionalmente en este marco analítico las variables que no están vinculadas con lo normativo, que son, por ejemplo, socioeconómicas, atención de medios, apoyo público, apoyo de las autoridades, la actitud de la ciudadanía y el compromiso y liderazgo de las personas que la implementan.

En la parte inferior de la figura 7 se establecen las variables dependientes del proceso de implementación donde se muestra el proceso de realimentación que incluye las diferentes etapas, conformada por las decisiones de las instancias encargadas de la implementación,

el acatamiento de las decisiones por parte del grupo objetivo, así como de los impactos efectivos y percibidos y la evaluación del sistema político.

2.4. Gobernanza y Política Pública

Dadas las características de la educación superior y la diversidad de actores que intervienen, un aspecto importante de analizar está relacionado con la gobernanza, esto por cuanto se configuran múltiples dimensiones, maneras de producir orden y control en las sociedades actuales enfocadas a los mercados, de la jerarquía a la organización descentralizada, de la provisión del servicio a su regulación, marcadas por las cambiantes fronteras entre lo público, privado, lo voluntario y el Estado (Brunner y Villalobos, 2014).

Es decir, la gobernanza se comprende como una forma de gobernar más cooperativa, en la cual existe una mayor implicación de actores e instituciones públicas y como no públicas en el diseño y en la implementación de las políticas públicas.

Esta manera de comprender los procesos políticos sustituye la dirección jerárquica y de control por formas de regulación basadas en negociación y coordinación se relaciona con una nueva manera de pensar el rol del Estado, ya que, se busca, un equilibrio entre el poder público, sociedad civil, sector privado y gobierno, con el propósito que el gobierno no sea el único actor en la toma de decisiones públicas. Según indican Pierre y Peters (2000) este cambio hacia la gobernanza se da por las siguientes razones:

- i. La necesidad de introducir actores privados y organizaciones de prestación de servicios públicos.
- ii. Fomentar la participación de actores privados y sociales en la gestión pública.
- iii. La crítica hacia la prestación de servicios por instituciones públicas.

Kooiman (1993), la comprende como un conjunto de normas, principios y valores que marcan la interacción entre los actores que intervienen en una política pública. Considera, que es un fenómeno inteorganizacional, la cual se entiende mejor desde las perspectivas de co-gestión, co-dirección y co-guía. La gobernanza implica una diversidad de interacciones entre los actores las cuales Kooiman (1993) clasifica en los siguientes tipos:

- i. Autogobierno: interacciones sociopolíticas más caóticas y fluidas tiene un carácter autopoietico.

- ii. Cogobierno: hay un cierto grado de igualdad en la estructura de las entidades que participan y de formas horizontales de gobierno la autonomía de esta entidad es importante.
- iii. Gobierno jerárquico: la intervención de un único ente para la toma de decisiones es una forma vertical de gobierno.

Por tanto, es importante estudiar estas nuevas formas de interacción y de gobernanza en las universidades, ya que en este ámbito se ha incrementado la participación de actores no estatales, la colaboración entre lo público y lo privado, integración de dominios de política, descentralización, adaptabilidad, no coercitividad (*law soft*), aprendizaje continuo y coordinación (Lobel 2012, en Brunner y Villalobos 2014). Con respecto a la gobernanza universitaria, indica Acosta (2010) que esta consiste en la capacidad de establecer una coordinación institucional donde se articulen objetivos, políticas, estrategias y acciones básicas comunes, las cuales son definidas y compartidas por los miembros de la organización.

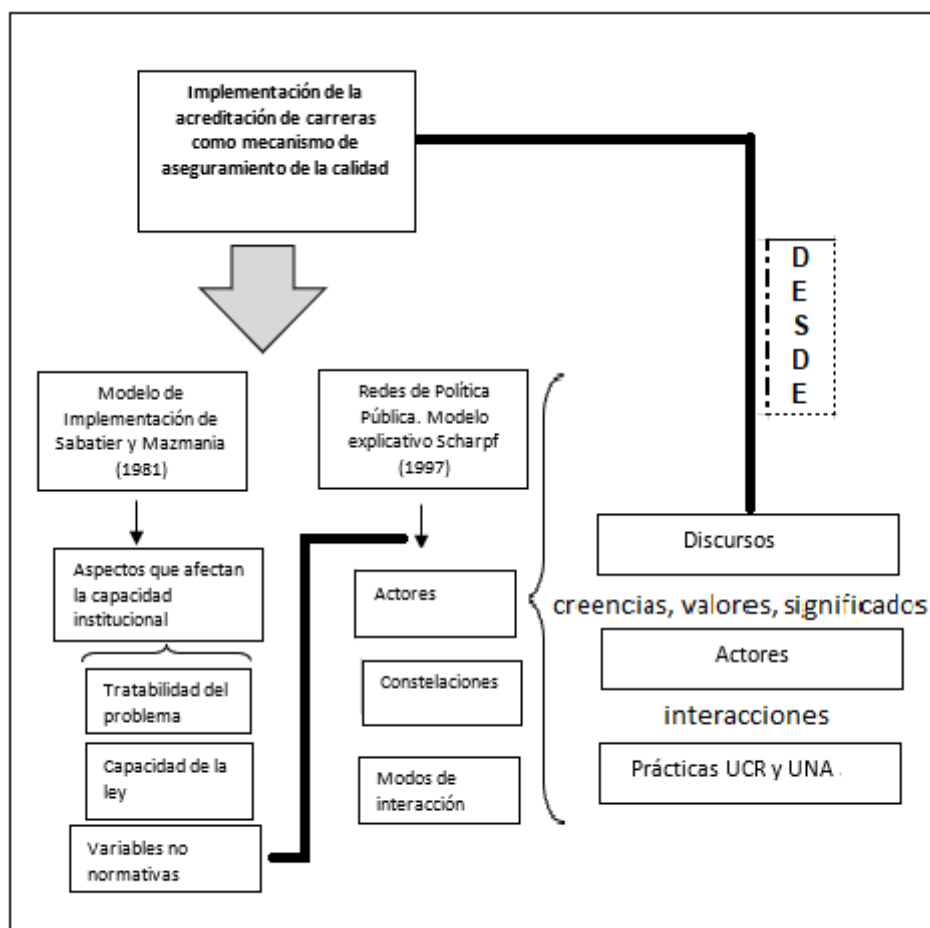
En síntesis, el objeto de estudio se aborda desde la corriente neoinstitucional. Desde esta se estudia como los actores y las instituciones se afectan mediante una mutua interacción, superando la idea que son únicamente las reglas institucionales las que influyen en las acciones y decisiones de los actores. Con el propósito de integrar la estructura y el agente, que resultan fundamental para el análisis de esta política pública, se utiliza el enfoque institucionalismo centrado en actores. Se operacionaliza el enfoque mediante el modelo analítico de Scharpf (1997), el cual brinda elementos metodológicos para comprender la relación interactiva entre la estructura de la red de actores que participaron de la formulación la política de calidad de la educación superior, sus estrategias, el contexto de la interacción y los resultados de la política analizada. Además, permite examinar la constelación de actores, que está conformada por el conjunto de actores con los mismos intereses y estrategias para influir en los resultados de la política. Para el análisis de la fase de implementación de la política de calidad, y más concretamente su mecanismo de acreditación de carreras, se utiliza el modelo analítico de Mazmanian y Sabatier (1981), el cual presenta un conjunto de variables independientes que permiten comprender la influencia del marco institucional (conjunto de normas y reglamentos) en la implementación de una política. Además, resulta fundamental que: “el marco intenta captar la naturaleza dinámica de la implementación atendiendo a la forma en que los cambios en de las

condiciones socioeconómicas, la opinión pública y compromisos y liderazgo de los funcionarios responsables de la implementación afectan el proceso” (Mazmanian y Sabatier, 1981, p. 325).

2.5. Metodología de la investigación

El objetivo general de esta investigación es examinar el proceso de implementación de la acreditación de carreras como un componente de la política de aseguramiento de la calidad en la educación superior costarricense. Con base en lo anterior, se realiza una triangulación de marcos analíticos. El estudio se inscribe en la corriente del neoinstitucionalismo desde el enfoque institucionalismo centrado en actores, utilizando como estrategia de análisis el esquema propuesto por Scharpf (1997) para el análisis de la política pública en general y el de Sabatier y Mazmanian (1981) para el análisis de la etapa de implementación de la política pública. Desde una perspectiva temporal y en un ámbito espacial, se estudian los actores principales que participaron en la formulación de la política de calidad de la educación superior y los actores que participan de la implementación de la acreditación de carreras. Concretamente se analiza sus estrategias, sus modos de interacción y el marco institucional que afecta las preferencias y percepción de esos actores. En la implementación de las carreras, se examina la tratabilidad del tema de acreditación, la capacidad del marco institucional para estructurar el proceso de implementación y el comportamiento de las variables no normativas que condicionan la implementación (Figura 8).

Figura 8. Diagrama de la metodología utilizada



Fuente: Elaboración propia a partir de Scharpf (1997) y Sabatier y Mazmanian (1981).

La delimitación temporal del estudio abarca del año de 1999 al 2016. Se seleccionó este periodo, ya que, en 1999, se creó el SINAES ente nacional de acreditación de carreras. Finaliza en el 2016, con el propósito de examinar la implementación por más de 10 años, lo cual es recomendado en Sabatier (1998).

Además, la investigación se delimitó a carreras de educación, ya que esta es considerada como un área de conocimiento prioritarias para el país y fundamental para la formación de los docentes y las docentes. Se seleccionan UNA y la UCR por tener una gran trayectoria en la formación de educadores y educadoras, poseer varias de sus carreras acreditadas y por ser instituciones públicas lo cual implica una mayor facilidad para acceder a la información.

Se utilizó el modelo analítico de Sabatier y Mazmanian (1981), el cual, como se señaló anteriormente, comprende las dimensiones de tratabilidad del problema, capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación y las variables no normativas condicionantes del proceso de implementación, este se complementó con el modelo explicativo de Scharpf (1997) con el propósito de identificar actores, constelación de actores y sus interacciones, así como las estrategias que estos utilizan.

Ambos modelos, se complementan en la dimensión no normativa, ya que toman en cuenta, el efecto de variables políticas en apoyo a lo normado, específicamente relacionado con la influencia de los diversos actores, en términos de sus creencias, significados y valores en los resultados de la política pública.

2.5.1. Variables, atributos y fuentes de información

En el cuadro 2 se describen las variables y los atributos tomadas del modelo de Sabatier y Mazmanian (1981) que fueron analizados en la investigación, así como, las fuentes de información utilizadas. Las fuentes de información se componen de documentos oficiales como: Actas del Consejo Nacional de Acreditación, Actas del CONARE, de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Nacional. Los contenidos de leyes relacionadas con la educación superior costarricense, y las leyes específicas relacionadas con el tema de acreditación la Ley N° 8256 y la Ley N° 8256, así como, artículos publicados en el periodo de estudios en los periódicos: La Nación, La Prensa Libre y La República.

Cuadro 2. Categorías de análisis, atributos y fuentes de información

Categorías de Análisis	Atributos	Fuentes de Información
Tratabilidad del problema objeto de la política. Se refiere a qué tan manejable es el problema. Este aspecto se relaciona con la existencia de una teoría que apoye la comprensión de la historia causal y posibles alternativas de solución al problema, con qué tan diverso es el grupo responsable de la implementación y con el grado en que hay que	Disponibilidad de teoría o teorías probada. Diversidad del comportamiento del grupo objetivo. Porcentaje de carreras acreditadas de educación en relación con el total de carreras.	Documentos relacionados con la estructura de la educación superior, Ley 8256, Ley 8798, Actas Consejo Nacional de Acreditación, Actas Consejo Universitario UCR (para análisis a nivel de casos), Actas Consejo Universitario UNA (para análisis a nivel de caso).

Categorías de Análisis	Atributos	Fuentes de Información
<p>modificar los comportamientos.</p>	<p>Identificar los retos que presenta la introducción de la cultura de calidad en los actores responsables de la acreditación de carreras.</p> <p>Objetivos claros y coherentes sobre lo que se espera con la acreditación y cómo se espera implementarla.</p> <p>Recursos Financieros para la implementación de la acreditación de carreras.</p>	
<p>Capacidad de la Ley. La ley es la decisión política que debe implementarse. En este aspecto se valora cuál es la capacidad de la disposición política para estructurar el proceso de implementación.</p>	<p>Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la acreditación de carreras en los casos de estudio.</p> <p>Reglas de decisión de las instituciones encargadas de la acreditación de carreras (SINAES, UNA y UCR).</p> <p>Posibilidades formales de acceso a actores externos en la acreditación de carreras, por ejemplo, evaluadores externos.</p> <p>Aspectos socioeconómicos que condicionan la implementación (exógeno).</p>	<p>Ley 8256, Ley 8798, Actas Consejo Nacional de Acreditación, Actas Consejo Universitario UCR (para análisis a nivel de casos), Actas Consejo Universitario UNA (para análisis a nivel de caso).</p>
<p>Variables no normativas que condicionan la implementación. Se relaciona con aspectos del apoyo político y el efecto que producen los cambios en las condiciones socioeconómicas y técnicas, apoyo del público, grupos de interés y autoridades</p>	<p>Atención de los medios al problema (giro discursivo en torno a calidad de educación superior y acreditación de carreras).</p> <p>Apoyo de los egresados de carreras acreditadas.</p> <p>Atención de los medios al problema (giro discursivo en torno a calidad de educación superior y acreditación de carreras).</p>	<p>La Nación, La República, La Prensa Libre, Resultados de encuestas de opinión o estudios donde se apoye la medida que se implementa, Actas Consejo Nacional de Acreditación, Actas Consejo Universitario UCR, Actas Consejo Universitario UNA, Políticas de la UCR y UNA</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de las categorías de análisis planteadas por Sabatier y Mazmanian (1981).

2.5.2 Estrategia de investigación: Estudio de caso múltiple

En cuanto al diseño metodológico se enmarca en el diseño de estudios de caso porque responde a las condiciones para investigar “un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de vida real” además, “los límites entre el contexto y el fenómeno no son claramente evidentes” (Yin, 1989; p.9); es decir las características contextuales son relevantes para ser incluida en este el estudio. Según Yin (1989), una característica del estudio de caso es que permite trabajar con una variedad de evidencias como documentos, entrevistas y observaciones. Además, Yin (1989) distingue entre dos diseños de estudio casos: el simple y el múltiple. El primero se realiza sobre el estudio de un solo objeto, mientras que el segundo busca replicar la lógica de los resultados repitiendo el mismo estudio sobre casos diferentes para obtener más evidencias y mejorar la validez externa de la investigación. El diseño utilizado en esta investigación se define como caso múltiple porque se replica el análisis del proceso de implementación de la acreditación en el área de educación de dos universidades, UNA y UCR. Es decir, para cada caso se examinaron los mismos elementos relacionados con la implementación de la acreditación considerando el contexto de cada institución y utilizando una variedad de técnicas de recolección de información.

2.5.3 Técnicas de recolección de información

Las técnicas de recolección de la información utilizadas fueron la entrevistas semiestructuradas y fuentes documentales. Las entrevistas semiestructuradas realizadas se dirigieron a expertos en educación superior, el director ejecutivo del SINAES, miembros de comisiones de autoevaluación y autoridades de carreras de educación de la UCR y de la UNA. Se planificaron y elaboraron un conjunto de preguntas para dirigir las entrevistas las cuales se muestran en el Anexo 1. De las fuentes documentales, se extrajo información, acerca de los símbolos, creencias, significados, identificar actores e interacciones. Se utilizaron como fuentes documentales, archivos oficiales relacionados con acreditación de carreras, como las actas de instancias como el SINAES, UCR y UNA; Leyes de la República relacionadas con la creación y fortalecimiento de SINAES, así como artículos periodísticos.

2.5.2 Técnicas de análisis de la información

Se realizó un análisis crítico del discurso (ACD) utilizando como corpus documentos oficiales y artículos periodísticos del periodo 1999-2016 con el propósito de establecer las

principales significados, creencias y valores relacionados con la calidad y la acreditación de carreras. Adicionalmente, se aplicó la técnica de análisis de redes sociales (ARS), para establecer las interacciones de actores y relaciones identificadas en las actas del Consejo Nacional de Acreditación y de los artículos periodísticos.

A continuación, se describen las técnicas de análisis de los datos, que se utilizaron con el propósito de identificar los significados, creencias y valores de los diversos actores como es el caso del análisis crítico del discurso. También se describe el análisis de redes sociales, para establecer las interacciones entre los actores en la etapa de la implementación de la acreditación de carreras.

2.5.3 Análisis Crítico del Discurso

Según Van Dijk (1999), el análisis crítico del discurso (ACD) está influenciado por la Escuela de Frankfurt y estudia el abuso del poder, dominio y las desigualdades sociales reproducidos y señalado por los diversos usos del lenguaje (discursos). por lo que el punto central de ACD se encuentra en la importancia que tiene el lenguaje en las relaciones de poder y cómo estas generan ciertas prácticas culturales que se desarrollan en la sociedad.

Según Wodak y Meyer (2003), la noción de "crítico" se refiere a tomar cierta distancia de los datos, enmarcarlos en lo social, tomar explícitamente una posición política y realizar la autocrítica propia a los procesos de investigación.

Los usos lingüísticos pueden constituirse en identidades sociales, relaciones sociales, en sistemas de creencias y conocimientos (Fairclough, 2008). Los discursos pueden ser entendidos como usos lingüísticos, ya sean, hablados, escritos o estructurados en prácticas semióticas como la fotografía y la comunicación no verbal (Fairclough, 2008). Al definirse el discurso como un uso lingüístico se está comprendiendo como una práctica social, lo cual implica un modo de interacción situado-histórica y socialmente conformando relaciones dialécticas.

Los discursos poseen la característica de ser producto de una construcción histórica y debe ser interpretado en un espacio y tiempo específico. Los discursos pueden expresar tanto ideas explícitas como implícitas, así como contradicciones. El ACD se refiere a la exploración sistemática de relaciones poco claras entre las prácticas discursivas, eventos y textos. Se apoya de categorías lingüísticas, lo cual, contribuye a estudiar grupos de

pertenencia, metáforas, estereotipos, valoraciones positivas y negativas. En Wodak y Meyer (2003, p.24) se indica que el ACD posee los siguientes supuestos básicos:

- i. El lenguaje es un fenómeno social.
- ii. Los individuos, grupos e instituciones poseen significados y valores que se expresan de manera sistemática por medio del lenguaje.
- iii. Los lectores u oyentes no son receptores pasivos.
- iv. El texto como unidad fundamental del lenguaje en la comunicación.

Para realizar el análisis crítico del discurso, se utilizó el paquete Atlas ti versión 7.5.4, se identificaron las metáforas asociadas a los términos calidad y acreditación para generar las categorías de análisis.

2.5.4. Análisis de redes⁶

Según Hanneman (2000) una red puede ser definida como un conjunto de actores (o puntos, nodos o agentes) entre los que existen vínculos (o relaciones). El estudio de estas se centra en las relaciones entre los actores -nodos-. Las redes pueden tener muchos o pocos actores, los cuales pueden ser individuales o institucionales y pueden existir una o más clases de relaciones entre pares de actores. Una de las ventajas que posee el análisis de redes es que pueden ser incluidos diversos niveles análisis simultáneamente, lo cual significa que puede establecerse cómo el individuo se integra en la estructura y cómo esta emerge de las relaciones entre partes individuales. Para su análisis se utilizan modelos matemáticos basados en la teoría de grafos y matrices. Los grafos están compuestos por los nodos conectados por líneas simples o múltiples; la línea -vínculo tiene una orientación.

El análisis de redes contribuye a identificar los actores, indicadores de proximidad y centralidad para describir la posición de los actores en la red. Además, permite revelar si posee una posición estratégica para lograr los mejores recursos, clarificar las metas de sus agentes y cómo es usada su influencia política (Zurbriggen, 2011).

⁶ También es llamado análisis de redes sociales (ARS) es definida como aproximación metodológica y teórica que se enfoca en el estudio de las relaciones entre actores.

Para realizar el análisis de actores en el proceso de implementación de la acreditación de carreras, se utilizan los elementos propuestos por el modelo explicativo de Scharpf (1997).

Se utilizaron documentos oficiales y artículos de periódico para identificar los actores que participan del proceso de implementación, se clasifican por su rol, se establecen las capacidades, preferencias e intereses. Para este trabajo se concibe actor o actores en política pública como “un individuo, función, institución, equipo burocrático, una coalición o incluso el Estado, que busca interferir o moldear una política pública”. (Fuenmayor, 2017, p.44).

El rol de los actores se clasificó con las categorías propuestas por Subirats y Dente (2014), las cuales se definen a continuación:

Actor	Rol
Promotor	Plantea el problema, propone la necesidad de intervenir en un problema colectivo y adoptar una solución.
Director	Es el director de los procesos de toma de decisiones. Se encarga de pilotear el proceso, desde la puesta inicial hasta su conclusión.
Opositor	Actúa y destina sus recursos a impedir las transformaciones. La oposición se puede encontrar tanto en los objetivos de contenido como de proceso.
Aliado	Posee objetivos de contenido y procesos congruentes con los del promotor y director, aporta los recursos o simplemente brindando el apoyo.
Mediador	Se interesa por tener un acuerdo entre los actores presentes. El mediador ha de ser completamente imparcial y su único objetivo, el que se pueda llevar a cabo el proceso de toma de decisiones de manera satisfactoria para los protagonistas.
Gatekeeper	Es un actor que usa sus recursos legales para impedir la adquisición para impedir la adquisición de recursos esenciales del promotor. Es capaz de ejercitar un poder de veto y de bloquear el progreso del proceso de toma de decisiones a causa de los recursos que controla
Filtro	Actor que entra en el proceso representando objetivos e intereses ajenos. De cierta manera es un no actor, porque no tiene objetivos reales que perseguir y las acciones que lleva a cabo no conllevan, si no en una medida muy pequeña, el uso de los propios recursos, p.ej. algún medio de comunicación que emprende una campaña de un tema determinado.

Fuente: Subirats y Dente (2014).

Se establecen las constelaciones de actores como el grupo de actores que comparten ideas y que responden a la implementación a partir de estrategias definidas por estos. Y los modos de interacción entre los actores. La constelación de actores y los modos se analizan

con la técnica de análisis de redes sociales (ARS), para lo cual se desarrolló un código en la librería *network* del paquete estadístico R versión 3.5.1 (Anexo 2).

Para analizar el ARS fueron utilizados los siguientes indicadores mencionados por Subirats y Dente (2014):

- i. La **densidad** de la red se mide como la proporción de las relaciones entre los actores sobre el total de relaciones posibles. La densidad puede ser expresada mediante la siguiente fórmula:

$$D = \frac{\sum ki}{n(n-1)}$$

donde:

D= coeficiente de densidad (varía entre 0 y 1)

n= número de actores presentes

ki= número de relaciones posibles por parte de cada actor.

- ii. La **centralidad** de la red es un indicador relacionado con que uno o pocos actores monopolicen las relaciones. Se mide mediante la proporción de todas las relaciones presentes en una red que tiene como punto de referencia un actor, como se indica en la siguiente fórmula:

$$C = \frac{ki}{\sum ki}$$

donde:

C= coeficiente de centralidad (varía entre 0 y 1)

ki= número de relaciones potenciales de un actor

2.5.5. Descripción de la estrategia de recolección y análisis de la información

La estrategia de recolección y análisis de la información comprendió las siguientes etapas:

- i. Se realizaron entrevistas semiestructuradas con personas expertas en educación superior como el Sr. Leonardo Garnier, ex Ministro de Educación y

Sr. Ángel Díaz Barriga, académico mexicano con el propósito de comprender mejor el objeto de estudio.

- ii. Se realizó una identificación de documentos que se consideraban aportaban a responder a las interrogantes de investigación.
- iii. Se identificaron informantes claves para aclarar la definición de calidad y aspectos relacionados con la implementación de la acreditación a nivel de las universidades. Por parte de las universidades se trabajó con directores o coordinadores de carrera y docentes de las comisiones de autoevaluación de carreras de educación de la UNA y UCR. Además, se entrevistó al Sr. José Miguel Rodríguez, director a.i. del SINAES.
- iv. Se realizaron entrevistas semiestructuradas y para el análisis de estas se construyeron categorías y distribuciones de frecuencia para establecer los elementos más mencionados.
- v. Los documentos (Reglamentos, actas y artículos periodísticos) fueron clasificados en los que respondían a aspectos relacionados con: los discursos relacionados con la acreditación, el marco institucional, gobernanza, relaciones entre actores, apoyo a la acreditación.
- vi. Para el análisis del discurso se construyeron categorías de análisis a partir de las metáforas encontradas en las ceremonias de acreditación: principios históricamente universitarios, ideas provenientes de organismos internacionales y como una respuesta a la sociedad del conocimiento. Las categorías de análisis se construyen con las metáforas, ya que estas muestran las formas en que las personas contextualizan campos semánticos a partir de otros (Lakof y Jhonson, 2002). Estas mismas categorías fueron las utilizadas para el análisis de los artículos periodísticos.
- vii. Las interacciones de actores fueron identificadas en las actas del CNA y en los artículos periodísticos, en una matriz de relaciones.

Capítulo III. Formulación de la política de calidad de la educación superior

Este capítulo responde a la interrogante relacionada con el contexto nacional e internacional en el que se dio el proceso de formulación e implementación de la acreditación de carreras como un componente de la política de aseguramiento de la calidad. El capítulo se divide en tres secciones. En la primera se realiza una reseña de la evolución histórica de la educación superior costarricense mediante análisis documental. En la segunda sección se describe el marco institucional de la educación superior costarricense con el propósito de establecer los elementos que lo componen utilizando la revisión bibliográfica. Finalmente, en la tercera se aborda la dinámica del proceso de formulación de la política de calidad, mediante el análisis del contexto, de los elementos que influyeron en el cambio de política, la identificación de los actores, sus intereses y estrategias, para este último aspecto se realiza un ARS.

3.1. Reseña de la evolución histórica de la Educación Superior Costarricense

“Seremos un pueblo libre y comprensivo de nuestras obligaciones, únicamente si somos un pueblo culto”

José María Castro Madriz (1847-1849 y 1866-1868)

Desde la fundación de Costa Rica como República, en 1848, se estableció la educación como un tema prioritario para el Estado costarricense. Según Molina (2016), se presentaron dos posiciones con respecto al rol de la educación en Costa Rica. Una manifestada por intelectuales costarricenses quienes consideran que la educación es un elemento fundamental para el desarrollo de la democracia costarricense (“horno de la democracia costarricense”) dirá Monge Alfaro. y otra, que defiende que las condiciones democráticas del país son las que establecen la educación como un tema prioritario para el Estado (Molina, 2016). En ambos casos, el vínculo entre educación y política se ira constituyendo como un valor arraigado en la cultura costarricense.

En Costa Rica, la educación rápidamente se constituye en un derecho consagrado constitucionalmente en el año 1869 y, además, se declara pública y gratuita con el fin de garantizar el acceso universal (Molina, 2016). A partir de la segunda mitad del siglo XIX, ocurrieron una serie de hechos que constituyen la dirección y la base del sistema educativo costarricense. Para garantizar el acceso se promueve la formación de maestras en

instituciones normales y la construcción de infraestructura destinada a la educación primaria y secundaria. Un aspecto interesante es el establecimiento de entes reguladores, como el Consejo de Instrucción Pública en 1848, encargados de reglamentar los diversos niveles educativos, así como de inspeccionar las escuelas, lo cual evidencia la preocupación temprana por la calidad educativa por parte del Estado.

En 1843, se crea la Universidad de Santo Tomás, primera institución de educación superior del país, donde se formaron los dirigentes, quienes posteriormente fueron fundamentales para la constitución del Estado-Nación (Ruiz, 2000).

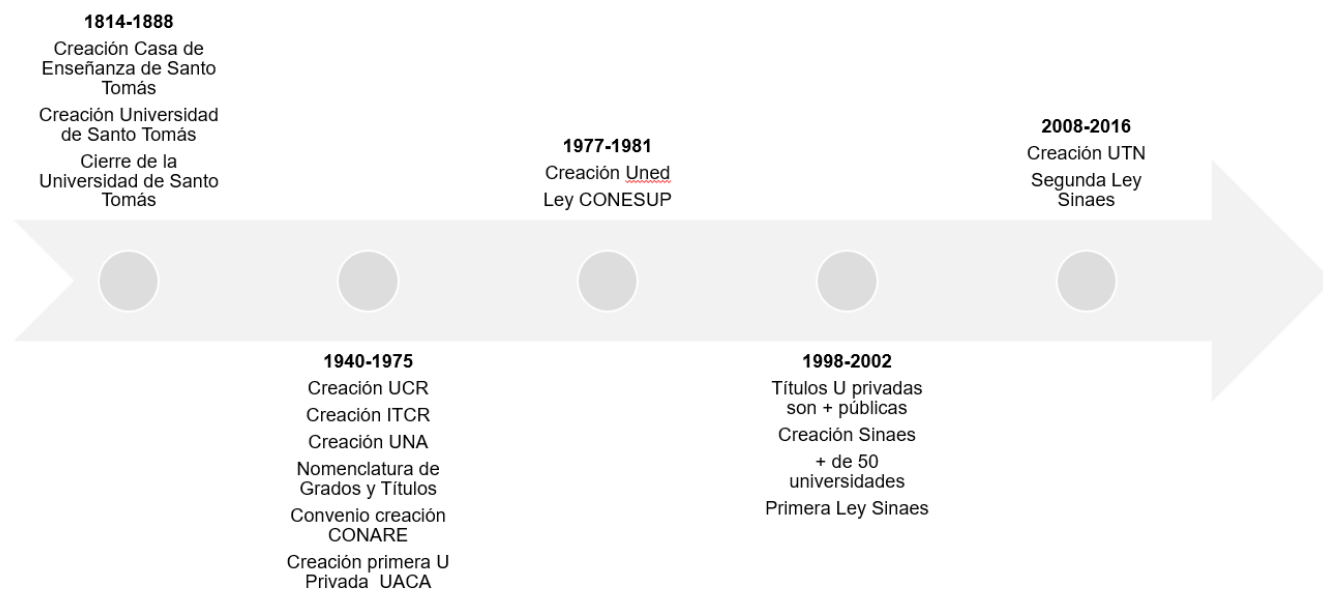
La Universidad de Santo Tomás fue cerrada 45 años después de su apertura. A partir de su cierre se constituyen facultades independientes como las de Derecho, Agronomía y Farmacia y algunos habitantes costarricenses recurren a instituciones de educación superior extranjeras para formarse. Con estas medidas se destinan más recursos a los centros de primaria y secundaria entre ellos el Liceo de Costa Rica. Además, estas enfocaron en la preparación de docentes en la Escuela Normal de Costa Rica. En 1886, se declaró la educación primaria como gratuita y obligatoria, por lo que se inició una inversión cada vez mayor en educación y un proceso de expansión caracterizado por la construcción de escuelas en zonas rurales, lo cual tiene como consecuencia en el siglo XX altos niveles de acceso de la población costarricense a la educación primaria y secundaria.

Más de 50 años después del cierre de la Universidad de Santo Tomás, durante el gobierno de Calderón Guardia, se crea la Universidad de Costa Rica. Esta institución tuvo influencia de la Misión Pedagógica Chilena y la Reforma Universitaria de Córdoba, por lo que la nueva universidad posee una vocación social, estableciéndose como principios fundamentales la autonomía universitaria y la de libertad de cátedra, así como la responsabilidad del Estado de dotar de recursos económicos a estas instituciones. Por otra parte, el Estado, en 1948, con la abolición del ejército, prioriza la inversión en educación; en este contexto el Estado asigna un presupuesto a la educación superior no menor al 10% del presupuesto asignado al Ministerio de Educación Pública (Ruiz, 2001).

La segunda mitad del siglo XX se caracterizó por lograr una cobertura universal de la educación primaria y alcanzar una alfabetización de casi el 100% de la población costarricense. Para el caso de la educación superior esta cobertura en el año 2016 fue del 51,4% para el grupo de edad de 18 a 24 años. Además, se destaca por un proceso de

masificación y diversificación de la educación superior universitaria, al crearse más de 50 universidades públicas y privadas (Figura 9).

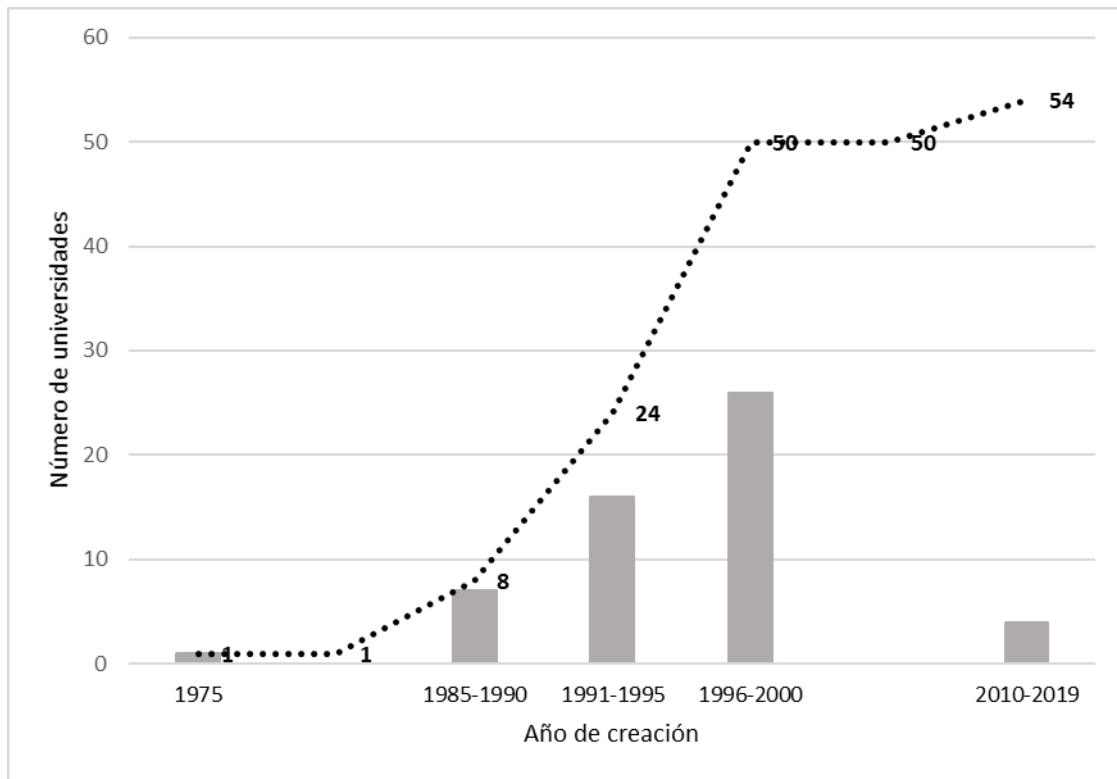
Figura 9. Evolución de la educación superior costarricense, 1814-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de Ruiz (2001) y Molina (2016).

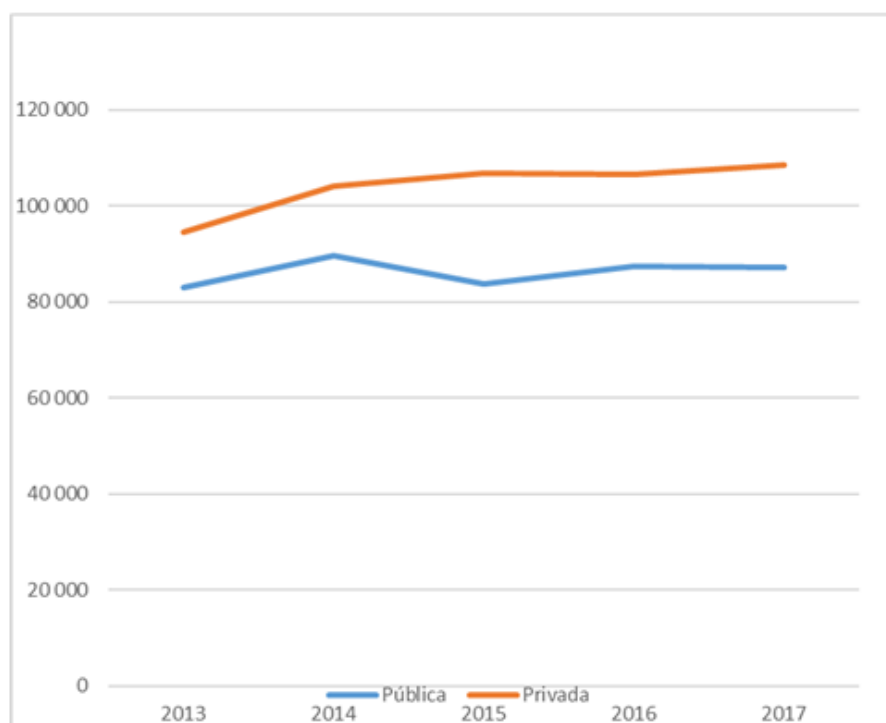
A partir del año 1971 se amplió el número de universidades estatales con la creación del Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR). En 1973 se crea la Universidad Nacional (UNA), en 1977 la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y, más recientemente, en el 2008 se crea la Universidad Técnica Nacional (UTN). En cuanto a las universidades privadas, entre 1975 y 1992, se crearon más de 50 universidades; aunado a esto el periodo comprendido entre 1975 y 1985 fue marcado por el aumento de la natalidad, lo cual genera una mayor demanda de ingreso a las instituciones educativas en las décadas posteriores (Rosero, 1997). Entre 1985 y el año 1998 se dio un incremento en el número de universidades privadas, ya para el año 2000 este crecimiento se detuvo (Figura 10).

Figura 10. Número de universidades privadas creadas en el periodo 1975-2012



Fuente: Elaboración a partir de los datos Ruiz (2001) y CONESUP.

Según el CONARE la matrícula en educación superior se elevó de 6 mil estudiantes en 1967 a 193 mil en el 2016, y desde el 2013 el número de estudiantes matriculados en universidades privadas es mayor con respecto a las universidades públicas (Figura 11).

Figura 11. Matrícula universitaria según sector educativo

Fuente: Conare, <https://www.conare.ac.cr/servicios/estadistica>.

Nota: Se brindan las estadísticas de matrícula a partir del año 2013, anterior a este año no se contaba con información de la cantidad de población matricula en universidades privadas.

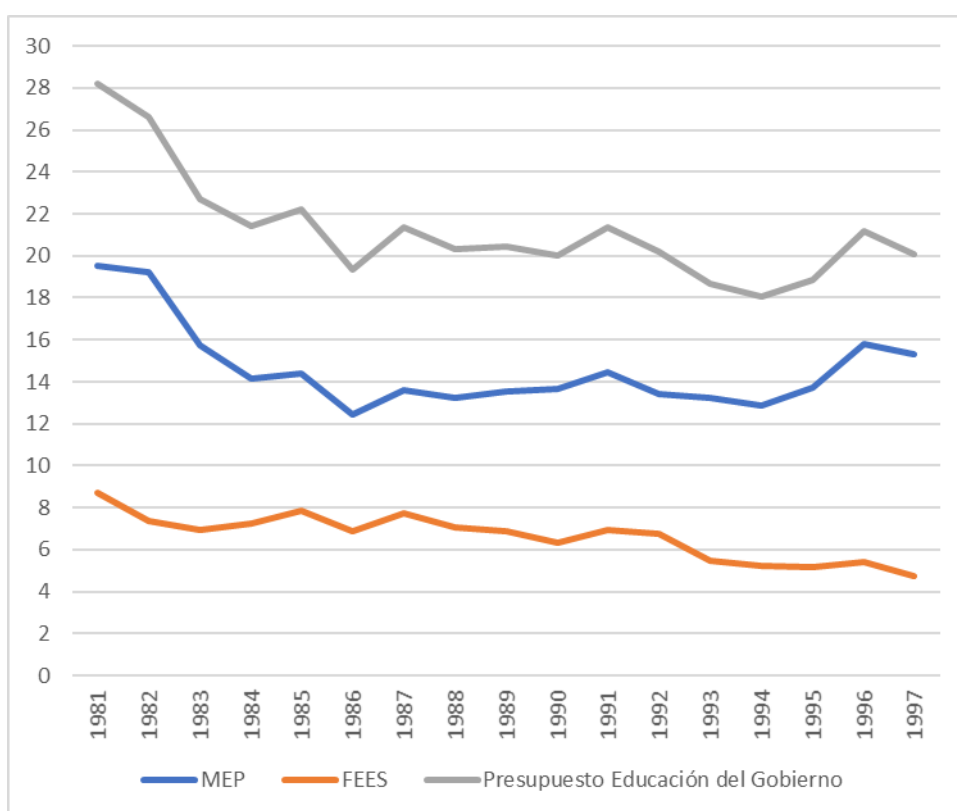
Ante el incremento de la oferta universitaria, tanto en la educación superior estatal como la privada se crean instancias de coordinación y regulación. En el año 1974⁷ las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal mediante el “Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica” crean el CONARE con el propósito de regular aspectos de coordinación para el ejercicio conjunto de la autonomía universitaria. En el año 1981 se crea el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP), como una instancia adscrita al Ministerio de Educación Pública, encargada de regular y fiscalizar a las Universidades Privadas.

En cuanto al financiamiento de la educación superior, en 1976, mediante la Ley de Reforma Tributaria N° 5909, se crea el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), con el propósito de cumplir con lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la Constitución Política.

⁷ El Convenio fue reformado en 1982.

Además, en 1981 se modificó el artículo 85 de la Constitución Política, donde se establece el compromiso del Estado de financiar la educación superior pública. A pesar de esto con respecto al financiamiento siguieron existiendo tensiones entre el gobierno y las universidades públicas, de hecho, entre 1981 y 1997, el presupuesto destinado a la educación superior decreció en términos relativos pasando de 8,7% a 4,74% con respecto al presupuesto total invertido en educación (Figura 12) (Ruiz, 2001).

Figura 12. Presupuesto destinado a Educación: MEP, FEES con respecto al presupuesto en educación 1981-1997, Costa Rica.



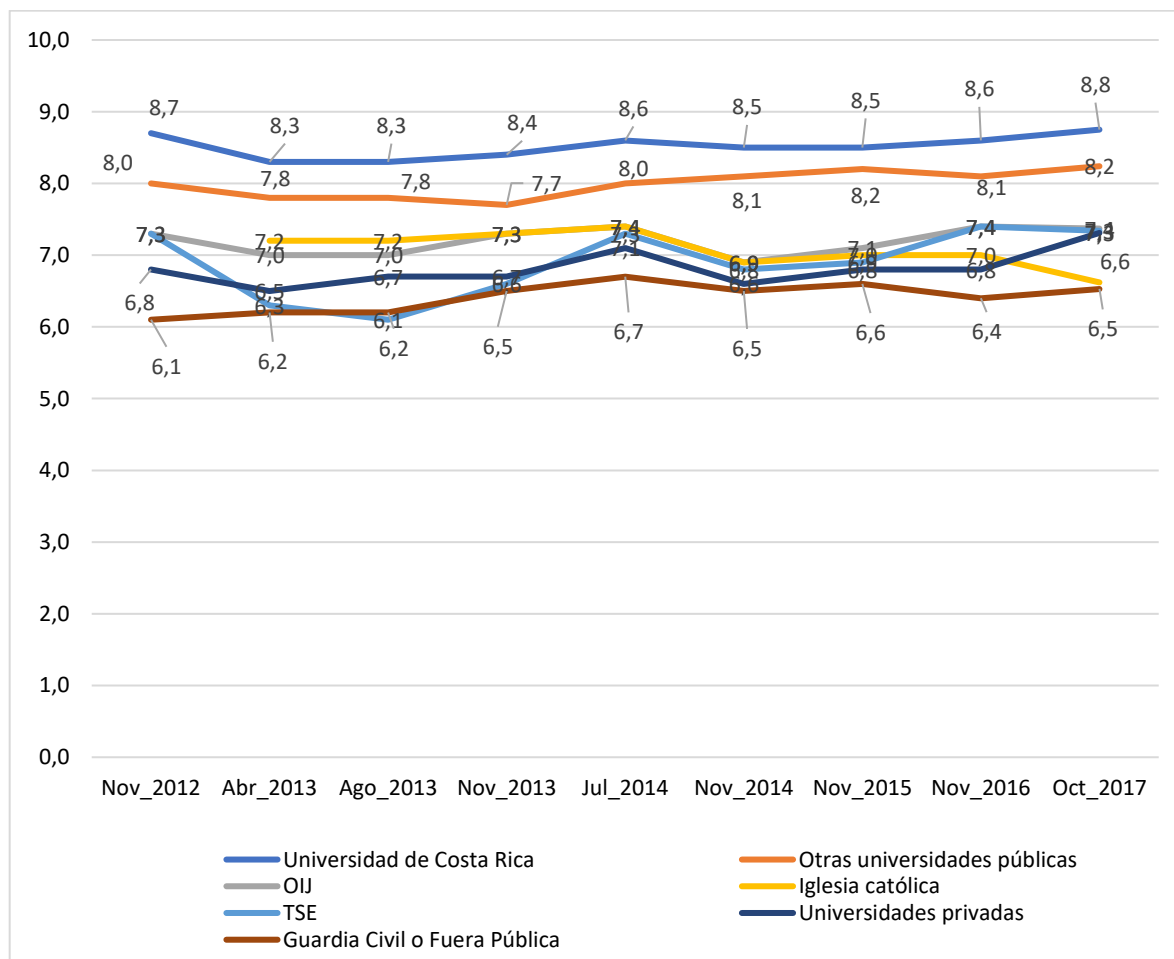
Fuente: Ruiz, 2001 a partir de datos de Opes, Conare.

Finalmente, es importante mencionar que, en la actualidad, en términos de la opinión pública, se mantiene en la sociedad costarricense una valoración positiva hacia la universidad como institución. En el periodo 2012-2017 se realizaron 8 consultas⁸ a la ciudadanía costarricense sobre la valoración de 18 instituciones. De ellas, la institución con

⁸ Se realizan encuestas a ciudadanos y ciudadanas costarricenses, para lo cual se diseñó una muestra de personas que poseían teléfono celular, por tanto, solo puede ser generalizable a esta población.

la mejor valoración promedio fue la Universidad de Costa Rica, que obtuvo una nota promedio de 8,5, seguida por otras universidades públicas con una puntuación promedio de 8,0 y, en sexto lugar, se ubicaron las universidades privadas con una nota promedio de 7,0 (Figura 13).

Figura 13. Valoración brindada por los y las costarricenses a las instituciones



Fuente: Serie reconstruida a partir de los datos del CIEP-UCR.

3.2. Marco institucional de la educación superior

En esta sección se incluye un breve análisis del marco institucional de la educación superior que permite comprender el funcionamiento de CONARE y CONESUP como actores que velan por un primer momento de calidad al momento de aprobar carreras.

3.2.1. Constitución Política de Costa Rica

El marco institucional que rige el funcionamiento de la educación en Costa Rica se encuentra en el Título VII de la Constitución Política, denominado “Educación y Cultura”. Se establece el sistema educativo costarricense como un proceso relacionado en sus diversos ciclos desde el preescolar hasta el universitario (Artículo 77).

En el artículo 74, se instaure el carácter obligatorio de la educación preescolar y general básica, además para estos niveles se establece que es gratuita en conjunto con la educación diversificada. En este artículo también se fija el financiamiento al indicar que el gasto público en educación incluida la universitaria no será menor al 8% anual del producto interno bruto (PIB)⁹ y el Estado es el encargado de facilitar estudios superiores a las personas que carezcan de recursos económicos mediante becas. Para la educación universitaria pública se establece la obligación por parte del Estado de dotarla de patrimonio propio y brindarle el financiamiento necesario para su financiamiento (Artículo 85).

Se adopta el principio de autonomía universitaria con rango constitucional, al indicar que las instituciones de educación superior del Estado gozarán de independencia para desempeñar sus funciones, de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para establecer su propia organización y gobierno (Artículo 84). Otro principio universitario otorgado constitucionalmente es la libertad de cátedra, declarándose un principio fundamental de la educación universitaria costarricense (Artículo 87).

En cuanto a la dirección general de la educación, se indica que le corresponde a un Consejo Superior el cual se rige según la Ley N°. 2160 y el Ministerio del ramo (Artículo 81). Además, la educación privada va a estar bajo la inspección del Estado (Artículo 79).

3.2.2. Ley Fundamental de la Educación

En concordancia con el artículo 81 de la Constitución Política se decreta, la Ley N°. 2160: Ley Fundamental de la Educación de Costa Rica, en el año 1957, donde se establece que todo habitante de Costa Rica tiene derecho a la educación y el Estado tiene la obligación de ofrecerla de manera amplia y adecuada (Artículo 1). Todas las actividades educativas deben desarrollarse en un ambiente democrático, de respeto y responsabilidad (Artículo

⁹ Este artículo fue reformado en el año 2011, anterior de este año el financiamiento estaba fijado en el 6% anual del PIB

10). La dirección general de la educación le corresponde al Consejo Superior presidido por el Ministerio de Educación (Artículo 5).

Se estipulan los niveles de la educación escolar: el preescolar, primaria, educación media y superior (Artículo 7). Los niveles del preescolar a la educación media son obligatorios y gratuitos (Artículo 8).

Se reafirma la independencia de las IES públicas y la función del Estado de inspeccionar los establecimientos educativos privados, la educación que se imparta en estas debe ser democrática en su esencia y orientación (Artículo 35). Además, a estas tendrán acceso todos los educandos sin distinción de raza, religión, posición social o credo político.

En esta ley se estipulan los principios en los que se debe fundamentar la formación de profesionales docentes. La formación de estos profesionales debe estar orientada por la responsabilidad con la vida institucional del país, una cultura general y debe ser un profesional dotado para brindar un buen servicio docente, promover la formación de valores de la nacionalidad, universales y la comprensión de su misión (Artículo 24).

3.2.3. Leyes de Creación de las Universidades Públicas

El Sistema de la Educación Superior Universitario Estatal en Costa Rica, en la actualidad se define como el conjunto integrado por 5 universidades públicas, coordinadas por el CONARE, que busca:

“lograr acciones concretas e integradas con miras a optimizar la calidad del quehacer universitario y la relevancia de su aporte al desarrollo nacional, de manera que se afirmen las identidades potencialidades y fortalezas de cada institución dentro de un espacio de acción conjunto y el uso racional de los recursos asignados” (Planes 2006-2010, p.15).

Cada una de las cinco instituciones de educación superior universitarias públicas fueron creadas por leyes específicas (Cuadro 3).

Cuadro 3. Universidades Públicas de Costa Rica por año de creación y número de ley

Universidad	Año de Creación	Ley de la República
Universidad de Costa Rica	1940	Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica, No. 362 del 20 de agosto de 1940
Instituto Tecnológico de Costa Rica	1972	Ley Orgánica del Instituto Tecnológico de Costa Rica, No. 4777, del 9 de junio de 1971
Universidad Nacional	1973	Ley Orgánica de la Universidad Nacional, No. 5182, del 4 de diciembre de 1963
Universidad Estatal a Distancia	1977	Ley de Creación de la Universidad Estatal a Distancia, No. 6044, del 3 de marzo de 1977
Universidad Técnica Nacional	2008	Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional, No.8638

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes citadas.

Como se mencionó anteriormente, en 1974 se crea el CONARE instancia coordinadora de la educación superior estatal. Dentro de los objetivos y las funciones de esta instancia se encuentra la elaboración y aprobación del Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES). Esta aprobación del PLANES se da previa consulta a los órganos superiores de las universidades estatales. Le corresponde a CONARE distribuir las rentas globales de la educación superior estatal, según los criterios acordados por estas instituciones. También brindarle a OPES las funciones técnico- asesoras relacionadas con la planificación. Evaluar, crear y cerrar carreras, dentro de las instituciones estatales. Recomendar la adopción de políticas comunes, en lo académico y en lo administrativo, por parte de las Instituciones. Por último, le corresponde establecer sus propios reglamentos.

Le corresponde al CONARE, también lo relacionado con la oferta curricular mediante, el análisis y aprobación de propuestas de creación, fusión, traslado o eliminación de carreras que sean enviadas por las instituciones signatarias del convenio o por la Comisión de Enlace, para la evaluación de estas acciones los organismos interesados conformaran una comisión que servirá de enlace entre OPES y CONARE. OPES analiza la factibilidad de cada propuesta y emitirá un criterio sobre su importancia para el desarrollo del país, con el propósito de recomendar si las Instituciones signatarias deben asumir la responsabilidad de la propuesta presentada (CONARE, 1982).

3.2.4. Normativa que regula a las universidades privadas

En 1981 se decreta la ley N°. 6693 Consejo Nacional Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP), esta establece la creación CONESUP, como la instancia a la que le corresponde autorizar la creación y el funcionamiento de las universidades privadas, aprobar los estatutos y reglamentos de estas instituciones, así como autorizar las escuelas y carreras que se imparte en ellas, tomando en cuenta los estudios realizados por la OPES. Le corresponde aprobar los planes de estudios y sus modificaciones. Además, de la vigilancia e inspección de las universidades privadas sin coartar su libertad (Artículo 3).

En esta ley se establece que las instituciones de enseñanza superior privada gozarán de plena libertad para la docencia, investigación científica y la difusión de la cultura; además contribuirán con el estudio y la solución de los problemas nacionales mediante programas de trabajo comunal, servicio social o similares a los existentes en las universidades públicas (Artículo 9). Se establece que se debe incluir en los reglamentos una representación estudiantil en los órganos colegiados, que no podrá ser inferior al 25% de la composición total (Artículo 10). Se considera fundamental el respecto a las opiniones y creencias religiosas del estudiantado y la libertad de cátedra como principios obligatorios (Artículo 16).

A partir de las leyes que conforman el marco institucional de la educación superior costarricense (Figura 14), se pueden identificar los siguientes elementos:

- i. Financiamiento de la educación universitaria.

Se establece como obligación del Estado dotar de financiamiento a las universidades públicas. Para otorgarlo se creó en el año 1976, el Fondo Especial de la Educación Superior (FEES). El establecimiento del FEES implicó una reforma al artículo 85 de la Constitución Política de Costa Rica, donde se establece con rango constitucional el aporte económico, así como la elaboración del PLANES, donde se contemplan las actividades que desarrollan estas instituciones.

Se estipula que el monto del FEES, es definido y negociado por la Comisión de Enlace, compuesta por ministros y ministras de gobierno y los rectores o las rectoras de las universidades públicas:

- i. Rectores de las Universidades representadas en CONARE
- ii. Persona Ministra de Educación Pública

- iii. Persona Ministra de Hacienda
- iv. Persona Ministra de Ciencia, Tecnología y Comunicación
- v. Persona Ministra de Planificación Nacional y Política Económica

Por otra parte, las universidades privadas no reciben fondos públicos, por lo que para su financiamiento deben generar sus propias rentas, las cuales provienen mayoritariamente del pago de matrícula que realizan los y las estudiantes.

- ii. Creación de carreras

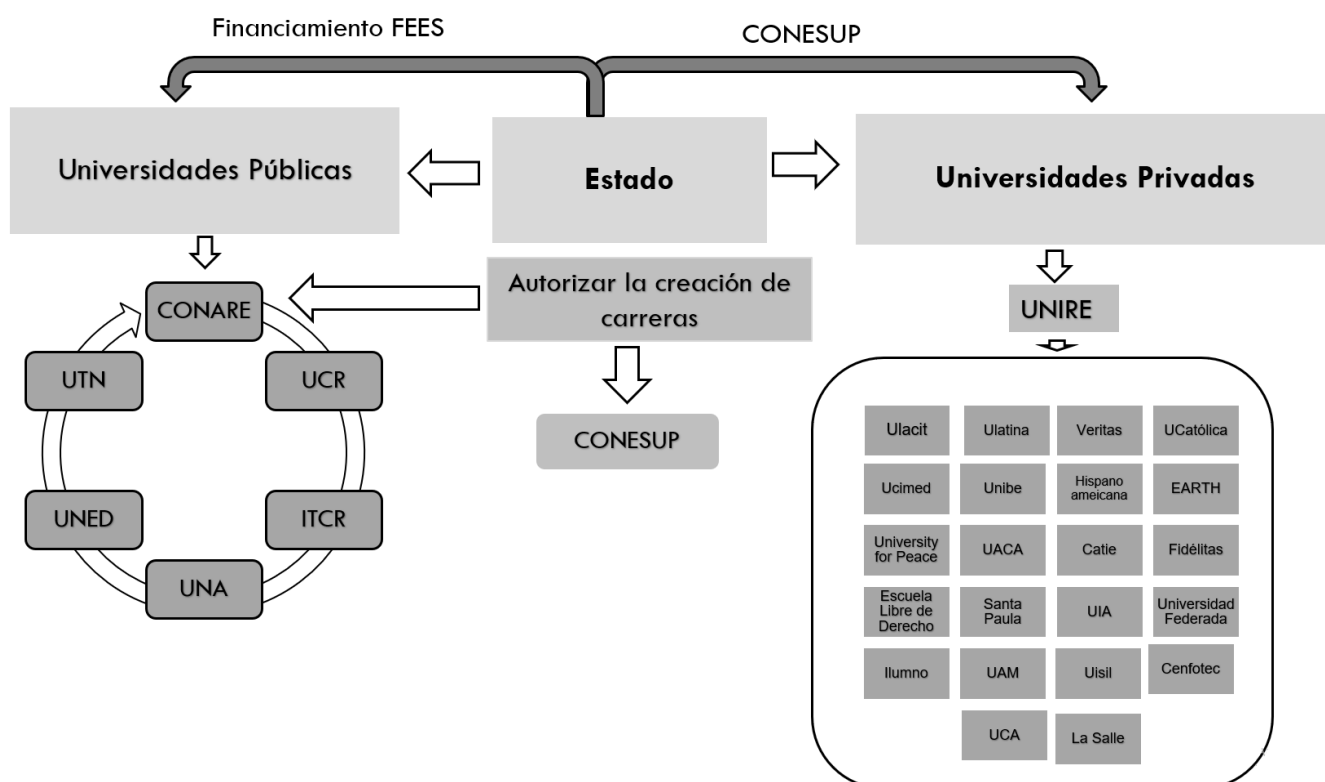
La creación y aprobación de las carreras del sistema de educación superior costarricense es regulada por el CONARE en las universidades públicas y por el CONESUP para el caso de las universidades privadas. La injerencia e interacción del Estado en las universidades privadas está determinada por el control y la inspección mediante el CONESUP, adscrito al Ministerio de Educación Pública (MEP). El órgano directivo del CONESUP es un consejo conformado por el Ministro de Educación Pública, quien lo preside, y un representante de cada una de las siguientes instancias: CONARE, universidades privadas, Oficina de Planificación Nacional y de la Federación de Colegios Profesionales Universitarios. Por lo que, para el caso de las universidades privadas, le corresponde al MEP, aprobar la creación, inspeccionar y regular la oferta académica y funcionamiento (Figura 14).

Para el caso de las universidades privadas se crea la UNIRE (Unidad de Rectores de las Universidades Privadas de Costa Rica), como una forma de aglutinar a las universidades privadas de manera voluntaria. Los objetivos que se planteó UNIRE son los siguiente:

- Defender y garantizar la libertad de enseñanza.
- Fomentar la colaboración entre las Universidades Privadas.
- Garantizar la excelencia académica en las Universidades Privadas.
- Hacer valer y defender los intereses de las Universidades Privadas frente a entidades públicas y privadas.
- Incentivar y resguardar la ética publicitaria de las Universidades Privadas.
- Promover sistemas de acreditación en las carreras de las Universidades Privadas.

- Servir de mediador, conciliador, árbitro o buen componedor en estos conflictos que se puedan suscitar entre Universidades Privadas, mediante los órganos que se creen para la resolución alternativa de conflictos.
- Promover que el Estado estimule la iniciativa privada en materia educacional de conformidad con el artículo ochenta de la Constitución Política. (IESALC, 2017).

Figura 14. Organización del Sistema Universitario costarricense



Fuente: Elaboración propia.

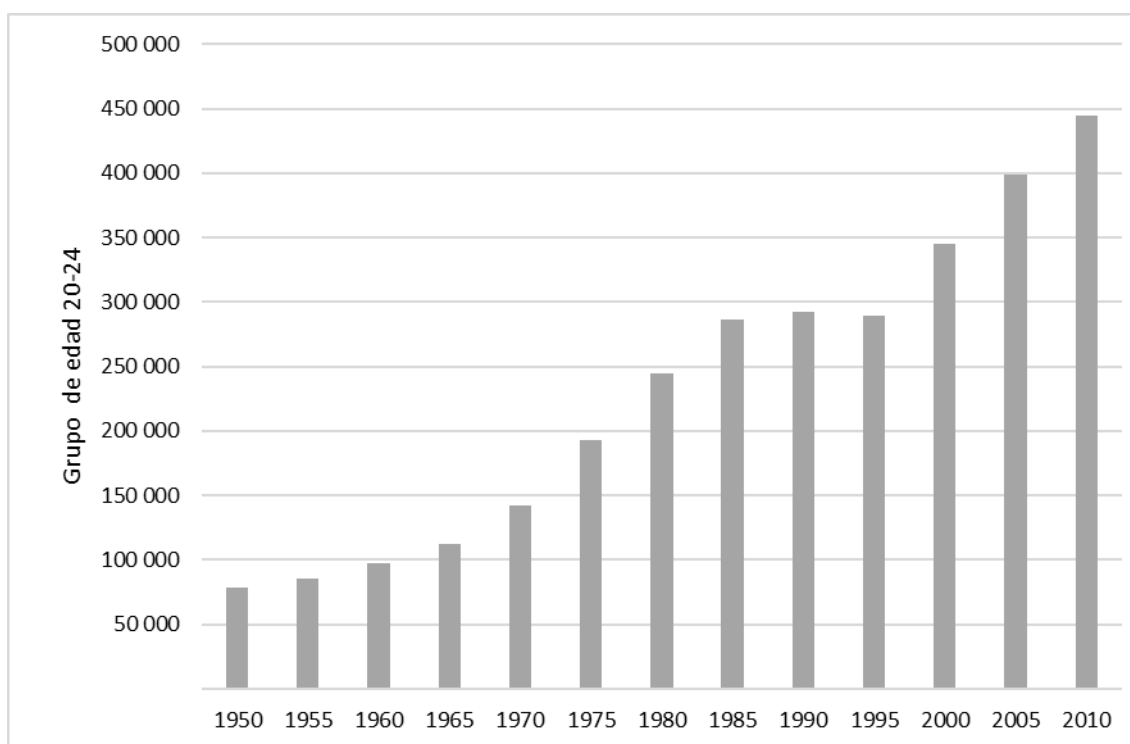
3.3. La formulación del mecanismo de acreditación de carreras

Se pueden identificar algunos elementos que favorecieron el cambio referencial de la educación superior costarricense, y que dieron pie al establecimiento de mecanismos de acreditación de carreras para garantizar la calidad en la educación superior. En década de los 1970¹⁰ se da un crecimiento de la población en edades de cursar estudios universitarios,

¹⁰ Se da un aumento en esta población debido a la explosión de nacimientos ocurridos de 1949 a 1963 pasan de 34 a 63 mil. También ocurre una segunda explosión de nacimientos entre 1975 y 1985, pasando de 59 a 84 mil.

la cual pasa de 75 mil en 1950 a 300 mil en 1985 (Figura 15), y el país no contaba con suficiente capacidad en sus universidades públicas. Dado esto las universidades privadas solventaron el problema de la demanda insatisfecha, incrementándose la matrícula con la apertura en estas. Según Rosero (1997), este crecimiento en la población es “un terreno óptimo” para la proliferación de “universidades de garaje”. Algunas universidades privadas se denominan de esta manera, porque no contaban con las condiciones idóneas relacionadas con infraestructura, personal docente para la formación a nivel universitario.

Figura 15. Crecimiento de la población en el grupo de edad 20 a 24 años, para el periodo 1950-2010



Fuente: INEC, <http://www.inec.go.cr/poblacion/temas-especiales-de-poblacion>.

Esta proliferación de diversas opciones de educación universitaria lleva a considerar la importancia de regularla para garantizar su calidad (CONARE, 1997). Adicionalmente, la expansión de las universidades privadas afecta la oferta académica, se da una saturación de las carreras que mayoritariamente preferían los y las estudiantes, ya que, son impartidas tanto en las instituciones privadas como públicas. Por ejemplo, en el área de Educación las 5 universidades públicas y 22 privadas brindaban carreras en este campo. Esto generó una

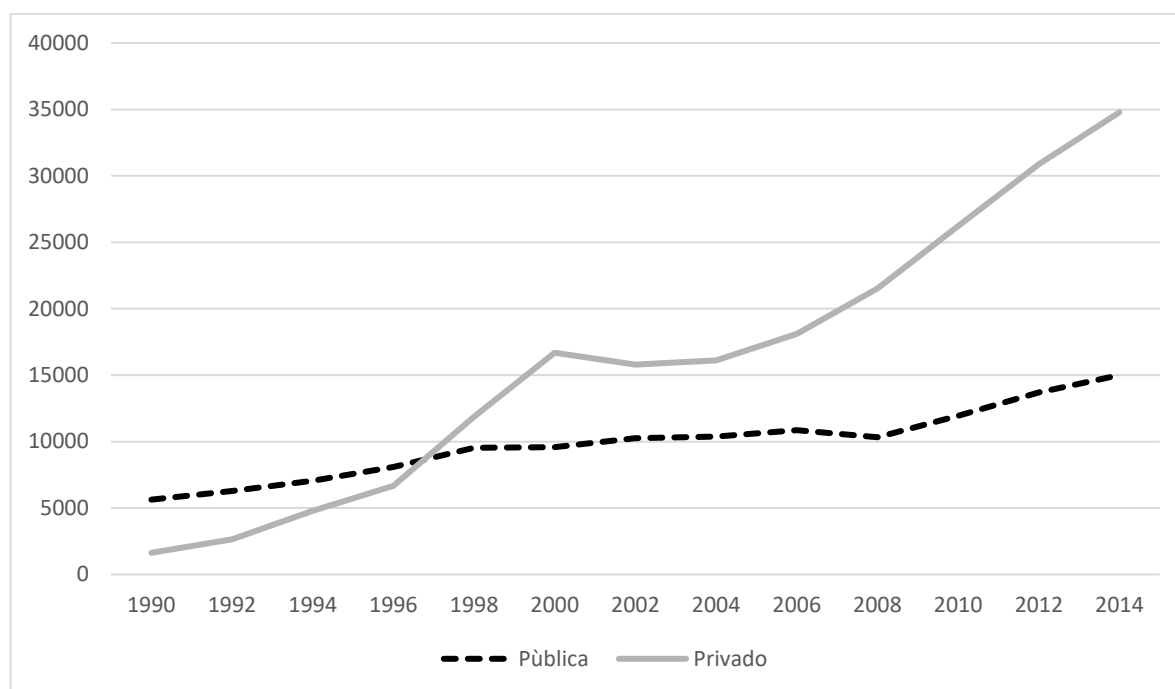
serie de reflexiones con respecto a la pertinencia social y la calidad de la oferta académica de las universidades, surgiendo la interrogante de si esta respondía a las necesidades requeridas por el país en concordancia con el contexto internacional y nacional (Ruiz, 2000). Algunos aspectos atractivos para preferir las universidades privadas era una menor duración en el tiempo para graduarse, menos requisitos de ingresos, además de facilidades para el pago de estudios (Ruiz, 2000)

En la década de 1980, en el contexto nacional se dieron cambios, en el área económica como consecuencia de los Programas de Ajuste Estructural y la reforma del Estado. Este contexto insertó en el ámbito de la educación superior conceptos como *eficiencia, eficacia, pertinencia y equidad*.

Además, organismos internacionales como el Banco Mundial fomentan en la región latinoamericana reformas a los sistemas de educación universitaria desde criterios más economicistas y de rendición de cuentas. Adicionalmente, las conferencias sobre la educación superior organizadas por la UNESCO introducen el tema de la calidad y su aseguramiento con el propósito que de que las instituciones de educación superior contribuyan con el desarrollo de sus países (UNESCO, 1995).

Otro hecho contextual, es que a partir de 1998 se emitió una mayor cantidad de títulos en universidad privadas con respecto a las públicas, por lo que resulta necesario monitorear la calidad de la formación proveniente de las universidades privadas (Figura 16).

Figura 16. Número de títulos otorgados por las Universidades Públicas y Privadas, 1990-2015



Fuente: Conare-Opes: <https://www.conare.ac.cr/servicios/estadistica>.

Los elementos antes citados establecen un contexto favorable para introducir las políticas de evaluación y calidad en el sector de la educación superior. Estas, en el contexto costarricense, fueron promovidas por organismos internacionales, condiciones económicas y sociales como la masificación de la educación superior.

3.3.1. Introducción de políticas de evaluación y calidad en educación costarricense

Dado este contexto, para el caso de Costa Rica, en 1984 se realizaron los primeros procesos de evaluación de carreras en las universidades públicas desde la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES-CONARE)¹¹. El propósito de estos procesos fue proveer de información a CONARE para la toma de decisiones en aspectos relacionados con la autorización y desarrollo de programas. Además, de realimentar a los programas evaluados, con información suministrada por la población estudiantil e instancias universitarias para promover la mejora de la calidad

¹¹ Esta instancia fue creada en el Convenio de Coordinación de la Educación Estatal de Costa Rica en 1974

Estos procesos de evaluación se adoptan también a lo interno de las universidades públicas. Se empiezan a implementar prácticas evaluativas como herramienta para optimizar la asignación y uso recursos brindados por parte del Estado con el fin de rendir cuentas del producto y los resultados de las universidades Estatales (CONARE,1997).

Posteriormente, en 1989 se empieza a discutir en CONARE, la creación del SINAES (Consejo Universitario UCR, sesión 3951, 1993). Además, por parte de la OPES, se elaboró el documento "Criterios de Acreditación de Instituciones de Educación Superior", que no generó ningún cambio en este momento (Ruiz, 2001), pero se constituyó en la base para el trabajo que se inició en el año 1992 por los Vicerrectores de Docencia de las universidades públicas para realizar la propuesta de la creación del SINAES (CONARE,1997). Esta propuesta contenía una serie de criterios para la acreditación de la calidad, y estaba pensada únicamente para instituciones de educación superior pública. Es importante mencionar que el primer modelo de evaluación que utilizó el SINAES para la acreditación de la calidad de las carreras, en el año 2001, se diseñó con base en estos criterios.

En el año 1992, en un proceso liderado por las universidades públicas, se acordó en la Comisión de Vicerrectores y Vicerrectoras de Docencia del CONARE realizar un convenio entre las universidades públicas para la creación del SINAES. El tema fue elevado a los Rectores y la Rectora de las universidades públicas de ese entonces: Dr. Luis Garita Bonilla, Dr. Celedonio Ramírez Ramírez, Máster Arturo Jofré Vertaián y Licenciada Rose Marie Ruiz Bravo. Al asesor legal Lic. Gastón Baudrit le correspondió elaborar la propuesta del convenio para la creación del SINAES, la cual, según las indicaciones, debía incluir la conformación y características del Consejo de SINAES, instancia que sería la encargada de la toma de decisiones, la incorporación al Consejo a las universidades privadas, así como la propuesta para su financiamiento y administración (CONARE acta 03, 1993; CONARE acta 04, 1993). Estos aspectos se analizarán con mayor detalle en el próximo capítulo.

Una vez elaborada la propuesta de Convenio se trasladó para la discusión a los Consejos Universitarios de las cuatro universidades públicas con el propósito de que lo conocieran, analizaran y ratificaran.

En 1993 la UNA ratifica la creación del SINAES. Solicita realizar una modificación, la cual indica que los delegados de las universidades públicas sean nombrados por CONARE

durante 4 años. Estos delegados serán propuestos mediante una terna enviada por cada uno de los Consejos Universitarios de las Universidades Estatales. Para el caso de las universidades privadas los delegados serán nombrados mediante el procedimiento que estas determinen (CONARE, acta 13, 1993).

En este mismo año la Asociación Nacional de Universidades Privadas (ANUPRI¹²), brindó una posición positiva al conocer el documento sobre el convenio de creación de SINAES, que les fue remitido por los rectores de CONARE (CONARE, acta 17, 1993).

En el acta CONARE 01-96, en el artículo 15, se conoce el acuerdo enviado por el Consejo Universitarios de la UCR apoyando la creación del SINAES. El asesor legal de CONARE, Gastón Baudrit, participó en 1995 en una reunión con personeros del Ministerio de Educación Pública (MEP), con el fin de proponer una reforma del Reglamento del CONESUP. La idea del MEP era establecer mediante una ley el requisito de la acreditación de carreras en las universidades públicas (CONARE, acta 28, 1995).

En 1996, el Sr. Guillermo Malavassi, quien representaba a la primera universidad privada de Costa Rica, la Universidad Autónoma de Centroamérica (UACA) propuso un sistema de criterios de calidad para la educación superior privada (Bonilla, 2008). Es importante mencionar que el Sr. Malavassi se opuso a la creación del SINAES, porque lo percibía como una medida de control del CONARE hacia las universidades privadas (CONARE, acta 13,1993). Ligado con la creación de las primeras universidades privadas, se creó en 1998 la Unidad de Rectores de las Universidades Privadas de Costa Rica (UNIRE) liderada por el Sr. Guillermo Malavassi, a la cual se incorporaban voluntariamente universidades privadas y tenía como propósito coordinar y defender los intereses de estas. La UNIRE crea, en el 2000, una agencia de acreditación, SUPRICORI (Sistema de acreditación de las carreras de enseñanza superior de la educación privada de Costa Rica), exclusiva para universidades privadas.

En 1997 el CONARE ratificó el acuerdo tomado en el año 1992 sobre la creación del SINAES (Bonilla, 2008). A nivel nacional, en ese año, también se debatió sobre la inclusión del SINAES en la propuesta de gobierno del Partido Unidad Social Cristiana y en la del

¹² No se encontraron datos sobre la fecha de creación de esta asociación

Partido Liberación Nacional. Estos partidos dieron énfasis a la incorporación de los colegios profesionales en el SINAES (Consejo Universitario UCR, acta sesión 4311, 1997).

En 1998 los rectores miembros de CONARE reciben comunicación de tres universidades que deseaban afiliarse al SINAES, la Universidad Internacional de las Américas, la Universidad Fidelitas y la Universidad Hispanoamericana. Además, la Universidad La Salle y la Universidad del Diseño también manifestaron su interés, pero no enviaron un comunicado por escrito. En este mismo año, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), muestra gran interés por el tema de la acreditación de carreras y estaban buscando socio latinoamericanos; por parte de los rectores de CONARE se consideró que era importante tener una reunión con este organismo (CONARE, acta 34, 1998).

En 1999 se crea y ratifica el SINAES, mediante el convenio entre las universidades estatales (UCR, ITCR, UNA y UNED) y con la participación de cuatro universidades privadas (la Universidad Latina de Costa Rica, la Universidad Interamericana, la Universidad Latinoamericana de Ciencias y Tecnología y la Universidad Veritas). Este convenio tuvo el propósito de establecer un sistema nacional de acreditación, para evaluar las carreras y posteriormente establecer si las carreras cumplen con los criterios y estándares y otorgarles la acreditación (CONARE, 1993).

En enero de 1999 ingresó a la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa el proyecto de ley de la creación del SINAES, que fue presentado por el diputado del partido Liberación Nacional, Ricardo Sancho. En ese proyecto indica Ruiz (2001) se postularon dos puntos: el primero, que no se mencionaba cómo se iba financiar esta instancia y, el segundo, que la acreditación de las carreras era un proceso voluntario, lo que lleva a pensar, según Juan Jaramillo (citado en Ruiz, 2001), que el SINAES no iba ser una figura de control ni de evaluación real de la educación.

Finalmente, se percibía que el CONESUP como ente supervisor y regulador de la educación universitaria privada, presentaba mecanismos débiles para lograr sus propósitos: "Recibe anualmente cerca de 30 denuncias de diversa índole que van desde cuestionamientos a la calidad de los programas educativos impartidos hasta la calidad profesional de los educadores" (Morris, 2000, p.5). Además, el director del CONESUP, Donaldo Jiménez, en el año 2000 indica:

“El problema radica en qué es lo que presentan al CONESUP y lo que ponen en práctica, por lo que son importantes las labores de inspección y supervisión periódicas que pueden brindar la instancia” ... agrega: “No se da un seguimiento permanente a cada uno de los centros, porque hace falta una Ley de Inspecciones que se encuentra en la Asamblea Legislativa desde la administración anterior, con lo que se busca incrementar el personal y hacer como es debido nuestra labor, para garantizar una educación de suma excelencia y calidad” (Morris, 2000, p.5)

Este contexto permitió la creación de nuevas universidades y una oferta académica con poca regulación y control en esas instituciones, según Donaldo Jiménez:

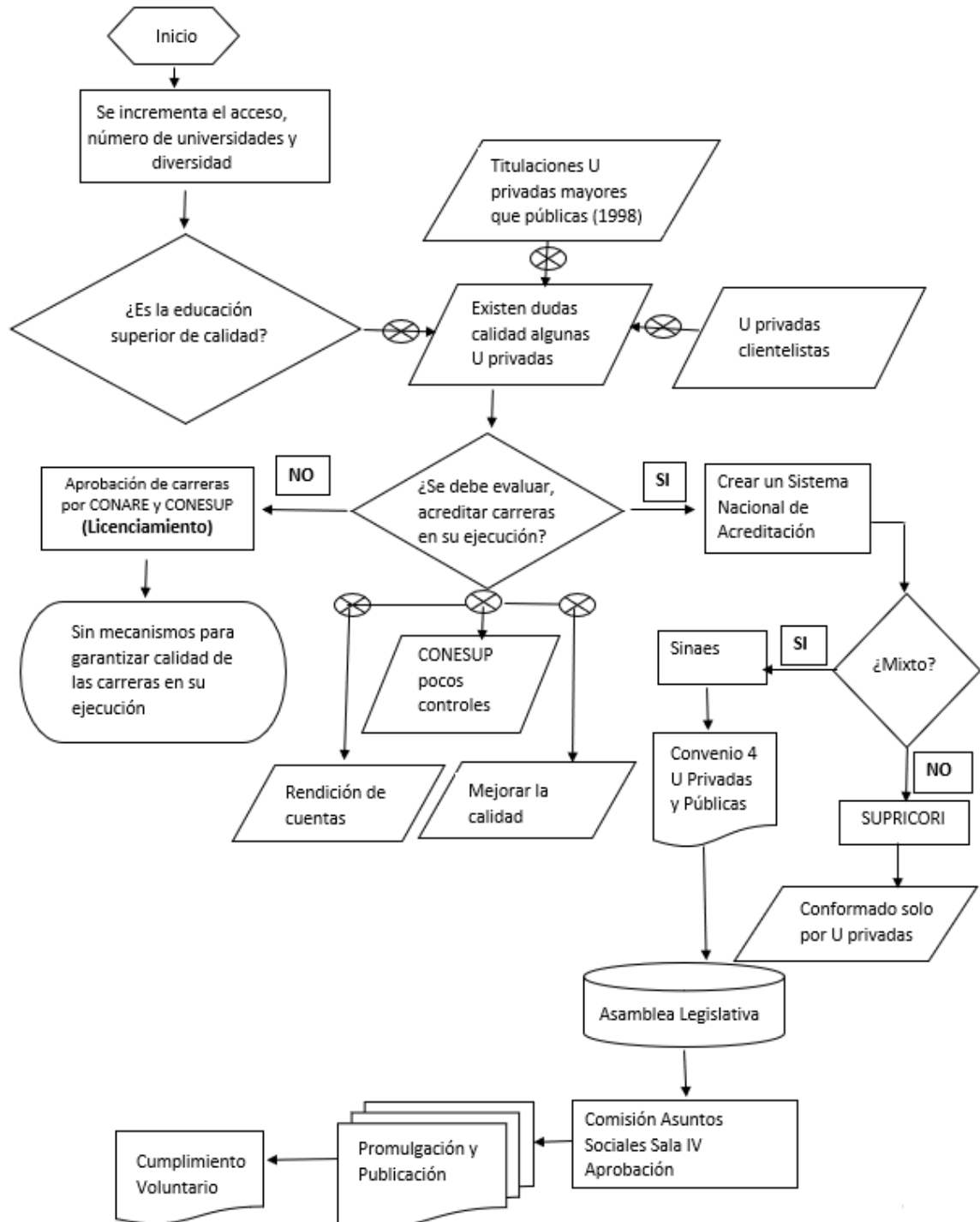
“La Ley de Creación de la CONESUP data desde 1981 y no se ajusta a los tiempos actuales en el que no se toman en cuenta aspectos como la competitividad, puesto que la misma era para regular la única universidad privada que existía en este momento” (Morris, 2000, p.5)

Además, considera que una limitante de la ley es: “que cualquier organización o fundación sin fines de logro pueden fundar una universidad, siempre y cuando, reúnan todos los requisitos”. A pesar de esto el CONESUP, “no puede hacer nada, aunque sabemos que las fundaciones si van a lucrar y a generar grandes utilidades”, indica Donaldo Jiménez (Morris, 2000, p.5)

A manera de resumen, para analizar el cambio de política pública en materia de educación superior, a partir de los elementos antes descritos, se utiliza un diagrama de decisión, proveniente del enfoque cognitivo¹³. En la figura 17 se muestra la toma de decisiones realizada, a partir de los significados, creencias y valores que influyeron en el cambio de política pública. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, se interpreta que, entre los actores involucrados en la formulación de un mecanismo de acreditación, se construyó la percepción del detrimento en la calidad de la educación universitaria en algunas universidades privadas, donde se percibían mecanismos de control débiles tanto en el licenciamiento, como en el control de la gestión de las carreras en las universidades privadas, por parte del ente gubernamental CONESUP. El diagrama finaliza con el reconocimiento del SINAES mediante la Ley 8256-2002.

¹³ Este enfoque considera que los actores procesan información conciben el mundo en situaciones complejas a través de una variedad de sesgos cognitivos que actúan como guías heurísticas. En el caso de la política pública estas guías son aportados por sistema de creencias, compuesto de valores, ideologías y percepciones de esta manera se estructuran los problemas públicos de sus posibles soluciones (Solanas, 2009).

Figura 17. Diagrama proceso en el cambio de política de calidad en la educación superior costarricense



Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos analizados.

En esta investigación y a partir del diagrama de decisión se encuentra que en el proceso de formulación influyeron valores importantes e inherentes a la educación universitaria como la excelencia académica, que se consideraban que podían solventarse por medio de mecanismos de acreditación; adicionalmente, se tiene la percepción de que los fines de muchas de estas universidades privadas son mercantilistas y clientelistas. Las universidades públicas toman la decisión de crear una instancia que vele por la calidad, tanto de universidades públicas como privadas. Algunas universidades privadas se unen a esta iniciativa y otras universidades privadas consideran que debe existir una instancia que acredite únicamente a las universidades privadas Sistema de Acreditación de Carreras de la Enseñanza Superior Universitaria de Costa Rica (SUPRICORI). Se dio esta opción porque existía cierto temor por parte de las privadas de que se les aplicara los mismos criterios de las universidades públicas (CONARE, Acta 23, 1997). El SUPRICORI¹⁴ fue declarado de interés público, en el año 2005, por parte del Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Pública. Con los objetivos de “contribuir al mejoramiento de la calidad de las carreras que se ofrecen en las universidades privadas, propiciar la confianza de la sociedad costarricense en la educación superior universitaria privada, certificar la calidad de las carreras sometidas a acreditación de conformidad con los estándares aplicados en el proceso” (Poder Ejecutivo, Gaceta 238, 2005).

Se opta por la alternativa de que la acreditación ante el SINAES sea un proceso permanente y voluntario. El cual pueda funcionar como un *bench marking* en cuanto a calidad de carreras y que también tenga un fin de dar cuentas a nivel público de la educación superior (CONARE, Acta 23, 1997). Finalmente, el carácter voluntario de la acreditación fue incluido en la Ley N° 8256 y se fundamenta en que no exista roce con el principio de autonomía universitaria, establecido constitucionalmente.

En el año 2001, se apoya por parte del Ministro de Educación, Guillermo Vargas, la iniciativa de la creación del SINAES propuesta por CONARE; también se trabaja en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley, el cual considera que la evaluación académica es una potestad pública conferida constitucionalmente en el artículo 84 a las universidades públicas, la cual se considera como: “irrenunciables, intransferible e imprescriptible”. Por esta razón, el SINAES debe tener un carácter estatal y debe existir dentro de las

¹⁴ Es importante mencionar que la declaración de interés público de SUPRICORI se dio en el periodo de implementación de la política.

universidades estatales, esto con el propósito de no violentar la autonomía de estas instituciones.

Finalmente, se apoya y publica en el 2002 la Ley N°. 8256 del SINAES, la cual, en el análisis realizado por la Comisión de Asuntos Sociales es considerada que “los beneficiarios directos son los costarricenses y las costarricenses que desean continuar estudios superiores, ya que las acreditaciones mostraran con certeza los programas y carreras en donde puede recibir una formación profesional de calidad” (Expediente N° 14.317, p.8). Adicionalmente, se considera que las universidades encontraran en el SINAES una guía clara y el apoyo necesario para que puedan identificar las debilidades y fortalezas con el propósito de mejorar la calidad de las carreras que ofrecen (Expediente, N° 14.317, p.8).

3.3.2. Interacciones del Consejo Nacional de Acreditación (CNA)

El SINAES inicia su funcionamiento en 1999, tres años antes de la aprobación del Ley N° 8256. En la creación del SINAES se conforma el CNA, instancia encargada de la toma de decisiones, que a partir de 1999 es el ente director de la formulación de la política de calidad.

En este periodo (1999-2001) se identifican actores individuales e institucionales. Entre los actores individuales, se tienen a los miembros del CNA, quienes en conjunto fugen como un ente director y tomador de decisiones. En esta etapa tiene un papel relevante en la formulación de la política. En los institucionales se pueden encontrar a las universidades privadas y públicas, al CONARE, Asamblea Legislativa, Ministerio de Educación, Colegios Profesionales como CFIA. Organismos internacionales como el BID, Agencias de Acreditación de Colombia y Chile

Con el propósito de analizar las interacciones entre los actores que intervinieron en esta instancia directora, se realizó un análisis de redes sociales (ARS) para el periodo de formulación 1999-2001 a partir de las actas de las reuniones del CNA. En este sentido se genera una red egocéntrica ¹⁵. Las redes se generaron cada seis meses y se calcularon los indicadores de densidad¹⁶ (conexiones potenciales con respecto a las conexiones reales),

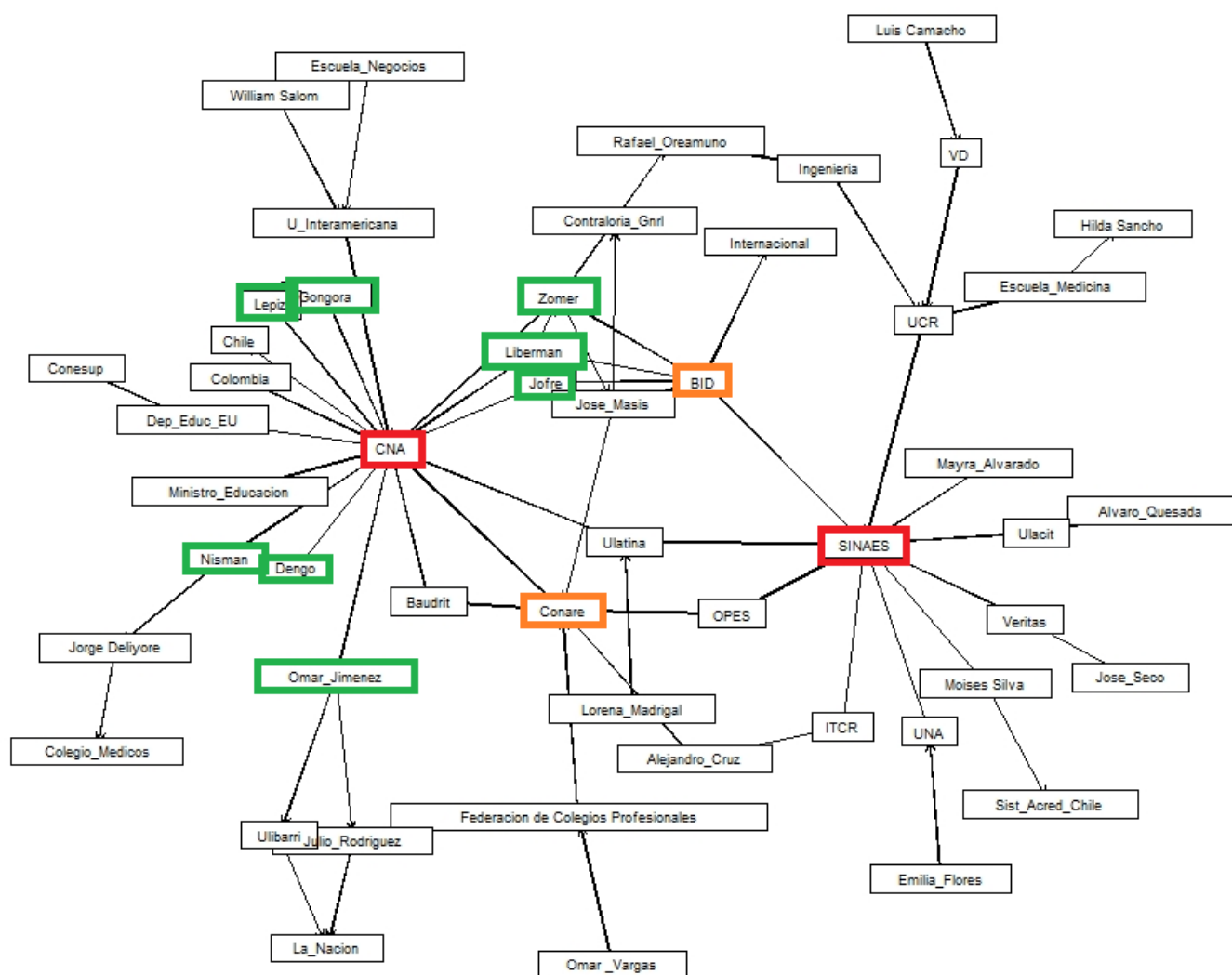
¹⁵ La red egocéntrica de un actor es aquella conformada por los nodos con los que el actor tiene una conexión directa (Berardo, 2015).

¹⁶ La definición del indicador de densidad se encuentra en el apartado Metodológico.

centralidad¹⁷ (reciben más conexiones de otros nodos), además se realizó un análisis de conglomerados para establecer las agrupaciones que se conformaban.

Para el año 1999, la red tuvo una densidad de 0,02413(2,41%), producto de 64 relaciones que conectan 52 nodos (Figura 18). Esta densidad es considerada como baja y significa conexión débil entre los diversos actores identificados.

Figura 18. Red de actores CNA, 1999



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

¹⁷ La definición del indicador de densidad se encuentra en el apartado Metodológico.

Los nodos representan tanto actores individuales como institucionales. Los nodos con mayor centralidad para el año 1999 fueron actores individuales como los miembros del CNA Clara Zomer, Luis Liberman, Arturo Jofré, María Eugenia Dengo, Michael Nisman, Enrique Góngora y Carlos Lépiz. Un actor institucional relevante fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); actores individuales vinculados con el CONARE como lo son José Andrés Masís de la OPES y Gastón Baudrit asesor legal; Universidades Privadas como la Universidad Latina, la Universidad Interamericana; el Ministro de Educación y agencias de acreditación en Chile y Colombia como actores institucionales (Cuadro 4).

Cuadro 4. Indicadores de centralidad 1999

Actor	Centralidad
CNA	1,0000
Zomer (CNA)	0,5474
Liberman (CNA)	0,5398
Jofre (CNA)	0,5216
BID	0,5142
Jose_Masís (CONARE)	0,4420
CONARE	0,4397
SINAES	0,3023
Baudrit (CONARE)	0,3009
ULatina	0,2846
Omar_Jiménez (CNA)	0,2311
U_Interamericana	0,2290
Nisman (CNA)	0,2190
Dep_Educ_EU	0,2185
Lépiz (CNA)	0,2090
Dengo (CNA)	0,2090
Góngora (CNA)	0,2090
MinistroEducación	0,2090
Chile (Agencia)	0,2090
Colombia (Agencia)	0,2090

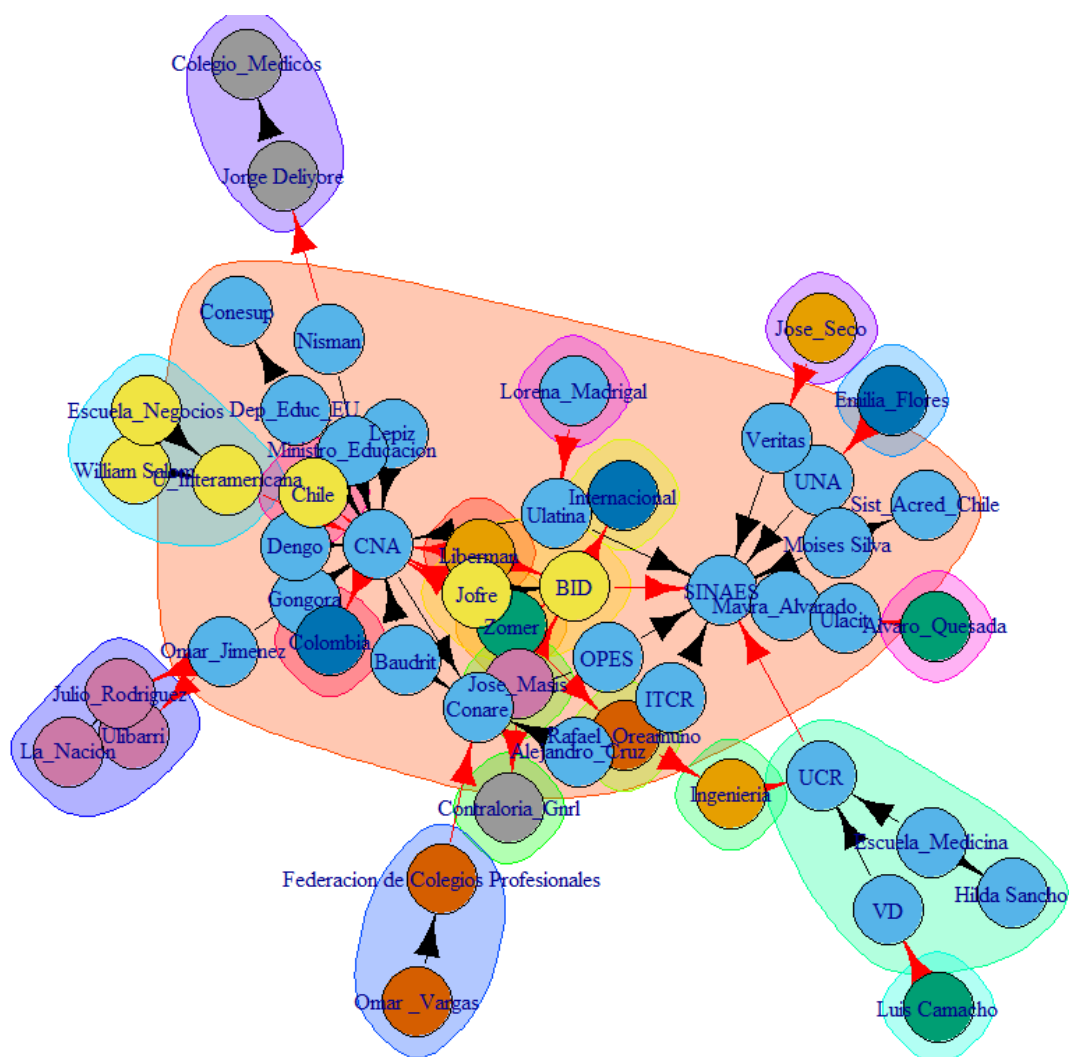
Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Durante el año 1999, los actores interactúan en temas relacionados con dar a conocer la acreditación de carreras con el SINAES a las IES y a la ciudadanía en general mediante los medios de comunicación como el periódico *La Nación*, la búsqueda de financiamiento con entes como el BID, la elaboración de un plan de trabajo, el diseño de las metodologías para establecer un modelo de evaluación, a partir de experiencias de países como Chile y

Colombia. Además, se dan interacciones con los Colegios profesionales como la Federación de Colegios Profesionales y el Colegio de Médicos.

Además, se realiza un análisis de conglomerados de la red, para identificar las agrupaciones que se conforman (Figura 19). Se conforman 7 agrupaciones de más de un actor. La agrupación con mayor número de actores se compone de 22, se encuentra en el centro de la red y está conformada por el SINAES (IES adheridas), el CNA (miembros que lo conforman), instancias de coordinación como CONARE y CONESUP, Ministro de Educación. Esta agrupación se destaca por ser actores aliado y estratégicas al brindarle recursos humanos, económicos al SINAES y posicionarlos políticamente. Por ejemplo, los miembros del CNA (actores individuales) realizan *lobby* para posicionar el tema de la acreditación y el Ministro de Educación, Sr. Guillermo Vargas, se establece como un actor individual relevante al introducir en agenda gubernamental el tema de la acreditación de la calidad universitaria y apoyar el proyecto de Ley para reconocer al SINAES. La segunda agrupación de 4 actores se compone de actores relacionados con la Escuela de Medicina de la UCR, ya que esta fue una de las primeras carreras en someterse a un proceso de autoevaluación para lograr la acreditación. Y dos agrupaciones compuestas por actores relacionados con la Universidad Interamericana y con el periódico *La Nación*. Estas dos últimas agrupaciones se relacionan con las primeras acciones de las universidades por acreditar sus carreras y llevar el tema a los medios de comunicación. Por lo que *La Nación* posiciona el tema de la acreditación de la calidad ante la opinión pública.

Figura 19. Análisis de conglomerado a partir de las interacciones, 1999



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

A partir de las interacciones, el indicador de centralidad y el análisis de conglomerados para este año los actores estratégicos fueron el CNA y el CONARE. Además, es relevante indicar que el tema de acreditación y calidad de las carreras universitarias empieza a constituirse en una red egocéntrica que se sostiene con la creación del SINAES.

Para el año 2000 primer semestre, la red tuvo una densidad baja de 0,0130 (1,13%), producto de 124 relaciones que conectan 98 nodos. Como puede observarse algunos nodos quedan desconectados como lo son Malavassi, de la UACA, quien se oponía a la

Los nodos con mayor centralidad fueron miembro del CNA (Zomer, Jofre, Dengo, Góngora y Lépiz) seguidas por IES (UNED, UCR), Asamblea Legislativa (Comisión de Asuntos Sociales; diputados como Ricardo Sancho y Alberto Salom), Colegios Profesionales (CFIA, Juan Diego Castro) y Mayra Alvarado (directora de SINAES) (Cuadro 5).

Cuadro 5. Indicadores de centralidad 2000, I semestre

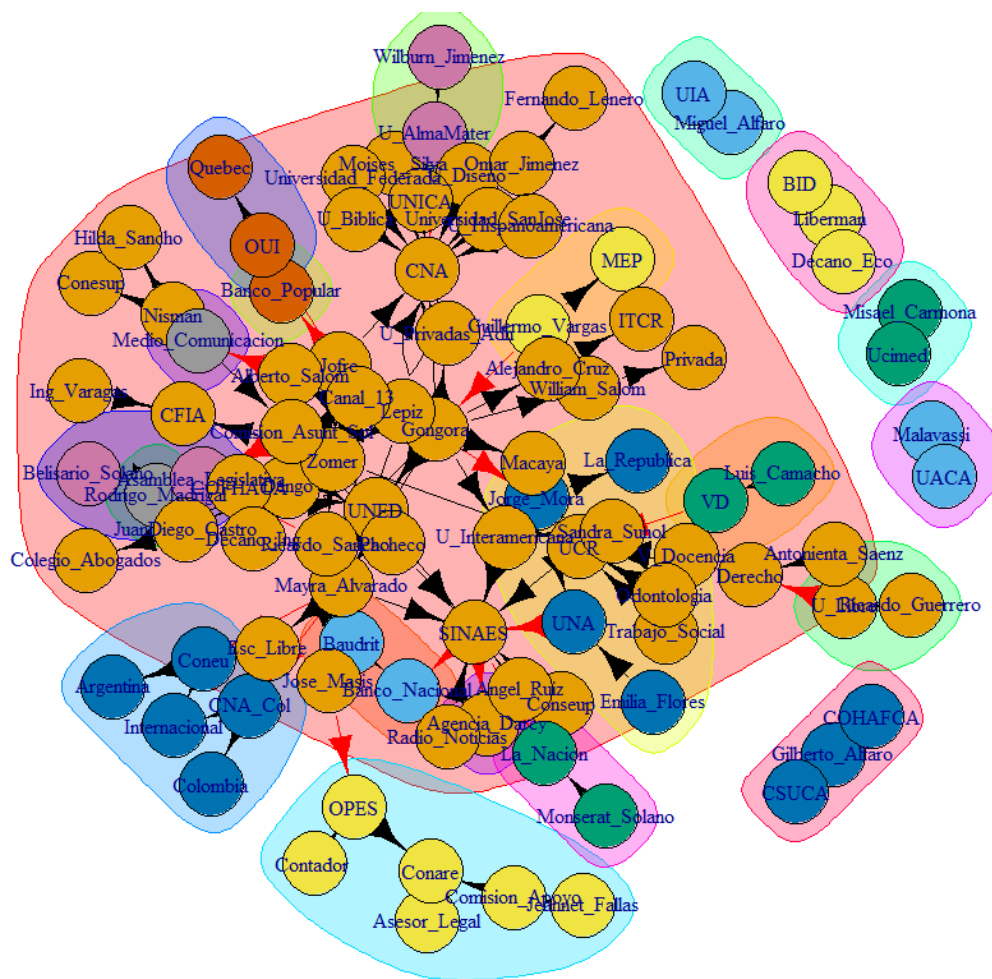
Actor	Centralidad
Zomer (CNA)	1
Jofre (CNA)	0,6862
Dengo (CNA)	0,5808
UNED (IES)	0,4922
Góngora (CNA)	0,3779
Lépiz (CNA)	0,3482
CNA	0,2949
Comisión_Asunt_Sol (Asamblea Legislativa)	0,2835
Alberto_Salom (Asamblea Legislativa)	0,2768
Ricardo_Sancho (Asamblea Legislativa)	0,2031
Canal_13 (Medio de Comunicación)	0,1802
UCR (IES)	0,1792
SINAES	0,1437
JuanDiego_Castro (Colegio Profesional)	0,1361
CFIA (Colegio Profesional)	0,1361
COFHACA	0,1336
Decano_Ing (IES)	0,1336
Mayra_Alvarado (SINAES)	0,1295
OUI (Organismo Internacional)	0,0934
Banco_Popular	0,0917

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Como actores individuales se encuentran miembros del CNA. Los temas por los que se relacionan estos actores fueron: elaboración de banco de pares evaluadores, dar a conocer al SINAES y el modelo de evaluación para la acreditación de carreras, conseguir un mayor número de universidades privadas aliadas, aspectos relacionados con el financiamiento y reuniones en la Asamblea Legislativa con el propósito de realiza *lobby* sobre la propuesta de Ley N° 8256 del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior. El principal interés del CNA en este momento era consolidar al SINAES mediante una ley con los recursos necesarios para funcionar adecuadamente.

Al realizar el análisis de conglomerados, se conformaron seis agrupaciones de más de tres miembros; en la más grande (46) se encuentra los actores que se relacionan directamente con el CNA y SINAES: IES tanto privadas como públicas, Asamblea Legislativa. El segundo conglomerado compuesto por 12 actores está conformado por órganos administrativos relacionados con CONARE como OPES, Asesor Legal, Contador y asesoría en materia de evaluación (Figura 21).

Figura 21. Análisis de conglomerado a partir de las interacciones, I-2000



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Para el segundo semestre del 2000, la red tuvo una densidad de 0,01632 (1,16%), producto de 152 relaciones que conectan 97 nodos (Figura 22).

Figura 22. Red de actores CNA, II-2000

cuyo propósito era contar con una instancia acreditadora a nivel centroamericano. El interés del CSUCA era lograr que el SINAES se aliara a esta iniciativa. Se generan alianzas con Colegio Profesionales (Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) y Colegio de Abogados), Directora Ejecutiva (SINAES). Además, se dan interacciones con actores individuales como el presidente de la República en este momento, Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) e institucionales como la Comisión de Asuntos Sociales (Asamblea Legislativa) (Cuadro 6).

Cuadro 6. Indicadores de centralidad 2000, II semestre

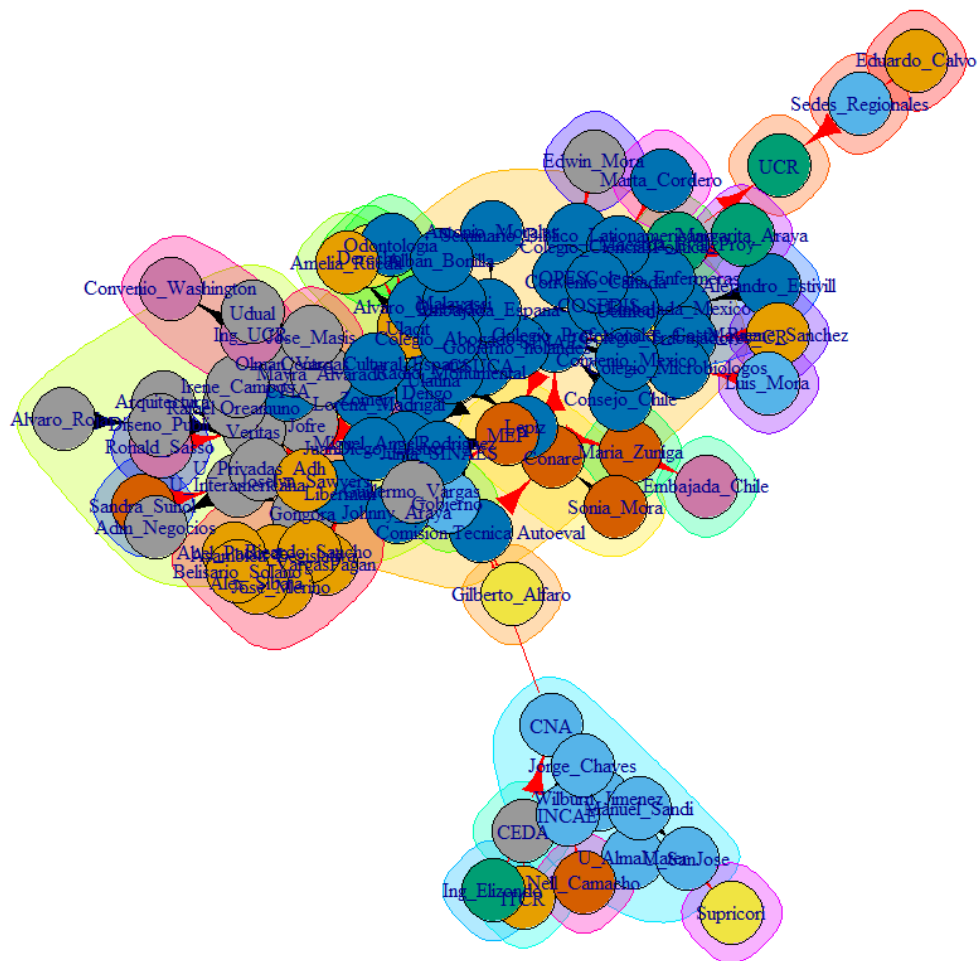
Actor	Centralidad
Zomer (CNA)	1,0000
SINAES	0,7130
Jofre (CNA)	0,6996
ULatina (IES)	0,6529
Veritas (IES)	0,5650
ULACIT (IES)	0,5474
Dengo (CNA)	0,5439
Mayra_Alvarado (SINAES)	0,4290
CSUCA	0,4239
Miguel_Angel Rodríguez	0,3358
CFIA	0,3327
Colegio_Abogados	0,3048
U_Interamericana	0,2717
Radio_Monumental	0,2613
Lorena_Madrigal (ULatina)	0,2516
Olman_Vargas (CNA)	0,2337
Comisión Técnica Autoeval (CONARE)	0,2322
U_Privadas_Adh	0,2270
Centro_Cultural_Espana	0,2048
Liberman (CNA)	0,1775

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Entre los principales temas por los que se relacionaron los actores se encuentran: convenios con colegios profesionales, elaboración del modelo de evaluación para la acreditación de carreras, elaboración de banco de pares, reuniones para promover la Ley N° 8256.

Los datos se agrupan mayoritariamente en tres grandes grupos, el grupo más grande (33 nodos), se relaciona con convenios con diferentes instancias como colegios profesionales, instancias administrativas. El segundo grupo (15 nodos) con universidades privadas, Ministro de Educación (Guillermo Vargas), carreras que desean acreditarse. Por último, un grupo relacionado (8 nodos) con los diputados de la Asamblea Legislativa (Figura 23).

Figura 23. Análisis de conglomerado a partir de las interacciones, II-2000



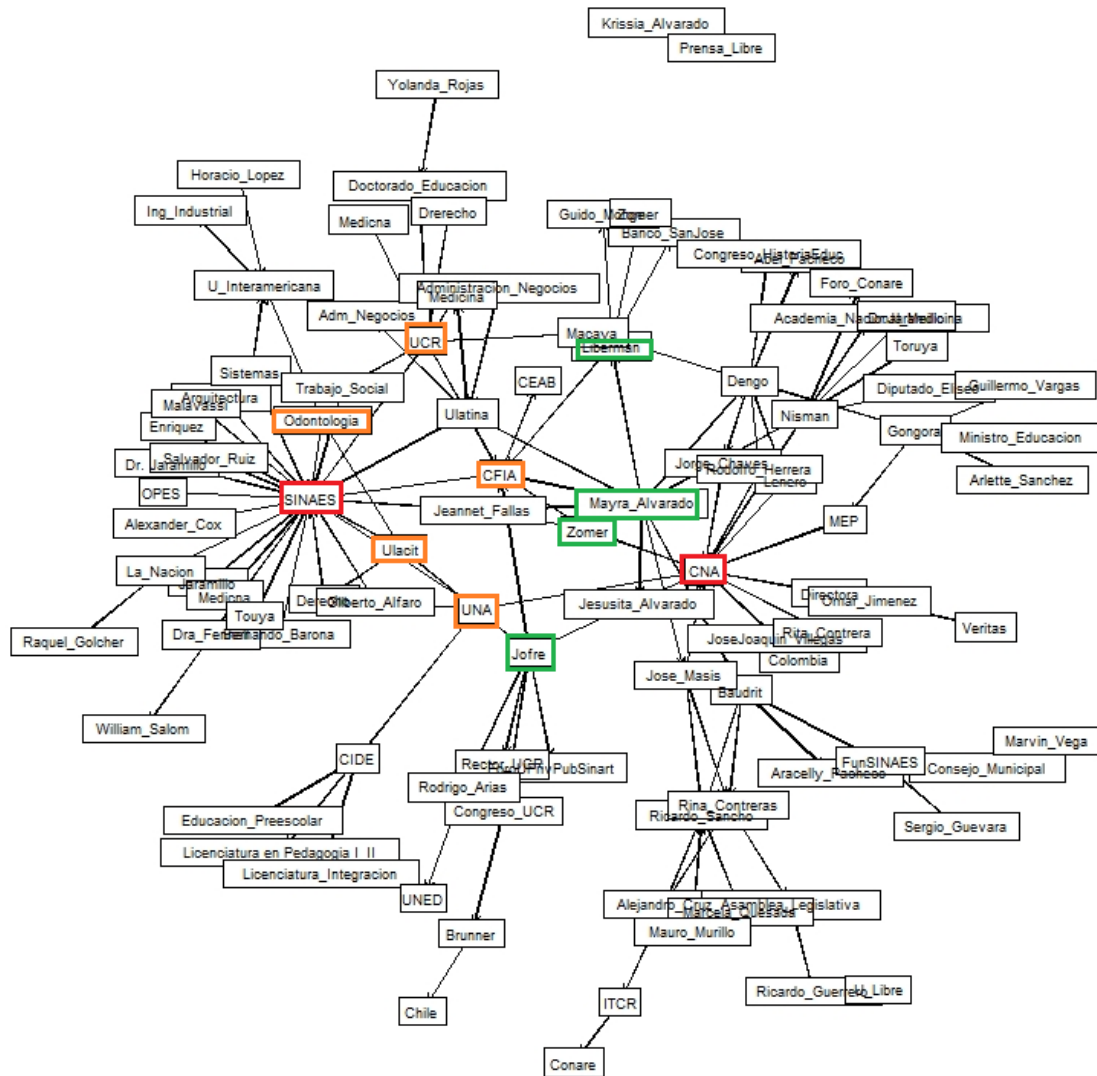
Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Según muestra el análisis de conglomerados de la red en este momento una interacción relevante es con la Comisión de Asunto Sociales de la Asamblea Legislativa, actor de veto, para la aprobación de la Ley del SINAES 8256. El principal interés de aprobar esta ley

radica en garantizar la calidad de la educación superior. Las universidades privadas inician la evaluación para optar por la acreditación de carreras relacionadas con el área de la administración de negocios (ULatina y ULACIT). Se presume que el acreditar estas carreras les brindaran mayor capacidad competitiva con respecto a las demás universidades que la brindan.

Para el año 2001 primer semestre, la red tuvo una densidad de 0,01337 (1,13%), producto de 135 relaciones que conectan 101 nodos (Figura 24).

Figura 24. Red de actores CNA, I-2001



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Los nodos con mayor centralidad, para este periodo fueron CFIA, la UCR, la directora Ejecutiva SINAES, *La Nación*, carreras (Odontología, Derecho, Trabajo Social) y expertos nacionales e internacionales (Jeannet Fallas, Dr. Jaramillo y Dra. Fennell) (Cuadro 7).

Cuadro 7. Indicadores de centralidad 2001, I semestre

Actor	Centralidad
SINAES	1,00000
CFIA	0,56160
UCR (IES)	0,49529
Odontología (ULACIT)	0,36496
Liberman (CNA)	0,33317
Mayra_Alvarado (SINAES)	0,33036
La_Nación	0,31468
ULACIT (IES)	0,28156
Jofré	0,27090
Jeannet_Fallas (Servicio profesional SINAES)	0,23547
ULatina (IES)	0,23492
Trabajo_Social (UCR)	0,22971
UNA (IES)	0,21707
Zomer (CNA)	0,20241
Derecho (ULACIT)	0,19688
CNA	0,19014
Gilberto_Alfaro(UNA)	0,18697
Sistemas (ULacti)	0,16808
Dra_Fennel (Evaluador)I	0,15734
Touya (Evaluador)	0,15363

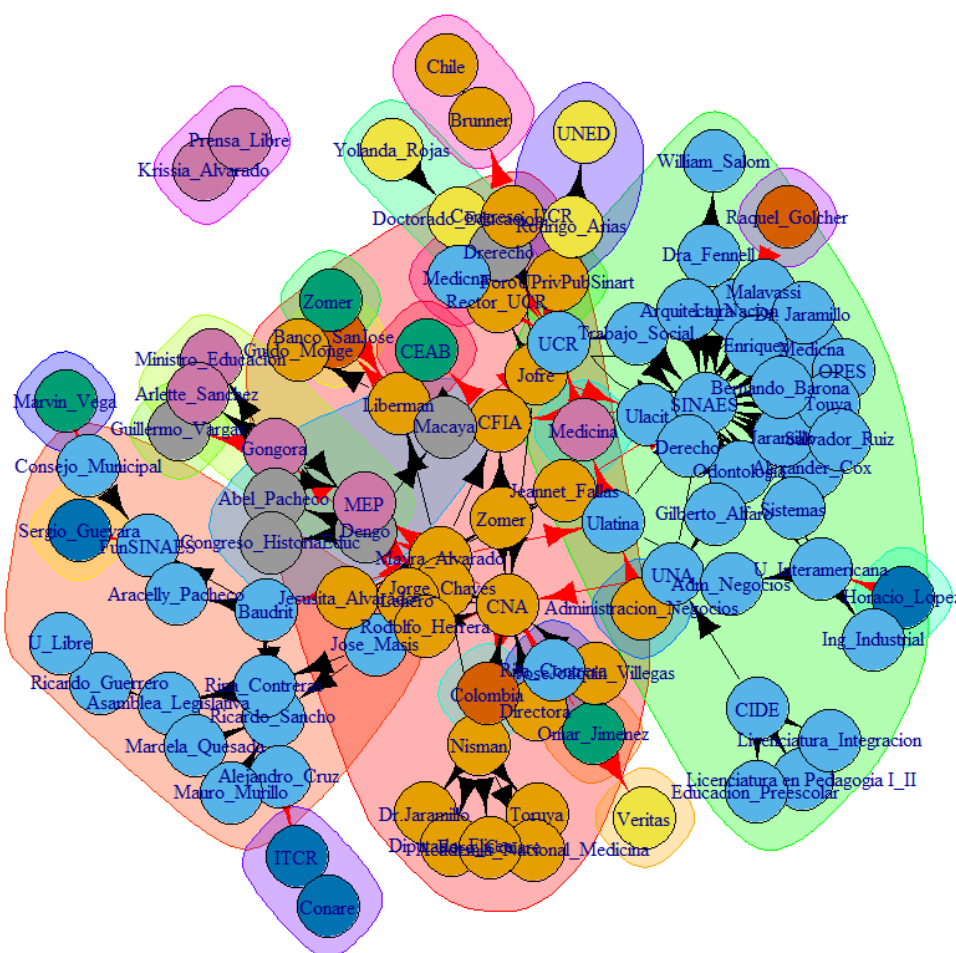
Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Los principales tópicos de las relaciones están relacionados con el convenio para trabajar en conjunto con el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) las acreditaciones de carreras del área de ingeniería. Procesos de evaluación con las universidades adheridas (UCR, ULatina, ULACIT, UNA) y con carreras que poseen procesos de autoevaluación cuyo interés es optar por la acreditación (Odontología, Trabajo Social y Derecho). Además, se encuentran vinculaciones relacionadas con profesionales contratados por el SINAES (Jeannet Fallas, Dra. Fennell y Touya). Las vinculaciones de los miembros de CNA (Liberman, Jofre, Zomer) para lograr la consolidación del SINAES. Y medios de comunicación para dar a conocer el SINAES. Un actor individual relevante es el Sr. Gilberto Alfaro, académico de la UNA, quien se empieza relacionar con el SINAES desde esta etapa de formulación y como se verá en la etapa de implementación llega a formar parte del CNA y es nombrado también con Director Ejecutivo del SINAES, como se verá más adelante.

Para este periodo los nodos se agrupan mayoritariamente en tres grupos, el primero (22 nodos) se relaciona con aspectos operativos de la acreditación de carreras, el segundo (13

nodos) con la Asamblea legislativos e instancias administrativas relacionadas con el funcionamiento de SINAES y el tercero (31 nodos) con la IES adheridas, carreras que se encuentran en procesos de autoevaluación cuyo interés es evaluar sus carreras para acreditarlas (Figura 25).

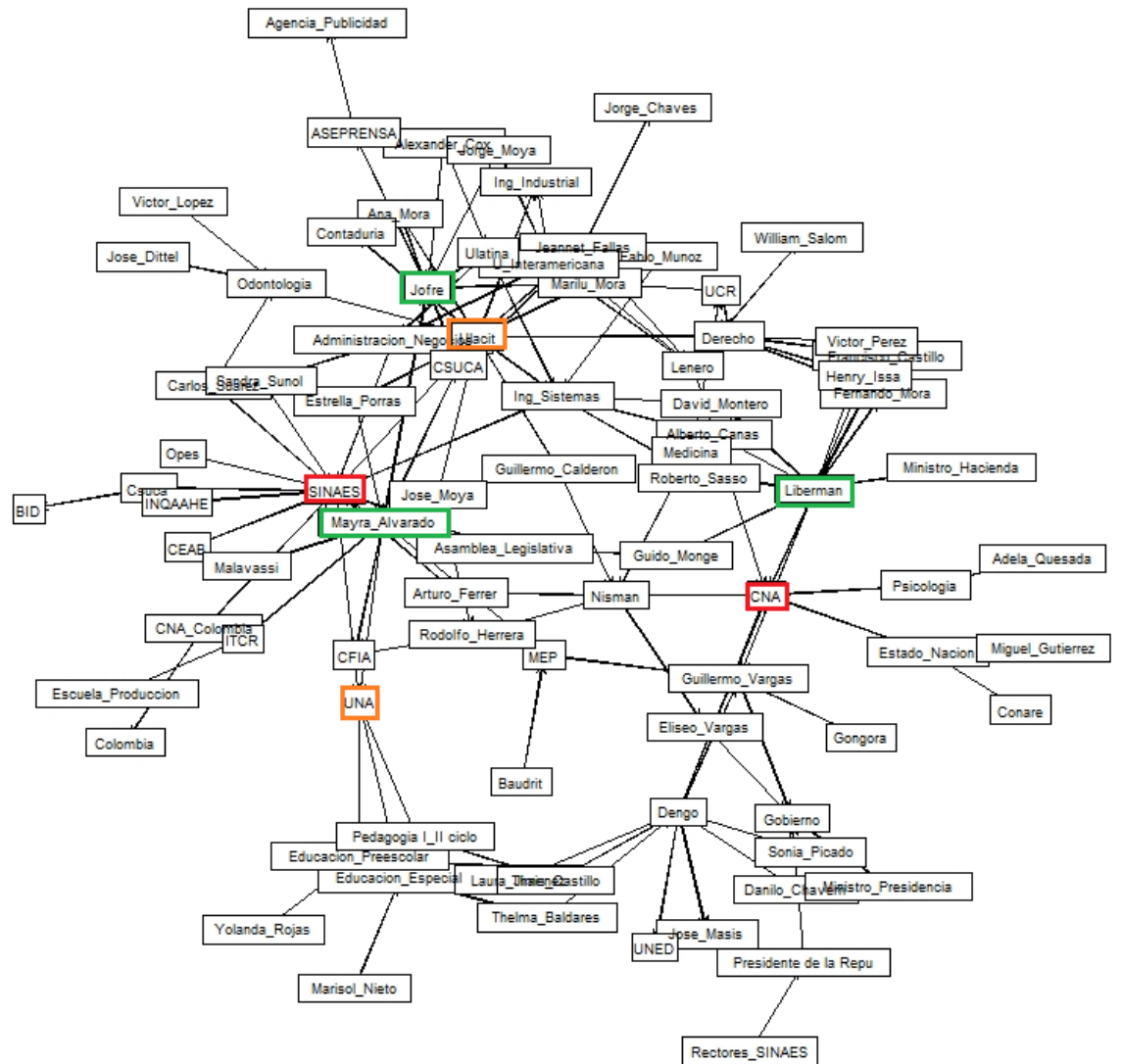
Figura 25. Análisis de conglomerado a partir de las interacciones, I-2001



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Para el segundo semestre del año 2001, la red tuvo una baja densidad de 0,01751 (1,18%), producto de 131 relaciones que conectan 87 nodos (Figura 26).

Figura 26. Red de actores CNA, II-2001



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

El nodo con mayor centralidad para el año 2001 (el que reciben más conexiones de otros nodos) fue la universidad privada ULACIT (Estrella Porras) seguidas por carreras de diversas universidades en procesos de evaluación. El interés tanto de la ULACIT como de las carreras es optar por la acreditación (Cuadro 8).

Cuadro 8. Indicadores de centralidad 2001, II semestre

Actor	Centralidad
SINAES	1,0000
ULACIT (IES)	0,9870
Ing_Sistemas (ULACIT)	0,8651
Administracion_Negocios	0,8403
ULatina Admi	0,7294
Mayra_Alvarado (SINAES)	0,3948
Jofré (CNA)	0,3646
Jeannet_Fallas (Servicio profesional SINAES)	0,3596
Sandra_Sunol	0,3107
Marilu_Mora	0,2714
UNA	0,2605
Derecho	0,2395
Estrella_Porras	0,2333
Ana_Mora	0,2282
U_Interamericana	0,2207
Odontología	0,2134
Lieberman (CNA)	0,2110
Carlos_Suarez	0,2049
Ing_Industrial	0,2039
CSUCA	0,1889

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Para el segundo semestre del 2001 se conforman tres agrupaciones compuesta por cinco nodos o más. La agrupación más grande (42) se compone por relaciones del CNA, del SINAES especialmente con las universidades y las carreras. Las otras dos agrupaciones de 5 y 6 nodos corresponden a los procesos de acreditación de las carreras de Ing. de Sistema y Derecho respectivamente. Dentro de estas agrupaciones se encuentran nodos relacionados con los pares externos (Figura 25).

internacionales se manifiesta para formular un proyecto que consiga financiamiento con el BID, pero este no llegó a obtenerse.

En el año 2001 destacan como actores con mayor centralidad al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) y la ULACIT. Con el CFIA se realizan convenios de cooperación cuyo interés es posicionar al CFIA en el tema de acreditación y mejorar la calidad en carreras del área de ingeniería. Este tipo de relaciones se intentan establecer con otros colegios profesionales, sin embargo, la del CFIA fue la única que se interactúa más. La ULACIT logra realizar una alta centralidad debido a que inicia los procesos de evaluación de algunas de sus carreras.

Destaca, además, en este periodo la relación con actores filtro como los medios de comunicación, estos posicionan el tema de la calidad en la educación superior. El actor de oposición con respecto al SINAES es la SUPRICORI y algunas universidades privadas miembros de UNIRE. Sin embargo, es importante indicar que todos los actores están de acuerdo con acreditar la calidad y ninguno de los actores llega a realizar una definición explícita de calidad. Únicamente las universidades públicas, como se explicará más adelante, trabajan en un modelo de evaluación compuestos por diversas dimensiones que tiene como propósito valorar la calidad educativa.

3.3.3. Actores, roles e intereses en la Formulación de la política

A partir de la información anterior (sección 3.3.1 y 3.3.2) se identifican los actores, su rol, la red a la que pertenecen, los intereses y demandas (objetivo perseguidos) e impacto (beneficio o pérdida percibido ante la propuesta) en la etapa de formulación de la política de calidad de la educación superior. Para definir el rol se utilizan las categorías propuesta por Subirats y Dente (2014): promotor, director, opositor, aliado, mediador, portero (*gatekeeper*) y filtro¹⁸.

En la formulación de la política se pueden establecer dos niveles con respecto a las creencias de los actores. El primero posee un alto consenso en la creencia dura, la cual, se relaciona con implementar la acreditación de las carreras y, en el segundo nivel, se encuentra marcado por un menor consenso en las creencias sobre los aspectos

¹⁸ En el apartado metodológico se definen cada uno de los roles de los actores

instrumentales para el cambio de política, las cuales se relacionan con la creación, el reconocimiento público del SINAES y su estructura organizativa.

Todos los actores apoyan la implementación de la acreditación, sin embargo, presentan diferencias en cuanto a los intereses, demandas e impactos percibidos. Se identifica como actor promotor al CONARE, el cual tiene el interés de crear un Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior. Como se mencionó en el apartado anterior, las universidades públicas a lo interno habían adoptado mecanismos de evaluación a lo interno y desde OPES-CONARE. Se percibe, por parte de estas IES, un detrimento de la calidad debido al aumento de universidades privadas. Además, desde el CONARE alinean estos mecanismos y prácticas de evaluación de la calidad con políticas emitidas por organismos internacionales como UNESCO. El impacto percibido se relaciona con mejorar la calidad del sistema de educación superior costarricense (Cuadro 9). El CONARE tiene también un rol de director de la implementación de la acreditación de carreras, sin embargo, como se verá más adelante delega este rol una vez que se crea el SINAES en el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) también creado en 1999 (Cuadro 9).

Algunas universidades privadas tienen el rol de aliadas, al manifestar su apoyo a la implementación de la acreditación y la creación del SINAES. En 1998, un conjunto de universidades privadas considera la importancia de la acreditación de carreras y apoyan la idea de crear un Sistema Nacional de Acreditación compuesto por universidades públicas y privadas (Cuadro 4). En este mismo rol se identifica al Ministerio de Educación Pública y a la Asamblea Legislativa quienes apoyan y se manifiestan positivamente con respecto la creación y reconocimiento público del SINAES, mediante la Ley N°8256.

En cuanto a la creación del SINAES se presenta oposición, ya que, algunas universidades privadas como la UACA, no se posicionan a favor de crear una organización como el SINAES ubicada en CONARE y plantean que estas IES debían conformar un sistema de acreditación exclusivo para universidades privadas (Cuadro 9).

En este caso no se identifican por parte de los medios de comunicación objetivos propios, sin embargo, sí tienen un rol en el posicionamiento el tema de la acreditación y calidad universitaria. Según Subirats y Dente (2014) estos pueden estos no son considerados como actores, sin embargo, poseen un rol relevante.

Cuadro 9. Actores, roles, interés, demandas e impacto percibido en el proceso de formulación

Actor	Rol del Actor	Red	Intereses y Demanda	Impacto
CONARE	Promotor	UCR, UNA, ITCR, UNED	<p>Crear un Sistema Nacional de Acreditación.</p> <p>La calidad de las IES se ha visto afectada por el aumento en el número de universidades privadas. Por lo que se deben generar mecanismos de evaluación que se fundamente en una evaluación que responder a políticas internacionales como las establecidas por UNESCO.</p> <p>Un Sistema Nacional de acreditación facilita solicitar financiamiento a organismos internacionales como Banco Mundial.</p>	Mejorar la calidad del sistema educativo costarricense.
CONARE y CNA	Director	Universidades Públicas y Privadas	<p>Crear un Sistema Nacional de Acreditación. El cual debe estar dotado de credibilidad y legitimidad. Además, debe respetar la autonomía universitaria.</p>	Mejorar la calidad del sistema educativo costarricense.
Universidades Privadas	Aliado	Universidad Latina, Universidad Interamericana, Universidad Veritas, Universidad de Ciencia y Tecnología	<p>Manifiestan su apoyo y consideran importante la preocupación por el tema de la calidad, Diferenciarse de otras universidades privadas.</p>	Visibilizar que cumplen con criterios de calidad.
UACA	Opositor	Universidades Privadas	<p>Crear un Sistema Nacional de Acreditación.</p> <p>El Sistema de acreditación les permitiría marcar la diferencia con otras universidades privadas.</p> <p>No está de acuerdo, con la creación del SINAES porque lo percibe como una medida de control, que realizarían las universidades de CONARE</p>	Brindar información del funcionamiento de los diversos aspectos de las universidades privadas.
Ministerio de Educación Pública	Aliado	No hay	<p>Crear un Sistema Nacional de Acreditación que aglutine a todas las universidades del país.</p>	Garantizar la calidad de la educación Superior costarricense

Actor	Rol del Actor	Red	Intereses y Demanda	Impacto
			Se deben generar mecanismos para incrementar la calidad de la IES sobre todo en algunas de las universidades privadas.	
			Mecanismos de control para las universidades privadas.	
Asamblea Legislativa	Aliado	No hay	Crear un Sistema Nacional de Acreditación que aglutine a todas las universidades del país.	Garantizar la calidad de la educación Superior costarricense
Periódicos Programas de Radio Programas de Televisión	No actor	Medios de Comunicación	No tienen.	Posicionan el tema de la calidad en educación superior.

Fuente: Elaboración propia

A partir de esta identificación de actores, sus roles e intereses en la etapa de formulación, el resultado más relevante fue la existencia de un alto consenso en implementar la acreditación de carreras con el fin de garantizar la calidad de la educación superior. El disenso se dio en si el SINAES, como instancia mixta y vinculada con el CONARE, debía asumir esta tarea o si las universidades privadas debían conformar su propio ente acreditador. En este proceso los medios de comunicación posicionan la relevancia del tema, enfocándolo en la rendición de cuentas y el poco control del CONESUP en la apertura y seguimiento de carreras en instituciones privadas.

Una vez creado el SINAES en el año 1999, hasta la aprobación de la Ley 8256 en el año 2002, se dan una serie de interacciones por parte del CNA, como actor director, para posicionar el tema en la agenda de gobierno, las universidades y la ciudadanía en general, las cuales se analizan a continuación.

3.3.4. Constelación de actores y sus estrategias

En cuanto a la constelación de actores, definida por Scharpf (1997) se analiza lo que corresponde a la columna de la red del cuadro 4 y el análisis de conglomerados, en términos de sus estrategias, acciones e interacciones. Se considera que estas constelaciones van a

poseer diversas estrategias y percepciones que van a influir en los resultados. En cuanto a los modos de interacción se puede identificar cómo las universidades estatales fueron los promotores de la idea, e interactúan con el MEP y universidades privadas, algunas de ellas se configuran como aliadas para establecer un sistema nacional de acreditación de la educación superior para Costa Rica. El actor promotor se ve influido por organismos internacionales, como UNESCO, en la concepción de calidad y los aspectos que esta debe de evaluar.

Las estrategias utilizadas por la constelación de actores son: el conocimiento, la negociación y cooperación sobre la organización del SINAES, sus funciones e integración, así como los aspectos que debería contener el modelo de evaluación para certificar la calidad de las carreras.

En cuanto a la estrategia de cooperación, se puede considerar que dentro de la composición del SINAES, deberían participar tanto las universidades privadas como públicas, dado que el objetivo era conformar un sistema nacional de acreditación. Se considera que el integrar a las universidades privadas generaría una mayor legitimidad y lealtad por parte de las instituciones de educación superior por el fomento de metas de mejora. Se propone y establece una organización del sistema en donde puedan participar tanto universidades públicas como privadas.

La estrategia de negociación se evidencia con la composición del CNA. Se discuten varias propuestas sobre los sectores que deben estar representados en esta instancia. Se pasa de una propuesta de 2 representantes de las universidades privadas a 4, los criterios del modelo también son negociados con las universidades privadas, estas son invitadas a trabajar en la propuesta de evaluación. Se negocia con el diputado Sancho que el proyecto de ley lleve un proceso natural y se detenga la discusión, pero continúe el análisis, y que se tome en cuenta los discutido y analizado por CONARE con el propósito que se generara un Proyecto de Ley apropiado para todo el país. En este proyecto la Ley quería obligar a la acreditación, lo cual podría alejar a las universidades privadas.

La estrategia de conocimiento se evidencia en la influencia de ideas provenientes de organismos internacionales que consisten en la implementación de sistemas de evaluación y mecanismos de aseguramiento de la calidad como la acreditación, se puede lograr garantizar la calidad de la educación superior. Para algunas universidades privadas el

acreditarse podría ser un incentivo para distinguirse de las demás, ya que estos mecanismos pueden generar información de comparadores de calidad entre las universidades (*bench marking*).

En conclusión, en la etapa de formulación de acreditación de carreras como un componente de la política de calidad, la percepción que prevaleció fue un detrimento en la calidad de la educación superior por el aumento la oferta académica de las IES. El aumento de IES privadas con poca regulación trae como consecuencia la apertura de algunas IES “garaje” sin condiciones físicas apropiadas y sin un cuerpo docente idóneo. Se considera, por lo tanto, la importancia de acreditar las carreras con el propósito de garantizar su calidad. La noción de calidad en esta etapa se relaciona con lo determinado por UNESCO (1995), es decir, con que las carreras y las instituciones cumplan con criterios y estándares que conciernen al personal docente, aspectos curriculares, infraestructura, población estudiantil e impacto de las carreras.

Capítulo IV. La construcción institucional del SINAES

En este capítulo, con el propósito de responder a la interrogante de qué capacidad dota el marco institucional de la educación superior a los actores que participan en procesos de acreditación de carreras como mecanismos de promoción de la calidad de la educación superior costarricense, se analiza el marco institucional que regula el funcionamiento del SINAES. Se describe su estructura y funcionamiento para establecer la gobernanza por la cual se rige la acreditación de carreras. Además, se abordan el financiamiento de la implementación de la acreditación de carreras, lo cual responde a la interrogante relacionada con análisis de elementos esenciales que logran estructurar la implementación de la acreditación de carreras con el objetivo de garantizar la calidad. La técnica de recolección de información utilizada fue el análisis de documentos como: leyes, reglamentos y actas del CNA.

4.1 Marco institucional que regula el funcionamiento del SINAES

Siendo el SINAES el resultado de un proceso de negociación entre actores de las universidades públicas y privadas, constituye una instancia de interacción entre estas que pretende propiciar la calidad de la educación superior universitaria por medio del mecanismo de la acreditación. En el ámbito costarricense resulta un ente innovador, ya que hasta su creación la educación superior no contaba con ninguna instancia que reuniera instituciones universitarias públicas y privadas. Además, responde a las tendencias de organismos internacionales de crear e implementar sistemas nacionales de acreditación. Según manifiesta en una reunión del CNA el exrector del ITCR (Instituto Tecnológico de Costa Rica), Eugenio Trejos, en el marco de la implementación de la acreditación, el SINAES “podría constituirse en un punto de encuentro entre las universidades públicas y privadas para compartir criterios y opinión sobre la educación superior costarricense” (CNA-Acta 293, 01 de febrero, 2004). Para el sistema de educación universitario costarricense la constitución del SINAES podría ser una oportunidad para integrar el sector público y privado el cual se ha caracterizado por funcionar de manera fragmentada. Este se establece como un organismo de negociación compuesto por ambos sectores en cuanto a los criterios de calidad.

Con la puesta en marcha del SINAES¹⁹ como organismo oficial de acreditación de carreras se inicia la implementación del cambio hacia la calidad en educación superior costarricense. El marco institucional se establece a partir de la Ley N° 8256 “Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES)” del 17 de mayo del 2002, Ley N° 8798 “Fortalecimiento del SINAES” , el Reglamento del Consejo Nacional de Acreditación, Reglamento de Membresía de instituciones universitarias y el Reglamento del SINAES. El documento más relevante de este marco institucional ha sido la Ley N° 8256 del SINAES, del 04 de marzo del 2010. En esta ley se reconoce al SINAES como una instancia creada por las universidades estatales, a la que pueden adherirse las universidades privadas y declara sus actividades de interés público. Se establecen los fines y objetivos del SINAES, su constitución, organización interna, modelo de evaluación y las fuentes de financiamiento.

La ley N° 8256 establece en el artículo 22 que el CNA va a determinar, vía reglamento, la organización administrativa necesaria para el cumplimiento de las actividades y funciones de esta instancia. Por esta razón, en el año 2002, se aprueba el Reglamento del Consejo Nacional de Acreditación, en el cual se estipulan las normas de la organización interna y el funcionamiento del CNA como autoridad superior del SINAES. En el 2013 se emite el Reglamento de Membresías de instituciones universitarias, el cual, regula aspectos relacionados con la adhesión de IES al SINAES. En el año 2016 se aprueba el Reglamento del SINAES, después de más de 15 años de haber implementado la acreditación de carrera. En este se establece los elementos para regular la organización interna del SINAES (Figura 28).

¹⁹ En el momento de la creación de SINAES, carreras del área de la Ingeniería en la UCR y el ITCR estaban siendo acreditadas con el CEAB

Figura 28. Marco institucional SINAES

<p style="text-align: center;">Ley 8256 2002</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se reconoce y declara de interés pública • Se establecen los fines y objetivos del SINAES • Constitución del SINAES • Se define el CNA • Fuentes de financiamiento
<p style="text-align: center;">Reglamento CNA 2002</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Integración y Organización interna • Deberes y Derechos de los miembros del CNA • Sesiones y actas • Deliberación y toma de acuerdos • Comisiones de Trabajo
<p style="text-align: center;">Reglamento Membresías de IES 2013</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Membresía de SINAES para IES • Deberes y Derechos de la universidades miembros plenos y asociados • Prohibiciones y pérdidas de membresía IES
<p style="text-align: center;">Ley 8798 2010</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del SINAES. • Se reafirma el interés público. Criterios y estándares de SINAES se establece como norma nacional. • Se otorga 0,05% del Presupuesto Nacional. • Otorgar puntos adicionales, en concursos del Servicio Civil, a las personas profesionales que provengan de carreras acreditadas
<p style="text-align: center;">Reglamento SINAES 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establece la estructura, organización, relaciones de jerarquía y de coordinación interna del Sistema Nacional de Acreditación, para el cumplimiento de las funciones que la Ley le asigna.

Fuente: Elaboración propia a partir de la leyes y reglamentos citados

A continuación, se analiza en detalle la normativa anteriormente citada para establecer los elementos relacionados con la estructura, el funcionamiento, y la gobernanza del SINAES.

4.1.1. Estructura y funcionamiento del SINAES

En la Ley N° 8256 del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior se declara al SINAES como el órgano oficial de acreditación nacional adscrito al CONARE con personería jurídica instrumental²⁰. Esta ley le atribuye al SINAES las siguientes funciones:

"planificar, organizar, desarrollar, implementar, controlar y dar seguimiento a un proceso de acreditación que garantice continuamente la calidad de las carreras, los planes y programas ofrecidos por las instituciones de educación superior" (Ley 8256. Artículo 1).

También, enuncia los propósitos de la acreditación, entre los que se encuentran propiciar el mejoramiento de la calidad de los programas y carreras que ofrecen las instituciones universitarias, así como identificar carreras o programas universitarios que cumplan con los requisitos de calidad establecidos con el fin de garantizarla públicamente.

En el artículo 1 del Reglamento de Membresía de Instituciones Universitarias se indica que el SINAES está constituido por instituciones universitarias tanto privadas como públicas. Estas se afilian mediante un acto formal, libre y voluntario. Además, estas instituciones, se comprometen a cumplir los requisitos de ética, calidad y excelencia académica que rigen al SINAES. En el artículo 2 de dicho reglamento las instituciones miembros de SINAES se clasifica en dos categorías:

- i. **Miembros plenos:** universidades que han cumplido los requisitos de afiliación y mantienen vigente la acreditación oficial mínima de 3 carreras o programas de posgrado.
- ii. **Miembros asociados:** universidades que han sido admitidas temporalmente por el SINAES bajo la condición de cumplir los compromisos que contemple el CNA.

En el artículo 6, se indica que los derechos de los miembros plenos son:

- i. Utilizar el distintivo del SINAES, de conformidad con la normativa que regula su uso.
- ii. Participar en la elección de los miembros del CNA.

²⁰ Supone que no se desvincula de la estructura orgánica del ente al que pertenece, por carecer de personalidad jurídica plena, es decir, existe una relación interorgánica por lo que en principio rige el principio de jerarquía.

- iii. Sesionar como consejo consultivo cuando el CNA convoque.

Además, se establecen los deberes entre los que se encuentran:

- i. Adoptar internamente las medidas que resulten necesarias para el cumplimiento de las acciones en los planes de mejoramiento, según sean aprobados por el CNA.
- ii. Atender el pago de los costos relacionados con los procesos de acreditación, reacreditación, los compromisos de mejoramiento y los avances de cumplimiento.

Con respecto al número de universidades miembros, para el año 2016 el número de universidades afiliadas era de 19, de las cuales cinco eran públicas y 14 privadas. De las primeras cuatro contaban con carreras acreditadas y una no; de las segundas, dos no poseían programas con acreditaciones (Cuadro 10).

Cuadro 10. Universidades afiliadas de SINAES y número de carreras acreditadas, 2016

	Universidades Miembros	Año	Carreras
1	Universidad de Costa Rica	1999	34
3	Universidad Nacional de Costa Rica	1999	18
2	Instituto Tecnológico de Costa Rica	1999	15
4	Universidad Estatal a Distancia	1999	12
6	Universidad Latina de Costa Rica	1999	11
5	Universidad Latinoamericana de la Ciencia y Tecnología	1999	5
7	Universidad Veritas	1999	4
8	Universidad Católica de Costa Rica	2001	3
9	Universidad de Ciencias Médicas	2002	3
10	Universidad Iberoamericana	2004	3
14	Universidad Hispanoamericana	2005	7
11	Universidad Earth	2005	1
12	Universidad para la Paz ^{1/}	2008	4
14	Escuela Libre de Derecho ^{2/}	2009	0
16	Universidad Autónoma de Centroamérica	2010	2

	Universidades Miembros	Año	Carreras
15	Universidad Santa Paula ^{2/}	2010	1
15	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza ^{1/}	2010	4
13	Universidad Fidelitas	2012	4
17	Universidad Internacional de las Américas ^{2/}	N.D	0
18	Universidad Técnica Nacional ^{2/}	N.D	0
19	Universidad Federada de Costa Rica ^{2/}	2016	0

Fuente: SINAES. Recuperado de <http://www.SINAES.ac.cr>

1/ Han acreditado estudios de posgrado

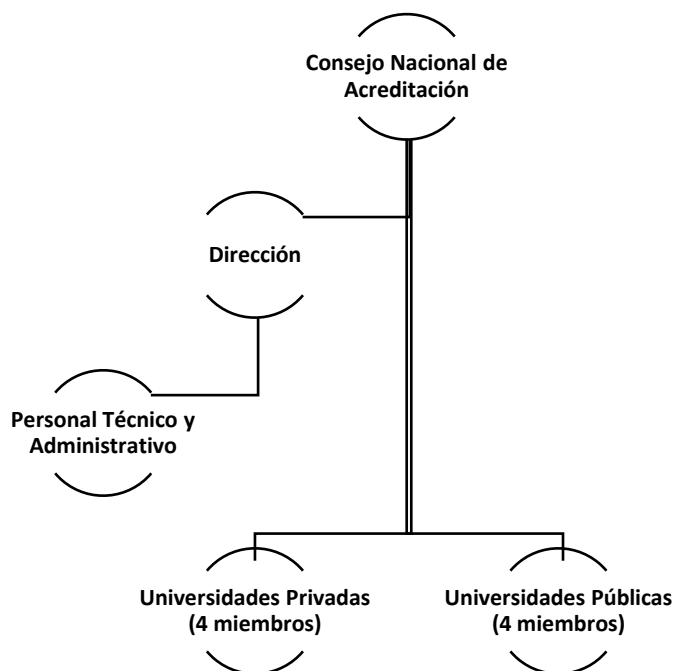
2/ Se denominan miembros asociados

N.D. Dato no Disponible

En el año 2016 las universidades públicas acumulan el 60% de las carreras acreditadas, 26% corresponde a la UCR y 14% a la UNA (Cuadro 5).

Según la ley 8256, artículo 3, para lograr sus funciones el SINAES va a contar con una estructura organizativa compuesta por un Consejo Nacional de Acreditación (CNA), una persona directora y personal técnico y profesional (Figura 29).

Figura 29. Estructura organizacional del SINAES



Fuente: Ley N° 8256.

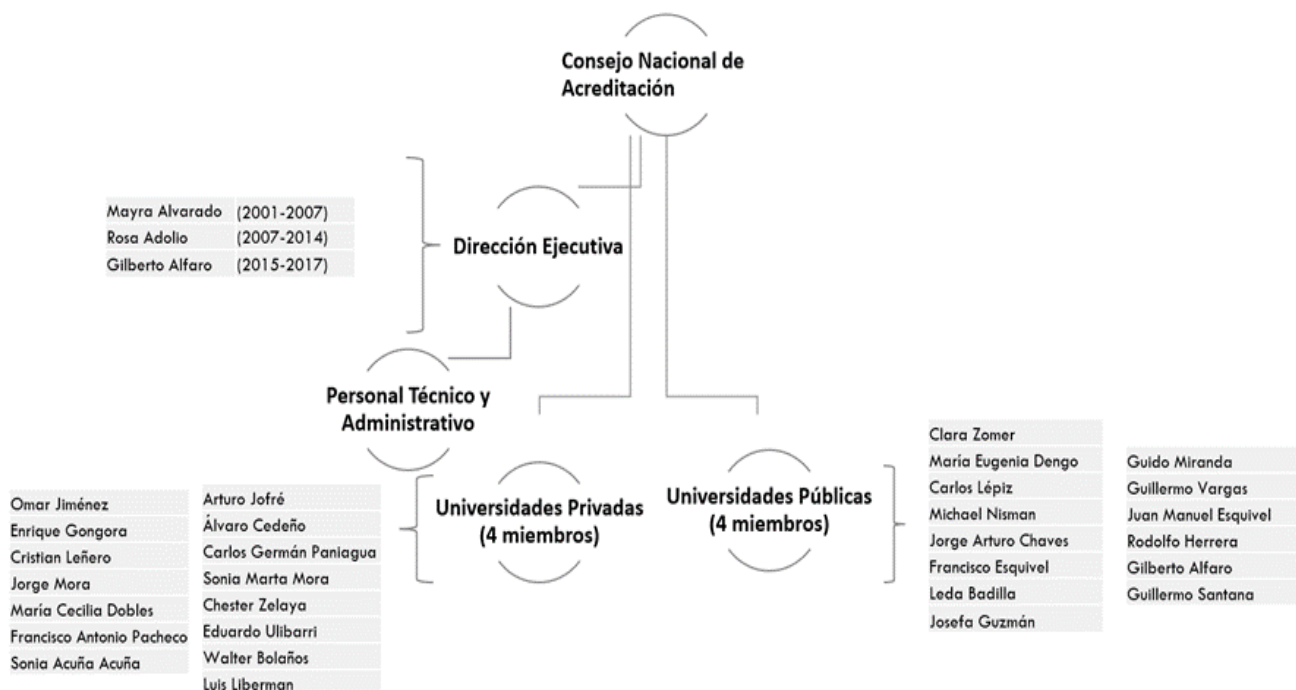
El CNA es definido como la instancia de autoridad máxima de decisión. Está compuesto por ocho personas con trayectoria académica en el ámbito de la educación superior. Las personas miembros del CNA son electas por las universidades miembros plenos: cuatro personas por las universidades públicas, conforme con el procedimiento que se determine de común acuerdo entre estas; cuatro personas de las universidades privadas, seleccionadas entre los representantes presentados por cada universidad. Cada persona podrá ser nombradas por cinco años con posibilidad de reelección por periodos iguales y sucesivos. Cada miembro del CNA gozará “de plena independencia de criterio en el ejercicio de su función” (Reglamento del CNA, artículo 9)

Conforme al artículo 8 de la Ley 8256, los miembros del Consejo deberán cumplir los siguientes requisitos:

- i. Tener la categoría de catedrático universitario o su equivalente.
- ii. Grado académico de maestría o doctorado.
- iii. Un mínimo de ocho años de experiencia docente en alguna universidad autorizada del país.

El número total de miembros del CNA, en el periodo 1999-2016, fue de 29 (Figura 30), de los cuales 76% han sido hombres. La permanencia promedio es de aproximadamente 5,69 años siendo la mínima 1 y la máxima de 14. La procedencia entre sector público y privado es 50%, como es de esperarse (Anexo 1); es decir, se ha mantenido en todo el periodo de implementación el número de miembro designados por cada uno de los sectores. Además, se identificó, que las personas que integran el CNA provienen mayoritariamente de las universidades, dos de los integrantes fueron rectores de la UNA (Sr. Jorge Mora y Sra. Sonia Marta Mora), y reconocidos académicos y académicas de las áreas de ingeniería, medicina y educación, entre otras; algunos también se relacionaron con sector empresarial como Sr. Luis Liberman (banquero y viceministro) y Sr. Eduardo Ulibarri (Director del periódico *La Nación*). Finalmente, tres miembros fueron Ministros de Educación como: Sr. Francisco Antonio Pacheco, Sr. Guillermo Vargas y la Sra. Sonia Mora.

Figura 30. Evolución de la estructura organizativa del SINAES 1999-2016



Fuente: Elaboración propia.

El SINAES tendrá una dirección ejecutiva, nombrada por el CNA por un periodo de cinco años, que deberá reunir los mismos requisitos que las personas miembros del CNA (Ley

8256, 2002). A la dirección ejecutiva le corresponde tener a cargo el control de los procesos académicos, técnicos y administrativos (Figura 31). Durante el periodo de implementación analizado el SINAES ha tenido dos directoras ejecutivas y un director ejecutivo: Mayra Alvarado Utecho (2001-2007), Rosa Adolio Cascante (2007-2014) y Gilberto Alfaro Varela (2015-2017). Tanto la Sra. Rosa Adolio como el Sr. Gilberto Alfaro se desempeñaron como docentes de la UNA y son expertos en temas relacionados con la educación superior.

A la primera directora ejecutiva, Mayra Alvarado, con formación en ingeniería, le correspondió diseñar el primer modelo de valoración para optar por la acreditación e iniciar la propuesta del segundo. En este periodo el SINAES estuvo limitado en su recurso financiero y humano. Inicialmente, contó con una secretaria y las necesidades profesionales se solventaban mediante la contratación de servicios, por ejemplo, de pares académicos, especialistas en evaluación, en control de calidad y educación, entre otros.

En este periodo fue relevante el apoyo que brindó el CONARE de asesoría en auditoría y legal. Esta colaboración fue fundamental, ya que el SINAES contaba con una estructura conformada por entes públicos y privados que complicaba la administración de los recursos financieros y humanos. Además, con el inicio de las acreditaciones fue necesario contratar personas lectoras y pares académicos con el fin de que realizaran la valoración de informes de autoevaluación presentados por las carreras para optar por la acreditación. También, en este periodo, se establecieron alianzas con colegios profesionales y con instancias del gobierno como el MEP. Por parte del CNA se diseñaron estrategias de acercamiento con las universidades privadas con el propósito de lograr una mayor cantidad de instituciones afiliadas.

Al incrementarse el número de carreras en procesos para optar por la acreditación, se consideró por parte de CNA, contar con un equipo técnico y profesional de planta que brindara un mayor apoyo a las universidades. Se optó por la contratación de este y continuar apoyándose de los servicios contratados y la de la asesoría legal y en auditoría de CONARE. Tanto en el periodo de Rosa Adolio como el de Gilberto Alfaro se incrementó el personal propio con especialidad en evaluación y educación. Además, se crearon tres áreas de trabajo: la capacitación, de cultura de la calidad y asesorías.

En cuanto al personal de apoyo técnico y profesional, para asesorar y evaluar los procesos de acreditación este será nombrado por el CNA según la naturaleza de la carrera. Entre las

funciones que le corresponde está “comprobar la objetividad y veracidad de las evaluaciones” (Ley 8256, 2002, artículo 14). Hasta el año 2016 el SINAES no contó con un reglamento que definiera su organización interna, como fue establecido en la Ley N° 8256. En este año se aprueba el Reglamento del SINAES, donde se especifica una organización administrativa considerada como oportuna para el cumplimiento de las funciones y objetivos del SINAES. El propósito de la estructura propuesta es responder a la misión de gestionar la acreditación de las carreras e instituciones de Educación Superior y apoyar los procesos que garanticen su calidad, y de esta manera, contribuir significativamente al proceso sostenible de mejora de la educación superior costarricense y convertirse en un referente ampliamente reconocido en Iberoamérica. Además, de mejorar la gestión, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

En el Reglamento SINAES se define que la persona directora tendrá las siguientes funciones:

- i. Planificar, organizar, dirigir, coordinar, evaluar y controlar la gestión del SINAES
- ii. Mantener una coordinación y vinculación apropiadas. Mediante el establecimiento de un marco de relaciones, con las instituciones de educación superior y los demás participantes del Sistema Nacional de Acreditación, para efectos del cumplimiento de los fines y objetivos del SINAES
- iii. Ser el superior jerárquico del personal del SINAES
- iv. Ejecutar los acuerdos tomados en el CNA, entre otras

Es importante mencionar, que el Reglamento de SINAES le brinda a la dirección un papel más académico con respecto a la forma en la que funcionando con anterioridad al reglamento, donde este, más bien, tenía un rol más de secretaria. A su vez, se establece en este reglamento una Secretaría General del CNA. También, se indica que los miembros del CNA elegirán, entre ellos, por mayoría absoluta, una persona como presidente y otra como vicepresidente. Estos puestos serán nombrados por un periodo de un año en elección, que se realiza cada 30 de junio. Estos puestos serán elegidos de manera alterna y rotativa. Si el presidente proviene del sector estatal, el vicepresidente tendrá que provenir del sector de las universidades privadas adheridas.

Se agrega en la estructura del SINAES que dependen del CNA las siguientes unidades de apoyo, asesoría y Auditoría Interna:

- i. Consejo Nacional de Acreditación
- ii. Secretaría General del Consejo Nacional de Acreditación
- iii. Asesoría Legal
- iv. Auditoría Interna

Además, se indica que de la Dirección Ejecutiva dependen las siguientes áreas funcionales:

- i. Dirección Ejecutiva
- ii. División de Evaluación y Acreditación
- iii. División de Innovación, Investigación y Desarrollo
- iv. División de Servicios de Apoyo a la Gestión

Cada una de las divisiones son establecidas en el Reglamento del SINAES. El objetivo de su conformación fue el de incrementar el valor público y liderazgo del SINAES.

A partir del marco institucional anteriormente descrito, se identificó la gobernanza descrita en la Figura 31. La coordinación política le corresponde al CNA, instancia tomadora de decisiones del SINAES. Dentro de las funciones del CNA se encuentran: aprobar las políticas, planes estratégicos, la normativa y la acreditación de carreras. Además, es el ente que verifica el cumplimiento satisfactorio de los criterios y requisitos de acreditación. Le corresponde también, la aprobación, actualización de los procedimientos y criterios de acreditación, así como el nombramiento de las personas evaluadoras de las carreras. Finalmente, tiene la obligación de informar tanto a las universidades y a la ciudadanía de los resultados de acreditación (Ley 8256, 2002).

A la persona directora le corresponde la coordinación técnica, para implementar la acreditación mediante la evaluación y asesoría brindada por el personal técnico profesional y ejecutar los procesos de acreditación por parte de las carreras.

En cuanto a las divisiones, la División de Evaluación y Acreditación es la encargada de gestionar la evaluación y acreditación de las carreras, programas e IES. También le corresponde apoyar los procesos de la calidad de la educación. La División de Innovación, Investigación y Desarrollo tiene como objetivos desarrollar y gestionar proyectos y acciones

de innovación, investigación y desarrollo del SINAES. El propósito de estos proyectos es que contribuyan positivamente al mejoramiento de la calidad de la educación y al debate nacional sobre la situación, desafíos, oportunidades y soluciones en materia de educación superior, así como ampliar la cobertura del Sistema. Por último, a la División de Servicios de Apoyo a la Gestión es la encargada de la articulación, desarrollo y promoción a lo interno y en coordinación con el resto de la organización. Promueve una gestión innovadora y eficiente apoyada por las tecnologías de la información, la gestión del talento humano y la comunicación.

Figura 31. Modelo de Gobernanza del SINAES a partir de su marco institucional

SISTEMA NACIONAL DE ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

COORDINACIÓN POLÍTICA

Consejo Nacional de Acreditación (CNA)

IMPLEMENTACIÓN DE LA ACREDITACIÓN



Fuente: Elaborado según lo estipulado en el Reglamento Orgánico del Sistema Nacional de Acreditación, 2018.

Como se mostró anteriormente, el modelo de gobernanza del SINAES es un proceso participativo, que se evidencia en la elección de los integrantes del CNA. Tanto las IES miembros públicas como privadas realizan procesos de selección de sus miembros. Otro elemento es la elección a lo interno del CNA, de la persona presidente y la vicepresidente.

4.2 Financiamiento de la acreditación

En sesiones de CONARE, previas a la creación del SINAES, se discutió sobre los recursos económicos para la ejecución de actividades que conllevan a la acreditación de carreras. Se consideró en ese momento la importancia de un financiamiento base; sin embargo, por los costos que implica la acreditación, como el pago de personas lectoras, pares externos y las demandas específicas de cada carrera, se pensó que podrían ser asumidos por cada universidad. Estos costos base deberían incluir los de las personas especialista que valoraran los criterios de calidad (CONARE, acta 23, 1997).

A pesar de que las universidades adherentes del SINAES consideran importante reforzar la asignación de recursos económicos y que el SINAES contara con una infraestructura propia. (CNA-Acta 213-2003), el financiamiento se constituyó como la preocupación más relevante de la etapa de implementación del periodo estudiado, situación que fue resuelta hasta la aprobación de la Ley 8798 de Fortalecimiento del SINAES en el año 2010. A continuación, se describe y analiza los diferentes aspectos relacionados con este tema.

Antes del 2010, el CNA buscó alternativas para contar con los recursos suficientes para acreditar a las carreras que lo solicitaran. En este esfuerzo, el año 2000, se firmó un convenio con el MEP en el que se acuerda dotar de recursos económicos al SINAES durante tres años (Consejo Universitario UCR, acta sesión 4599, 2000). El monto acordado fue 45 millones de colones ajustables al índice de inflación (CNA, Acta 85, 2001). Para lograr este apoyo económico miembros del CNA se reunieron con el entonces Presidente de la República, Miguel Ángel Rodríguez, y llegaron al siguiente acuerdo:

“El Presidente estuvo de acuerdo en dar los ϕ 45 millones solicitados para el SINAES, por un período de 3 años y considera conveniente hacerlo a través del convenio MEP-SINAES” (SINAES, Acta 61-00)

En el marco de este acuerdo se establece que cuando el SINAES cuente con su propia personalidad jurídica los fondos se trasladarán directamente a esta instancia, mientras tanto, los fondos asignados serán enviados a CONARE. Al respecto, en las sesiones del CNA se menciona que las universidades miembros fueron contactadas con el propósito de que brindarían la cuota que se había acordado cuando se creó el SINAES. Este apoyo económico lo realizaron las universidades miembros para el año 2000 y 2001 (SINAES, Acta 52-00). Un tema recurrente en las sesiones del CNA fue elaborar una estrategia de

consulta a las universidades sobre el número de carreras que iban a realizar procesos de autoevaluación con fines de acreditación para la elaboración del presupuesto.

Una acción realizada por el CNA fue elaborar una propuesta para solicitar recursos económicos al BID²¹ (SINAES, CNA-Acta 42-00), la cual no prosperó. Otra alternativa propuesta por del CNA, fue destinar un porcentaje del FEES para su financiamiento, para lo cual dicho monto se debería incluir en el proyecto de Ley N° 8256 del SINAES. Sin embargo, esta propuesta tampoco prosperó.

Con base en lo anterior, surge la interrogante de por qué no se incluyó un financiamiento suficiente en la propuesta del proyecto de ley N° 8256. Según manifestó el asesor legal Gastón Baudrit, al CNA en la sesión 85 del 2001, esta obedeció a que hubo una objeción seria, a la propuesta de que el financiamiento proviniera del FEES, ya que, la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa tenía dudas sobre la capacidad de la ley para modificar el destino del FEES. Según, lo expresado por el Sr, Baudrit era poco conveniente incluirlo en el proyecto de Ley 8256, pues podría generar conflicto y no lograr la aprobación de dicha ley. Por último, señala Baudrit, que lo que se logró fue la potestad del SINAES para establecer convenios para recibir dineros del Estado y otras fuentes.

Es así como se estipulan, en el artículo 20 de la Ley N°. 8256, las siguientes fuentes de financiamiento:

- i. Los aportes de las instituciones que lo integran, conforme lo determine el Consejo del SINAES
- ii. Los ingresos propios resultantes de los cobros de tramites de acreditación, así como otros provenientes de convenios de cooperación.

Después de la aprobación de la ley N°.8256, tanto el CNA como las universidades adheridas a SINAES consideran que el tema de financiamiento no se resolvió a pesar de ser fundamental para la estabilidad de este. Se considera relevante el financiamiento del SINAES, ya que se reconoce la educación superior como un bien público con valor al que se le debe acreditar su calidad (CNA-Acta 267, 10 de agosto 2004).

²¹ Esta propuesta no funcionó según Libro_de_Actas_2.pdf, Acta CNA97-2001.

El financiamiento de las actividades del SINAES se logra resolver hasta que se aprueba la ley N° 8798 en el año 2010, donde se establece un apoyo Estatal equivalente al 0,50 % del FEES:

“Del presupuesto nacional de la República, el Poder Ejecutivo podrá girarle al Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), un monto anual destinado a su financiamiento. Este monto se calculará como equivalente al cero coma cincuenta por ciento (0,50%) del Fondo especial para el financiamiento de la educación superior estatal (FEES)” (Artículo 3)

La ley indica que este porcentaje se brindará gradualmente. En el primer año el monto será equivalente al 0,30% del FEES; en el segundo año, equivalente a 0,35%. El tercer año el aporte subirá al 0,45%, y en el cuarto año y subsiguientes se adjudicará un monto equivalente 0,50% del FEES.

En el año 2013, en el documento Plan Anual Operativo del SINAES, se realizó una valoración de los ingresos efectivos, y se encontró que durante los años 2006 y 2008 estos disminuyeron. En el 2007 hubo un crecimiento casi nulo, que fue explicado por una disminución del número de carreras presentadas. En el 2011, se da un crecimiento importante producto de un giro de recursos extraordinarios provenientes del compromiso de la Ley 8798 del Fortalecimiento del SINAES (SINAES, 2013).

A nivel de las universidades, con respecto a la acreditación de carreras, un aspecto de constante preocupación está relacionado con los costos que incurren para lograrla. Para algunas universidades privadas dichos costos resultan insostenibles (CNA-Acta 216, 16 de setiembre 2003), este aspecto es abordado en una reunión con la Universidad La Salle y con el CONESUP (CNA-Acta 225, 21 octubre 2003). Esta preocupación también fue exteriorizada por la exrectora de la UCR, Yamileth González García (2004-2012), quien indicó, que el número de carreras de la universidad es muy grande y, en consecuencia, resulta inmanejable económicamente someterlas a los procesos de acreditación, por lo que se requiere buscar recursos externos para este fin. Una opción, expuesta por la exrectora de la UCR, fue la búsqueda recursos de fondos concursables del CONYCIT, los cuales estaban disponibles tanto para universidades públicas como privadas (CNA-Acta 267, 10 de agosto 2004).

Otro aspecto relevante son los costos que implican los planes de mejoramiento. Con respecto a estos, a la entonces rectora de la UCR, le parece importante su elaboración como parte del proceso que una carrera realiza para obtener su acreditación. Sin embargo, por los elevados costos considera como una posibilidad el buscar financiamiento con entes internacionales para cubrir los costos que conlleva la acreditación, así como los planes de mejora (CNA-Acta 267, 10 de agosto 2004).

Por último, considera la Sra. Yamileth González, que alrededor de la acreditación de carreras, el reto es establecer un esquema viable, duradero y justo tanto para las universidades públicas como privadas. Además, considera importante potenciar proyectos, puentes e ideas para coordinar entre universidades (CNA-Acta 267, 10 de agosto 2004).

A manera de conclusión, con respecto al tema del financiamiento, en el periodo comprendido entre el año 2002 y hasta 2010, el SINAES recibió apoyo financiero de dos fuentes fundamentales. La primera, provenía del aporte de las Universidades por cada proceso de acreditación; la segunda, de recursos públicos proveniente de las transferencias de los presupuestos del CONARE y del MEP. A partir del año 2011, con la aprobación de la Ley 8798 de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Acreditación, el ingreso principal del SINAES proviene del presupuesto del Estado, aunque se mantiene el aporte de las Universidades por cada proceso sometido ante el SINAES para optar por la acreditación (SINAES, 2013).

4.2.1. Financiamiento Banco Mundial

Desde el año 2003 el CNA consideró buscar financiamiento del Banco Mundial (CNA-Acta 168, 2003; CNA-Acta 251, 2004; CNA-Acta 307, 2005). En esta época dicha institución, financió entes de acreditación en la región como en el caso de Nicaragua (CNA-Acta 189, 2003), así como proyectos en el campo de la educación a distancia y posgrados desarrollados por Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (RIACES) (CNA-Acta 302, 2005). También, patrocinó actividades como la Cumbre Hemisférica de la Educación Superior del 2006 (CNA-Acta 354, 2005). Cuando se empezó a trabajar el proyecto de Ley de Fortalecimiento del SINAES, el diputado Francisco Antonio Pacheco, consideró importante que cierto porcentaje del financiamiento proviniese de préstamos de organismos internacionales como el Banco Mundial (CNA-Acta 397, 2006).

Esta opción la considera muy viable, ya que existían antecedentes en la región donde este ente había financiado agencias de acreditación.

En el año 2011, el SINAES, inicia un trabajo con las universidades públicas y el gobierno para solicitar un Fideicomiso y préstamo al Banco Mundial, en el cual uno de los objetivos se relacionaba con el fortalecimiento del SINAES (CNA-Acta 700, 2011). El CNA acuerda realizar una serie de acciones para que el SINAES este visibilizado en el empréstito con el Banco Mundial (CNA-Acta 745, 2012). Se elabora por parte del SINAES un documento llamado: “Metas y estimación de recursos del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior para el periodo 2012-2015” (CNA-Acta 723, 2012). Las metas se plantean en cinco áreas de acción del SINAES (CNA-Acta 748, 2012):

- i. Acreditación: aumentar el número de universidades afiliadas y carreras acreditadas. Medición de la calidad experimentadas por las carreras acreditadas ante el SINAES. Brindar acompañamiento para estos procesos. Y acreditar programas para universitarios y posgrados.
- ii. Capacitación: Capacitar profesionales para que puedan ejecutar procesos de autoevaluación y demás etapas para optar por la acreditación.
- iii. Investigación: Realizar investigaciones sobre educación superior en Costa Rica.
- iv. Cultura de Calidad: Una estrategia de comunicación en la cual se divulguen los beneficios de la acreditación a los jóvenes.
- v. Fortalecimiento institucional: Establecer convenios que permitan el intercambio de académicos de carreras acreditadas.

Finalmente, es importante mencionar que el empréstito del Banco Mundial fue incluido el SINAES y se mantuvieron las metas supra citadas.

Capítulo V. Implementación de la acreditación en general y para el caso de las carreras de educación de la Universidad Nacional y la Universidad de Costa Rica

En el presente capítulo se analiza la implementación del mecanismo de acreditación en general y para el caso de carreras del área de educación de la UNA y de la UCR. Se describen sus aspectos generales, se responde a la interrogante relacionada con la identificar a los actores, sus interacciones presentes en las actas del CNA y el análisis de los discursos de autoridades universitarias en las ceremonias de acreditación. Se utilizan las técnicas de análisis documental, ARS y ACD.

Se aborda la interrogante de investigación relacionada con la concepción de calidad universitaria costarricense, así como, los criterios utilizados por el SINAES en la implementación de la acreditación de carreras; para lo cual se realizan entrevistas semiestructuradas a autoridades del SINAES, autoridades y docentes de las carreras de educación de la UNA y UCR.

Para el caso de la UCR y la UNA, se realiza una breve reseña histórica y se presenta la estructura organizativa de cada una de estas casas de enseñanza. Se describen los principales antecedentes que dieron pie a la introducción de mecanismos de evaluación y acreditación en estas instituciones. Además, se establece el marco institucional de cada una en esta materia con el propósito de identificar la gobernanza en la que se desarrolla la acreditación de carreras en estas universidades. Finalmente, se exponen los resultados obtenidos de entrevistas semiestructuradas realizadas a autoridades de carreras de educación, integrantes de comisiones de autoevaluación y asesores de las oficinas técnicas de evaluación de cada institución con respecto a elementos relacionados con la implementación de la acreditación de carreras.

5.1. Aspectos generales de la implementación

En la implementación de la acreditación como componente de la política de calidad en la educación superior, se pueden distinguir los siguientes hitos (Figura 32):

- i. El proceso de implementación inicia en el año 2002 cuando se aprueba la Ley N°. 8256, la cual reconoce al SINAES como un ente creado por convenio de las universidades estatales al cual se pueden adherir instituciones de

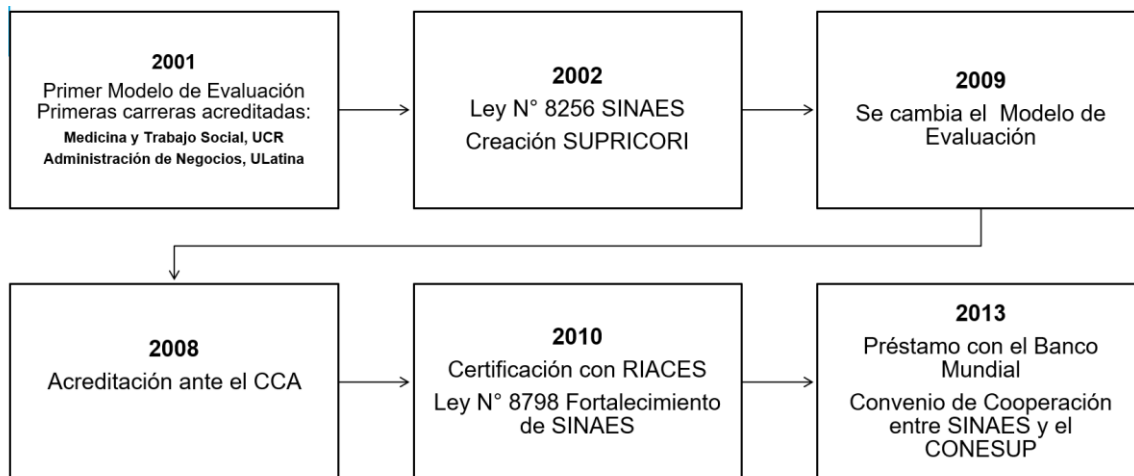
educación superior privada. Para este año, el SINAES, había implementado el primer modelo de evaluación (*Modelo de Evaluación 2000*) para que las carreras optaran por la acreditación y habían sido acreditadas dos carreras en el año 2001.

- ii. En el año 2009, el SINAES se acreditó ante el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA) y la Red Mundial INQAAHE (*Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education*), las cuales le permiten optar por certificaciones que legitiman al SINAES en el ámbito nacional e internacional. Con respecto a las acciones de mejora producto de las evaluaciones, el CNA considera fundamental cumplir con los criterios internacionales de calidad y fortalecer aún más la independencia del sistema oficial de acreditación costarricense. Para lograr esto último, se plantea que el personal dependa directamente de la agencia, ser responsable de todos los procesos de administración de sus recursos humanos, sin necesidad de recurrir al CONARE u otra instancia.
- iii. En el 2009 se empezó a utilizar un nuevo modelo de evaluación (*Modelo de Evaluación 2009*) para que las carreras optaran por la acreditación. En el 2010 se aprobó la ley N°. 8798, la cual pretende fortalecer el SINAES. El propósito de esta fue fortalecer el SINAES. Se declaran los criterios y estándares definidos por el SINAES como la norma académica nacional de calidad. Se establece una fuente independiente de financiamiento para el SINAES, lo cual fortalece la independencia funcional dentro del sistema de educación superior universitario estatal. Según el informe de gestión Rosa Adolio, la Ley 8798 establece nuevas competencias al SINAES y posee una serie de elementos que se esperan propicien a mediano plazo un incremento en la demanda de acreditación.
- iv. En el 2013 se incluyeron acciones para fortalecer la acreditación de carreras mediante el SINAES en el empréstito del Banco Mundial²², negociado por el Gobierno costarricense y dirigido a las universidades públicas. También, en este año se realizó el Convenio de Cooperación entre el SINAES y CONESUP, que incluyó acciones relacionadas con la simplificación de

²² Para un mayor detalle de las condiciones de este empréstito ver capítulo anterior

trámites y con facilitar la actualización curricular, producto de la implementación del plan de mejoramiento aprobados por el SINAES para optar por la acreditación de carreras.

Figura 32. Principales hitos de la implementación de la acreditación de carreras



Fuente: Elaboración propia.

5.1.1. Etapas y Modelo de evaluación para optar por la acreditación

En cuanto al procedimiento utilizado por el SINAES, para la acreditación de una carrera, el primer requisito es la adscripción de la universidad al SINAES. Posteriormente, la institución debe cumplir con una serie de etapas, donde, según la Ley 8256, artículo 19, se aplicará un sistema o modelo de evaluación para medir la calidad, el cual va a estar compuesto por un conjunto de criterios, los cuales deberán responder a estándares internacionales.

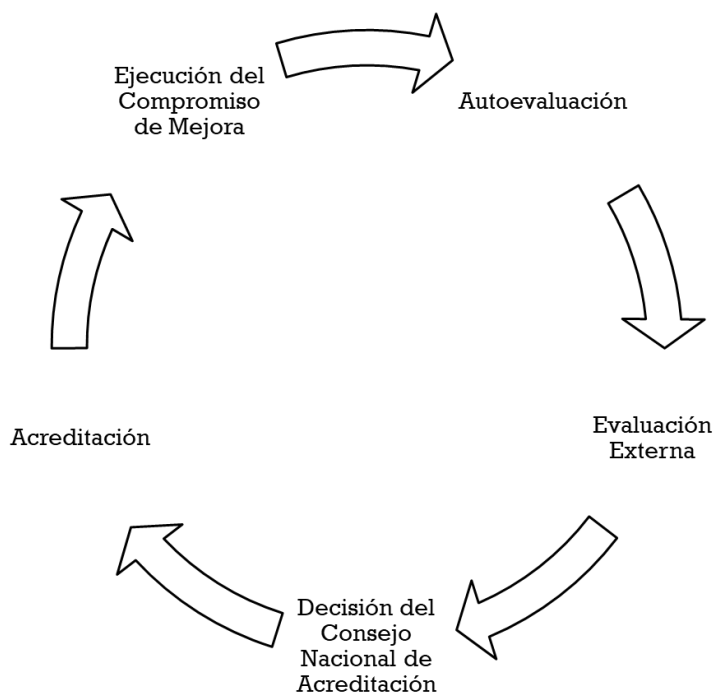
En el proceso de implementación de la acreditación de carreras por parte del SINAES se han utilizado dos modelos de evaluación. El primer modelo tiene como base la propuesta realizada por la Comisión Técnica de Evaluación del SINAES, en el año 1998. Esta propuesta fue modificada por la Sra. Mayra Alvarado, directora ejecutiva del SINAES, y especialistas en evaluación contratados por el SINAES. Este primer modelo fue aprobado por el CNA en el año 2000. El segundo modelo se plantea a partir de observaciones realizadas al modelo 2000 por parte de las universidades miembros del SINAES, especialistas en evaluación contratado por el SINAES. Este nuevo modelo fue aprobado por el CNA en el año 2009. En ambos modelos la acreditación ha sido definida como un

reconocimiento público de la calidad de las carreras universitarias, con base en referentes o criterios de calidad definidos por el CNA (SINAES, 2008; SINAES 2009).

Tanto el modelo del año 2000 como el del 2009 se basan en el modelo CIPP (Contexto, Insumos, Procesos y Productos). El modelo CIPP fue desarrollado en la década de 1960 en los Estados Unidos y está orientado a la toma de decisiones y a la mejora. Esta orientación se evidencia en ambos modelos, ya que incluyen dentro de la evaluación de la carrera una etapa donde se debe elaborar un plan o compromiso de mejora.

En cuanto a las etapas que debe realizar una carrera para lograr la acreditación, en ambos modelos se conservan las mismas: Autoevaluación, Evaluación Externa (visita de pares), elaboración de plan o compromiso de mejora y decisión del Consejo Nacional de Acreditación (Figura 33).

Figura 33. Etapas para obtener la acreditación ante el SINAES



Fuente: Elaboración propia.

La etapa de autoevaluación es interna a la carrera, y consiste en la recolección de evidencias documentales y de las percepciones de la población graduada, empleadora, estudiantil, docente y administrativa, sobre diferentes aspectos de la carrera. Tanto las

evidencias documentales como las percepciones de las poblaciones están relacionadas con los criterios de calidad que contempla el modelo. La valoración basada en los criterios es plasmada, por parte de la carrera, en un documentado llamado informe de autoevaluación. El SINAES (2009) concibió que los objetivos del proceso de autoevaluación son los siguientes:

- i. Contrastar los propósitos, acciones y logros con la misión, los objetivos y los principios propuestos por la universidad y la carrera.
- ii. Analizar y evaluar los estándares, los criterios de calidad y los elementos teórico-metodológicos establecidos oficialmente por el SINAES previamente consensuados con las instituciones adherentes de educación superior y que son internacionalmente reconocidos y aceptados.

La etapa de evaluación externa se compone de la observación de personas expertas internacionales –pares académicos– que validan el informe de autoevaluación mediante una visita *in situ*.

La elaboración del plan o compromiso de mejoramiento se construye a partir de las debilidades priorizadas y señaladas en la evaluación externa. Para cada una de ellas, se plantean acciones de mejora que serán ejecutadas en un tiempo dispuesto por la carrera. El diseño del compromiso de mejoramiento permite, tanto al SINAES como a la carrera, dar seguimiento para verificar que se ejecuten las acciones de mejora planteadas.

El proceso finaliza con el otorgamiento de la acreditación, la cual se brinda por un período de cuatro años (SINAES, 2009). Después de este periodo la carrera vuelve a realizar un proceso de autoevaluación y ejecuta las siguientes etapas con el propósito de reacreditarse (Figura 33).

La diferencia entre el modelo 2000 y 2009 varía en los criterios de calidad que se valoran durante el proceso de autoevaluación. El modelo del año 2000 estaba constituido por seis componentes (Cuadro 11), con 53 criterios y 155 ítems de información básica para fundamentar el cumplimiento de los criterios. Se caracteriza por ser general y amplio, para lograr adaptarse tanto a las instituciones privadas como públicas. Carece de un glosario para comprender términos como personal académico idóneo. No posee estándares que den cuenta de una línea base para valorar la calidad de las carreras. En cuanto a los componentes que se valoran no profundiza en los procesos de formación. A pesar de ser

un modelo para la valoración de la calidad de la carrera, muchos de los criterios están relacionados con aspectos institucionales.

Cuadro 11. Descripción de los componentes de calidad del modelo de evaluación 2000, SINAES

Componente	Criterio General
Personal Académico	La carrera cuenta con personal académico idóneo y suficiente para garantizar la calidad de la docencia, la participación en la gestión curricular y en actividades de investigación y desarrollo profesional. Para ello debe realizar acciones específicas para mejorar la calidad profesional y académica del mismo.
Currículo	El currículo debe hacer explícitas las interacciones educativas generales de la carrera (metas, objetivos, misión) y servir de guía al docente en la ejecución de este mismo. La carrera debe tener un buen diseño, controlar su ejecución y evaluar los resultados.
Estudiantes	La carrera cuenta con políticas y estrategias para la conformación de la población estudiantil y le ofrece condiciones y facilidades que favorezcan su permanencia como estudiante y el éxito en sus estudios.
Administración de la carrera	La carrera garantiza la existencia de sistemas apoyo para la realización de las labores académicas, que favorezcan la comunicación institucional y promuevan la superación del personal y la formación integral de los estudiantes.
Infraestructura y equipamiento	La carrera cuenta con los recursos físicos y materiales necesarios en cantidad, calidad, pertinencia, disponibilidad y acceso para el cumplimiento de sus propósitos y objetivos. Asimismo, debe prever en sus planes de desarrollo y en sus proyecciones de crecimiento académico la adquisición, el mantenimiento y la reposición de estos recursos.
Impacto y pertinencia de la carrera	La carrera debe promover eventos académicos que enriquezcan la formación de los estudiantes y profesores, hacer aportes y promover transformaciones en la comunidad en que está inmersa y retroalimentar su quehacer en forma sistemática.

Fuente: SINAES (2008). Informe de Autoevaluación del SINAES según criterios del Consejo Centroamericano de Acreditación.

Aunque el modelo propuesto en el año 2000 sufre algunas modificaciones para su mejora, en el año 2004, el CNA aprobó trabajar en un nuevo modelo que superara las deficiencias encontradas durante la implementación del primer modelo.

En el año 2007, en el marco del proceso de autoevaluación con el CCA, el SINAES realiza una consulta a las universidades para conocer la percepción acerca del modelo de evaluación 2000. Al respecto, se indican que existían varios criterios repetidos o que expresan una misma idea. Señalaron, además, que el manual es poco comprensible y que los criterios deberían ponderarse diferente en concordancia con el tipo de institución. Las universidades privadas manifestaron que el modelo de evaluación no tomaba en cuenta la naturaleza de dichas instituciones (SINAES, 2008). Finalmente, en esta consulta las universidades adherentes manifiestan que consideran que los temas de investigación, tiempos docentes, cantidad de docentes doctores, la asesoría brindada a la población estudiantil y la gestión de la carrera son elementos críticos para las carreras (SINAES, 2008).

El modelo de evaluación 2009 es definido por el SINAES (2008) como un modelo sistémico compuesto por cuatro dimensiones de análisis (Cuadro 12), 171 criterios y la recolección de 348 evidencias ya sean documentales o de percepción de las diversas poblaciones. Además, existen 34 estándares de cumplimiento obligatorio (Cuadro12). El modelo incluye un conjunto de criterios de admisibilidad de cumplimiento obligatorio. Estos deben ser revisados por la carrera antes de iniciar el proceso de autoevaluación para establecer si la carrera posee las condiciones para someterse a un proceso conducente a la acreditación. También, debe cumplirse criterios de sostenibilidad, donde la carrera debe demostrar que tanto la carrera como la institución tienen la capacidad de aplicar las medidas de aseguramiento de la calidad. Los demás criterios se agrupan en cuatro dimensiones que se explican en a continuación.

Cuadro 12. Dimensiones del modelo de evaluación 2009, SINAES

Dimensión	Criterio General
Relación con el contexto	Analizar la experiencia que la institución y la carrera ponen a disposición de la sociedad, no solo desde el punto de vista de la misión de formar profesionales, sino también desde la idea de que corresponde a las instituciones universitarias la función crítica de lo que acontece en el

Dimensión	Criterio General
Recursos	<p>entorno y de que ellas tienen también la responsabilidad de producir o utilizar el conocimiento que genera la investigación. Las acciones que realiza la institución para informar a su público meta y las estrategias y requisitos para el ingreso de nuevos estudiantes, se convierten también en aspectos que crean confianza y credibilidad en los ciudadanos.</p> <p>Analizar las condiciones de partida con que cuenta la carrera. Entre estas condiciones están el programa de formación, el personal (académico, administrativo y técnico), los estudiantes y los recursos físicos y financieros, los cuales son objeto de análisis en esta dimensión. Se da énfasis a la disponibilidad, cantidad y calidad de los recursos. Para el caso del plan de estudios, se espera que éste sea una propuesta que guíe de manera eficaz su puesta en práctica y que considere los contenidos básicos de una carrera universitaria de calidad, así como prácticas de mejoramiento continuo</p>
Proceso Educativo	<p>Analizar el desempeño docente, la metodología de enseñanza y aprendizaje aplicados, la gestión de la carrera, los servicios al estudiante y la investigación como un área inherente al proceso educativo. Se pretende establecer si los diferentes aspectos de este proceso son adecuados y suficientes para alcanzar lo que la carrera se ha propuesto. Se da énfasis a características de calidad que aseguran que los procesos y recursos diseñados, para el aprendizaje del estudiante, corresponden a lo propuesto en el plan de estudios.</p>
Resultados	<p>Analizar la concreción de los resultados que la carrera obtiene en función de lo previsto en el programa formativo y en los fines y políticas de la universidad. Interesan tres aspectos: el logro del estudiante en términos de su desempeño académico, si el perfil de los graduados se logra en términos de lo que el empleador percibe de su desempeño y los aportes que la carrera está en capacidad de ofrecerla gremio profesional y a la sociedad. Los resultados de un programa pueden ser valorados en diferentes momentos, razón por la cual se pueden obtener resultados intermedios o finales.</p>

Fuente: SINAES, 2009.

El modelo evaluación 2009 establece un conjunto de estándares de cumplimiento obligatorios, lo cual subsana una de las críticas del *Modelo de Evaluación 2000*. Sin embargo, algunos de estos estándares se basan en la percepción de poblaciones consultadas en los procesos de autoevaluación, lo cual representa un problema para establecer una acción de mejora. En este modelo no se privilegian criterios relacionados con las actividades de investigación y extensión universitaria o acción social; únicamente se solicita a las carreras tener al menos un proyecto en cada una de estas actividades.

Otro cambio realizado al *Modelo de evaluación 2009* valorado en su momento como positivo por las universidades miembros de SINAES fue la inclusión de un conjunto de cuestionarios diseñados para recopilar la información relacionada con la opinión de los grupos de estudiantes, docentes, administrativos, graduados, y empleadores (SINAES, 2008). Pese a sus diferencias, ambos modelos tienen la deficiencia de solicitar una gran cantidad de información, lo cual desgasta a las carreras y contribuye poco en la calidad de la formación, no obstante, ambos modelos indica que la carrera cumple con criterios mínimos para la formación universitaria.

En la valoración realizada por el SINAES en el marco del proceso de autoevaluación para la acreditación ante el CCA, esta última instancia considera como positivo el hecho de que los modelos de evaluación diseñados por el SINAES promuevan el aseguramiento de la calidad de la educación superior. Siendo congruentes con su misión, fines y principios. Además, califican como rigurosos en el tratamiento de los enfoques, conceptos y criterios (SINAES, 2008).

Existe el consenso de que la principal limitante de los modelos de evaluación utilizados por el SINAES es la carencia de una noción explícita de calidad educativa, pues lo que se puede encontrar en ambos modelos es una gran cantidad de criterios de cumplimiento que no responden a una noción explícita de calidad. Además, muchos de los criterios son repetitivos y no logran profundizar en el proceso de formación. Con el uso de los modelos de evaluación no se han logrado establecer niveles de calidad ni comparar entre las diferentes universidades. Para la implementación de la acreditación, no se contempló un modelo evaluación que se ajustara, a la diversidad de IES. Por ejemplo, para la modalidad de enseñanza de carreras a distancia, algunos de los criterios de evaluación no aplicaban y otros aspectos específicos de modalidad educativa no se incluían, lo cual generaba

preocupación por parte de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) (Acta CNA 215, 12 de setiembre del 2003). Esta situación que no se logró solventar sino hasta el año 2011, cuando se establece un modelo para la modalidad de carreras a distancia.

Por otra parte, en una reunión de universidades privadas adherentes al SINAES, se consideró que ambos modelos chocaban con la realidad de dichas instituciones, las cuales estarían centradas en actividades de docencia y no contarían con un desarrollo suficiente, ni con los recursos para cumplir con los criterios de investigación (CNA-Acta 211, 19 de agosto del 2003). En este sentido, en el año 2004, se considera necesario que el SINAES brindara capacitaciones con el fin del que el personal docente pueda ser formado en investigación (CNA-Acta 293, 01 de febrero 2004).

Un aspecto que genera tensiones en la implementación de la acreditación de carreras relacionadas con el modelo de evaluación es que esta se encuentra relacionada con los cambios o reformas curriculares, por lo que el SINAES indica cada vez que brinda una acreditación lo siguiente:

“Cualquier modificación al título, al plan de estudios y otros componentes curriculares, que se hagan durante el período de vigencia de la acreditación, deberán ser comunicados al SINAES para que se pueda realizar la comprobación de que la acreditación sigue vigente” (Acta 98, 2001, SINAES). Lo anterior fue tomado de lo indicado en las primeras acreditación UCR, de Trabajo Social y Medicina.

Al respecto, a manera de ejemplo, para el caso de las carreras de educación de la UNA, en el año 2005, se planteó una reestructuración de la carreras y se les indicó que únicamente se podría realizar si había una aprobación por parte del SINAES, ya que si se realizaba un cambio significativo se podría perder la acreditación. Además, para el caso de las carreras de universidades privadas acreditadas que debían realizar cambios curriculares a raíz de la actualización y su inclusión en el compromiso de mejoramiento, el proceso mediante el CONESUP resultaba muy lento (CNA-Acta 293, 01 de febrero 2004).

Un aspecto emergente en el proceso de implementación fue el relacionado con el seguimiento que se le brindaría a los planes o compromisos de mejoramiento de las carreras. Se plantea el dilema, en el CNA, de si este debía ser revisado por el SINAES o por las unidades de evaluación dentro de las universidades. Se considera importante su revisión por parte del SINAES por ser uno de los puntos que las personas pares evaluadoras tomen en cuenta para la reacreditación de una carrera. Adicionalmente, durante la acreditación, el SINAES tiene la potestad de reevaluar o revocar la acreditación

si se producen cambios que alteren adversamente las condiciones en las cuales se acreditó la carrera. Un acuerdo tomado por el CNA fue contemplar un procedimiento para la valoración de planes de estudio en el nuevo modelo que se iba a proponer (CNA-Acta 285, 09 de noviembre 2004).

Otro aspecto importante que se discutió, en una reunión anual de universidades adherentes al SINAES en el 2004, fue sobre la relevancia del plan de mejoramiento, ya que se consideró que se justifica dentro de una cultura de mejoramiento permanente, después del cumplimiento de los requisitos mínimos. La Dra. Sonia Mora, exrectora de UNA, indicó que no se deben dejar las revisiones de avance de los planes de mejoramiento en manos de las instituciones. En este sentido, la Sra. Mora considera que deben realizarse verificaciones por parte del SINAES. Finalmente, añade que si el SINAES le quitara la acreditación a una carrera por incumplimiento del plan de mejoramiento, es probable que gane credibilidad en lugar de perderla (CNA-Acta 293, 01 de febrero 2004).

5.1.2 Concepción de calidad de la educación superior del SINAES

A pesar de que los documentos que describen el *Modelo de Evaluación 2000* y el *Modelo de Evaluación 2009* no contienen una definición explícita de calidad. A partir de esta investigación, se identificó una noción de calidad manifestada en el documento: "Guía para autoevaluación de carreras y programas" que brindó las bases del *Modelo de Evaluación 2000*. En este documento presentado la Unidad Técnica de Apoyo del SINAES, en 1998, se indica que se parte de la noción de calidad planteada por UNESCO (1995), en los siguientes términos: "es un concepto multidimensional, que depende en gran medida del marco contextual de un sistema determinado, de la misión institucional o de las condiciones o normas dentro de una disciplina dada" (UNESCO, 1995).

Adicionalmente, UNESCO (1995) añade que la calidad debe valorarse incluyendo todas las funciones y actividades de las IES como lo son: la enseñanza, el aprendizaje, la formación, la investigación. Además de estos aspectos plantea considerar la infraestructura y elementos relacionados con la administración de la institución. La Unidad Técnica de Apoyo del SINAES intentó plasmar esta operacionalización de calidad en el *Modelo de evaluación 2000* para la acreditación de carreras, sin embargo, no hicieron ninguna referencia a la

definición planteada por UNESCO (1995) en el documento donde se explica el sustento teórico de este modelo.

El tema de la noción de la calidad de la educación superior fue discutido en varias sesiones del CNA. En este sentido, se brindan algunas nociones, por ejemplo, la calidad se entiende como el conjunto de cualidades de una institución u organización estimadas en un tiempo y situación dados.

Por parte del CNA se considera, en común acuerdo de todos sus miembros, que la calidad es un concepto que admite variedad de definiciones según los individuos y el ámbito social (CNA-Acta 31, 02 de marzo del-2000). Establecieron que para las IES costarricenses la calidad está dada en función de un conjunto de características que se agrupan en los siguientes componentes o factores²³:

- i. Personal académico.
- ii. Aspectos relativos al estudiante.
- iii. *Curriculum*.
- iv. Infraestructura y equipamiento.
- v. Administración.
- vi. Impacto y pertinencia de la carrera.

Desde la creación del SINAES, en las sesiones del CNA, se indica que la noción de la calidad se debía aclarar y explicitar. Por esta razón, en el año 2003, con la acreditación de las primeras carreras surgen una serie de reflexiones, en el CNA, con respecto a esta:

- i. Se considera que se debe clarificar y explicitar el concepto de calidad utilizado por el SINAES (CNA, Acta 15-1999, Acta 31-2000, Acta 213-2003).
- ii. Realizar una revisión de los criterios de calidad que se están utilizados.
- iii. Se da una preocupación porque se observa que una tendencia por parte de las carreras a buscar mínimos en el cumplimiento de los criterios de calidad (CNA, Acta 215-2003).

En el marco de estas reflexiones realizadas por los miembros del CNA, con respecto al concepto de calidad, se indica que esta es una exigencia del entorno social, político y

²³ Guía para autoevaluación de carreras y programas”, presentado la Unidad Técnica de Apoyo del SINAES en 1998

económico que es parte de la reorganización global. La calidad también se visualiza como una dinámica que plantea una responsabilidad directa como ciudadanos y una práctica ética que responda al bien común.

En el año 2003, el miembro del CNA, el Sr. Leñero, realizó una presentación sobre la calidad en las empresas con el propósito de extrapolarla al contexto de la educación superior. Se considera en esta presentación que la calidad es una variable crítica para la globalización, por lo que los organismos de evaluación “de la conformidad” y de normalización cumplen un rol importante en la generación de confianza del público; indica que se ha dado una evolución en las definiciones de calidad, los sistemas de gestión de la calidad, así como en la gerencia de la calidad (CNA-Acta 153 ,20 de agosto del 2003)

La reflexión que se realiza en el CNA, después de la disertación del Sr. Leñero se relaciona con los siguientes aspectos:

- i. Lo que predomina es el tratamiento de la calidad para la competitividad. No se da un tratamiento más orientado hacia lo ético. ¿Cómo se interrelacionan? Estudiar el concepto de calidad desde un punto de vista ético significa tener en cuenta la heterogeneidad, las diferencias culturales, aspectos históricos.
- ii. También debe tenerse cuidado con las definiciones de calidad expuestas al aplicarlas a la educación.
- iii. En el campo de la educación, se ha estudiado la calidad en función de la evaluación; satisfacer a los clientes no necesariamente significa calidad. Hay definiciones en este campo, que no fueron analizadas hoy.
- iv. ¿Cómo empatar los enfoques “comercial” y “educativo”? En el educativo debe predominar la realización del ser humano, no solo la competitividad.
- v. La concepción de excelencia académica que se manejaba en las universidades antes ha pasado con el tiempo a llamarse gestión de calidad.
- vi. Existen convergencias entre la gestión de calidad orientada hacia la competitividad y la gestión “educativa”. No se debe satanizar la orientada a la competitividad por si misma; cada vez hay mayor conciencia en el mundo empresarial del ser humano y su necesidad de realización.

- vii. Tanto a nivel nacional como internacional se está obligando a introducir el tema de la calidad. Está bien que sea así, pero los organismos como el SINAES deben hacerlo con conocimiento de causa, con información sobre el estado de la discusión a nivel internacional y conociendo de antemano los pros y los contras de esta corriente que se da en el contexto del mercado internacional.
- viii. La calidad de las carreras puede hacer uso de los principios y de la metodología de la teoría de la calidad, pero no debe reducirse a eso.

De la reflexión realizada por el CNA es importante rescatar que se debe tener precaución cuando se utiliza el concepto calidad aplicado a la educación. La calidad educativa no debe orientarse únicamente hacia la competitividad, más bien, debe tomar en cuenta aspectos éticos y debe prevalecer la realización del ser humano. Se refleja una presión internacional por introducir la calidad.

Finalizando el periodo de estudio de la implementación se encuentra una tendencia de enfocarse en la llamada *cultura de calidad*, la cual se indica que consiste en una serie de creencias, normas y valores cultivados por distintos protagonistas, a saber, carreras, universidades, colegios profesionales, académicos, estudiantes, sus familiares, autoridades estatales y público en general. Es así como el esfuerzo por crear una cultura de calidad ha venido realizándose con todo esmero y, aunque no se han medido sus efectos, se ven resultados importantes en cuanto a la sensibilidad que existe ahora sobre calidad en la educación superior y sobre la importancia de la acreditación (SINAES, Acta CNA 995-2015).

Se entrevistó a José Miguel Rodríguez, director a.i. del SINAES, sobre la noción de calidad del SINAES. Según Rodríguez la calidad para el SINAES consiste en que tanto la institución como las carreras alcancen las metas que se propone en su misión y visión. Además, debe cumplir con los criterios y estándares internacionales incluidos dentro del modelo de evaluación (Rodríguez, 2018). Añade, el Sr. Rodríguez, que el modelo de evaluación no se centra en el estudiante, sino es un modelo general (robusto). La definición planteada, por el director ai del SINAES, se asimila a la brindada por Harvey y Green (1993) donde se concibe la calidad como la adecuación a una finalidad que es operacionalizada como el cumplimiento de los objetivos y la misión que ha establecido la institución. También, se relaciona con la noción que vincula la calidad con estándares académicos, operacionalizada como el cumplimiento y la mejora de estándares establecidos.

La segunda parte de la definición brindada por el SINAES “la calidad como la valoración de la medida en que las carreras responden a la misión y objetivos institucionales” (Rodríguez, 2018) presenta algunos problemas. Por ejemplo, una universidad podría responder a una visión y misión mercantilista y no a las bases del sistema universitario costarricense fundamentado en la misión social y en contribuir tanto en la solución de los problemas nacionales como al desarrollo del país. Además, al poseer una diversidad de instituciones, esta noción no permite realizar comparaciones entre la calidad de las diversas carreras. La calidad se reduce a un listado de cumplimiento de criterios enfocados en aspectos relacionados con la gestión académica y no en el proceso formativo.

En síntesis, la concepción de calidad por parte del SINAES, no ha sido explícita siendo confusa y diversa para sus interesados. Al respecto, no ha existido suficiente espacio en el sistema universitario costarricense para la reflexión ni para la construcción dialógica de este concepto. La noción ha quedado reducida a un modelo de evaluación que contiene criterios que son utilizados internacionalmente, sin indicar su sustento teórico.

5.1.3 Identificación de Actores en la etapa de implementación

El principal actor identificado en la implementación de la acreditación mediante el SINAES fue el CNA, como el actor director de la política de calidad. Las carreras de las universidades públicas y privadas, adheridas al SINAES son los actores objetivo. En esta etapa también se identifican al CONARE, el MEP y a los Colegios profesionales como actores aliados de la acreditación. Los organismos internacionales, como Banco Mundial, se hacen presentes en el periodo de implementación con el propósito de fortalecer el SINAES mediante la dotación de recursos económicos. A continuación, se presenta los resultados de las principales interacciones del CNA, como actor director, encontradas en el periodo de implementación.

5.2. Interacciones en el CNA

En este apartado se utiliza el ARS con el fin de identificar las interacciones que sucedieron tanto a lo externo como interno del CNA. Las interacciones se dan entre los nodos, los cuales representan a actores individuales como institucionales. La fuente de información

son actas del CNA del periodo 2002-2011. Se calcula el indicador de densidad y de centralidad. El primero es una medida para analizar qué tan interconectados se encuentran los nodos y el segundo identifica los nodos que tienen un mayor número de conexiones, lo cual se asocia con ocupar condiciones más favorables y, por tanto, pueden tener mejor capacidad de influencia sobre los demás nodos. Para cada año se describen los tópicos de las relaciones de los nodos con los más altos indicadores de centralidad.

5.2.1. Nodos identificados

En el año 2002, la red tuvo una densidad de 0,0119 (1,19%), producto de 173 relaciones que conectan 121 nodos (Figura 34).

Figura 34. Red de actores CNA, 2002



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Los nodos con mayor centralidad para este año son SINAES, Universidad Nacional (UNA), Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), CSUCA, INQAAHE y el Colegio de Abogados (Cuadro 13).

Cuadro 13. Indicadores de centralidad 2002

Actor	Centralidad
SINAES	1,0000
UNA	0,4412
CFIA	0,4348
CSUCA	0,3990
OPES	0,2365
INQAAHE	0,2288
Colegio_Abogados	0,2136
Alarcon (CUSCA)	0,1899
UCR	0,1653
Medicina	0,1421
Victor_Segura	0,1306
U_Latina	0,1273
CEA	0,1245
ULACIT	0,1239
Contaduria	0,1232
Mayra_Alvarado (SINAES)	0,1181
UNED	0,1175
U_Catolica	0,1167
U_Libre	0,1126
U_SanMarcos	0,1126

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

La alta centralidad (0,4412) de la **Universidad Nacional (UNA)** en el 2002 se debe a las relaciones establecidas por la acreditación de tres carreras del área de Educación: Licenciatura en Pedagogía con énfasis en Educación Preescolar, Licenciatura en Pedagogía énfasis I y II ciclo de la Educación General Básica y Licenciatura en Educación Especial con énfasis en Integración (CNA-Acta145-2002; CNA-Acta148-2002). El tipo de relaciones existentes se da con autoridades de la universidad (por ejemplo, con la exrectora Sonia Marta Mora), con las carreras y con pares académicos evaluadores (CNA-Acta132-2002). También se vincularon con el CSUCA en una actividad que se realizó en sus instalaciones (CNA-Acta142-2002).

El **Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA)** posee la segunda mejor centralidad (0,4348) del 2002. El CFIA interactuó con el SINAES al participar en actividades sobre calidad y acreditación (CNA-Acta 149-2002), se designa al miembro del CNA, Rodolfo Herrera, en representación. Arturo Jofré, rector de la ULatina, mencionó el vínculo de su institución con el CFIA relacionado con la evaluación de carreras de ingeniería. El CFIA, en este momento, se constituyó en un actor mediador primordial, con una función de ente

acreditador a través del CSUCA-CEAB. Jofré, considera muy pertinente, la alianza estratégica CFIA y SINAES (CNA-Acta 150-2002). Según manifiesta, esta debe complementarse con el propósito de que los programas del área puedan acreditarse con dos sistemas de alto nivel como son el CEAB y el SINAES (CNA-Acta 150-2002). Finalmente, el CFIA-SINAES se vinculan al trabajar el documento “Convenio de reconocimiento de acreditación entre el CFIA y el SINAES” (CNA-Acta 149-2002). La propuesta contenía aspectos jurídicos, la conformación de una comisión compuesta por el CFIA y miembros del CNA (MBA. Leñero y Ing. Herrera). A lo interno del CNA se analizó la interacción del CFIA-SINAES (CNA-Acta 169-2002) y se planteó incluir en el convenio los siguientes puntos:

- i. Defender la institucionalidad del SINAES. Se considera que esta defensa no impide establecer convenios en beneficio del mejoramiento de la educación superior.
- ii. Trabajar en forma conjunto con el SINAES, lo cual se concretiza con la propuesta del convenio.
- iii. La propuesta de convenio no les parece la ideal, pero es un punto de partida para establecer un acercamiento entre ambas instituciones.
- iv. Establecer los límites jurídicos hasta dónde puede llegar este acercamiento.

Se acuerda en el contexto de este acercamiento que los miembros del CNA que se encuentran en la comisión conjunta presenten un informe. Además, enviar a cada miembro de esta instancia una copia de los documentos del Acuerdo de Washington (CNA-Acta 169-2002).

El **CSUCA** (0,3990) también presenta una centralidad alta en el 2002. Se invita al SINAES a participar en el proyecto “Evaluación y Acreditación de la Enseñanza de Ingeniería en Centroamérica”, el cual es auspiciado y financiada por el CSUCA-BID (CNA-Acta 121-2002). El CSUCA solicita apoyo al SINAES con el fin de realizar un curso-taller sobre seguimiento a la población graduada universitaria a nivel Centroamericano. La solicitud del CSUCA hacia el SINAES fue promover la capacitación en las universidades miembros (CNA-Acta 131-2002). En esta actividad el CSUCA establece relaciones con la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, el Doctorado de Educación de la UCR, Universidad de Kassel, Alemania (CNA-Acta 131-2002).

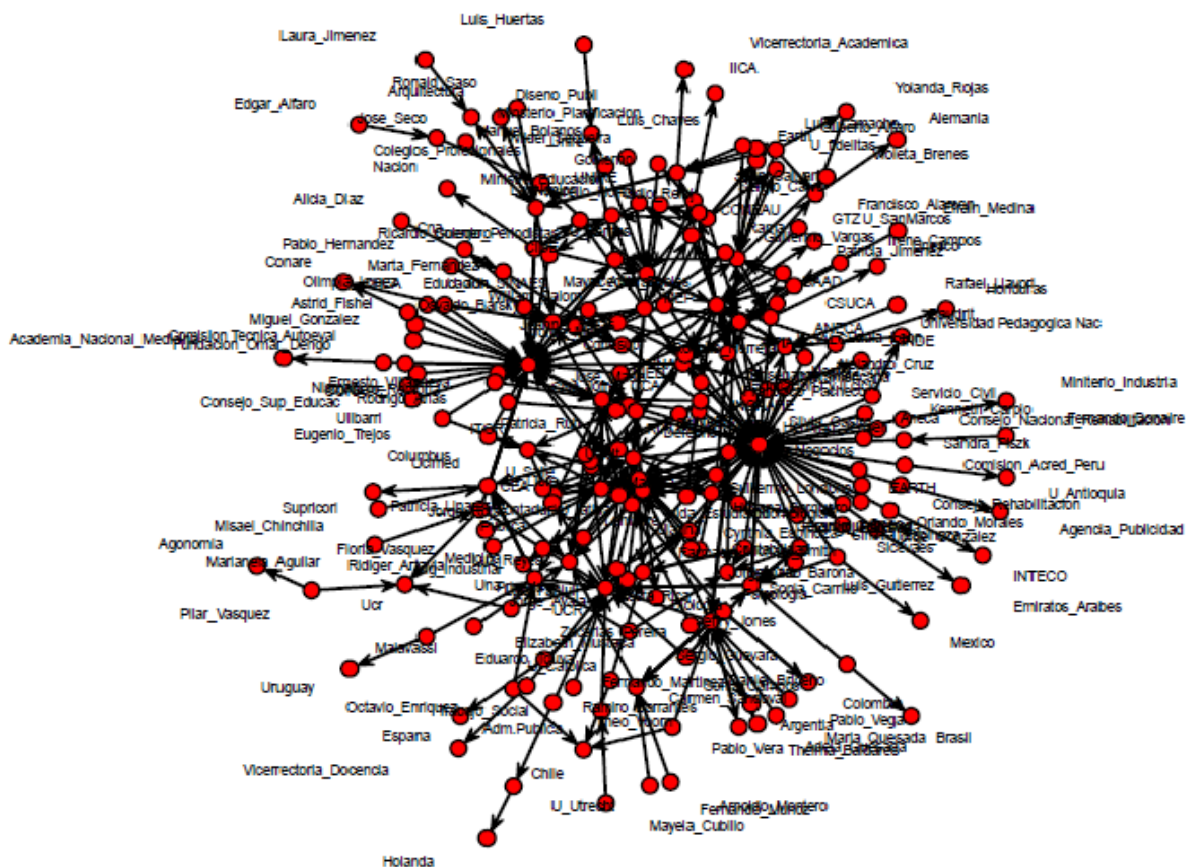
Además, el CSUCA organiza el Segundo Foro Regional de Agencias de Acreditación al que invita al SINAES (CNA-Acta 133-2002). Del SINAES asistieron la directora, Mayra Alvarado y la Dra. Cecilia Dobles del CNA. Se trabaja en una propuesta, iniciada en el año 1997, con el fin de conformar el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA). Entre los participantes se encontraban los colegios profesionales, universidades privadas, representantes empleadores y agencias de acreditación de la zona conformadas o que se estaban formando. El principal resultado, indicado por Mayra Alvarado, fue apoyar la creación del CCA con el propósito fortalecer la implementación de instancias acreditadoras en Centroamérica. Alvarado indica que con esto se pretende el mejoramiento de la calidad educativa en la región y facilitar el reconocimiento mutuo de los y las graduadas. Se le pide al SINAES ser parte de una comisión para aclarar las dudas presentadas en esta actividad (CNA-Acta 133-2002). El CFIA fue uno de los partícipes y anunció su propia agencia acreditadora de carreras de Ingeniería y Arquitectura (CNA-Acta 136-2002). El director del CSUCA, Francisco Alarcón, solicita al SINAES realizar observaciones al documento propuesto de establecimiento del CCA. Guillermo Vargas, miembro del CNA, consideró fundamental contar con vías de coordinación, como las emprendidas por el CSUCA, con el objetivo que estas iniciativas de acreditación regional tengan éxito (CNA-Acta 136-2002).

Los vínculos con **OPES-CONARE** (0,2365) se relacionan con aspectos del funcionamiento administrativo del SINAES: financieros, por ejemplo, modificaciones presupuestarias, pagos de honorarios, constitución de FUNSINAES (CNA-Acta 157-2002), CNA-Acta 159-2002; CNA-Acta 161-2002), la asesoría jurídica (CNA-Acta 157-2002), presentación y seguimiento de informes como el plan operativo anual y de representación por parte de los miembros del CNA (CNA-Acta 143-2002; CNA-Acta 144-2002). Se utiliza la misma infraestructura de CONARE por lo que el SINAES debe solicitarle a OPES sus necesidades al respecto (CNA-Acta 144-2002; CNA-Acta 161-2002; CNA-Acta 168-2002; CNA-Acta 169-2002). Además, se vinculan por la preocupación por la calidad educativa al trasladar información que considera relevante para SINAES (CNA-Acta 145-2002). También con la participación del director de OPES, José Andrés Masis, en ceremonias donde se brinda la acreditación a las carreras (CNA-Acta 148-2002) y en algunas de las sesiones del CNA (CNA-Acta 160-2002). Asimismo, se dan interacciones con el personal de OPES-CONARE en las actividades sustantivas realizadas por el SINAES, por ejemplo, se contrata al MSc. Alexander Cox con el propósito de revisar los planes de estudios de todos los programas

que solicitan acreditación por la experticia que este tenía en el desempeño de sus funciones en CONARE (CNA-Acta 156-2002).

En el año 2003, la red tuvo una densidad de 0,00923 (0,9%), producto de 396 relaciones que conectan 205 nodos (Figura 35).

Figura 35. Red de actores CNA, 2003



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Los nodos con mayor centralidad para este año son: SINAES, ULACIT, Administración de Negocios, Contaduría, Derecho, Odontología, Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA) (Cuadro 14).

Cuadro 14. Indicadores de centralidad 2003

Actor	Centralidad
SINAES	1,0000
ULACIT	0,9409
Adm_Negocios	0,5423
Contaduría	0,5398
Derecho	0,4415
Odontología	0,4056
CNA	0,4056
CCA	0,3840
Biología	0,3328
Contabilidad	0,2840
Jorge_Mora	0,2688
Farmacia	0,2562
UCR	0,2533
U_Latina	0,2487
Mayra_Alvarado	0,2381
Patricia_Ruh	0,2368
Gerardo_Gutierrez	0,2270
Ucimed	0,2150
Conesup	0,2007

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

El indicador de centralidad en el 2003 es alto (0,9409) para la **ULACIT**. Los vínculos de la **ULACIT** se asocian con la lectura y devolución de observaciones a los informes de autoevaluación de las carreras en procesos, por ejemplo, la carrera de Administración de Negocios y Contaduría. Así mismo, la vinculación con pares académicos que realizaron la evaluación externa y la decisión del CNA al otorgamiento de la acreditación (CNA-Acta 174-2003; CNA-Acta 177-2003; CNA-Acta 177-2003; CNA-Acta 197-2003; CNA-Acta 200-2003; CNA-Acta 202-2003; CNA-Acta 205-2003; CNA-Acta 207-2003).

Además, se vincula con el CNA por la carrera de Derecho que se encuentra proceso para optar por la acreditación. En esta se brinda la devolución de la lectura de informe de autoevaluación y la evaluación externa (CNA-Acta 209-2003; CNA-Acta 210-2003). Se dan interacciones con la rectora de ULACIT con el fin de establecer acciones de mejora con respecto al cumplimiento de criterios de los componentes de curriculum y el de personal docente, ya que se encontraron insuficiencias en los procesos de evaluación realizados en esta institución (CNA-Acta 179-2003). Se realiza una reunión con autoridades de la ULACIT para que expliquen el modelo pedagógico de esta universidad y conversar sobre el CONESUP sobre aspectos observados en la valoración de los programas (CNA-Acta 177-

2003; CNA-Acta 181-2003). La ULACIT retira la carrera de Ingeniería Industrial del proceso para lograr la acreditación (CNA-Acta 182-2003).

La ULACIT acredita en este año a la carrera de Odontología (CNA-Acta 190-2003; CNA-Acta 210-2003). Se muestra por parte del CNA un interés por conocer el seguimiento que da esta universidad a los procesos de autoevaluación. Se invita al CNA a la inauguración de la Biblioteca Alberto Cañas (CNA-Acta 192-2003) y a la semana de la calidad con el propósito de exponer acerca de las funciones del SINAES (CNA-Acta 122-2003). Se relacionan Mayra Alvarado, directora de SINAES, con Silvia Castro de ULACIT para trabajar información brindada por CINDE sobre el tema de educación superior costarricense. Castro le solicita interceder con el fin que sea posible para que el MICIT financie propuestas de investigación a las universidades adheridas al SINAES (CNA-Acta 122-2003). Se menciona el vínculo de la ULACIT y el periódico *La Nación* con la publicación de un artículo sobre las carreras acreditadas.

El **CCA** (0,3840) se relacionó con el SINAES por medio del CSUCA con el fin de plantear su creación (CNA-Acta 166-2003) mediante la participación en el Tercer Foro Centroamericano para la Acreditación de la calidad de la Educación Superior, donde asisten la directora de SINAES, Mayra Alvarado, y Jorge Mora, miembro del CNA. La primera participa en una comisión que elabora una propuesta de acta sobre la constitución del CCA.

La constitución del CCA fue firmada por los participantes que asistieron a este foro y se comprometieron a llevarlo a cada una de las instituciones que representaban. En esta actividad se presenta los avances del SINAES como agencia acreditadora y, según manifiesta Jorge Mora, le fueron consultadas dos inquietudes una relacionada con la representación de los diversos sectores en el CNA y la otra sobre la relación con agencias de acreditación en el área de las ingenierías (CNA-Acta 166-2003). Es analizada el acta de ratificación del CCA por parte del CNA y el asesor legal Gastón Baudrit. Después de un proceso de revisión y análisis se acuerda enviarla a Francisco Alarcón, director académico del CSUCA. En el documento enviado se manifiesta la posición del SINAES de modificar el punto 1.1 de esta acta por “el CCA será la instancia encargada de establecer los requisitos necesarios para conceder el reconocimiento a los organismos de acreditación” (CNA-Acta 172-2003).

Otras vinculaciones del CCA se relacionan con coordinar reuniones con el Servicio Civil para establecer cómo las acreditaciones se van a “nacionalizar” u oficializar, ya sean las brindadas por el CCA o la de otros organismos nacionales e internacionales (CNA-Acta 185-2003). La Dra. Cecilia Dobles, miembro del CNA, también fue parte del comité *protempore* del CSUCA para la creación del CCA. Indica Dobles que en estas reuniones se tratan temas relacionados con el financiamiento, estatutos, propuesta de convenio. Además, menciona que las universidades firmantes del convenio son la adheridas al SINAES. Deja claro que el CCA no realizará acreditación de carreras (CNA-Acta 188-2003; CNA-Acta 210-2003). El Sr. Gabriel Macaya convoca al SINAES para nombra a la persona representante de Costa Rica ante el CCA (CNA-Acta 194-2003).

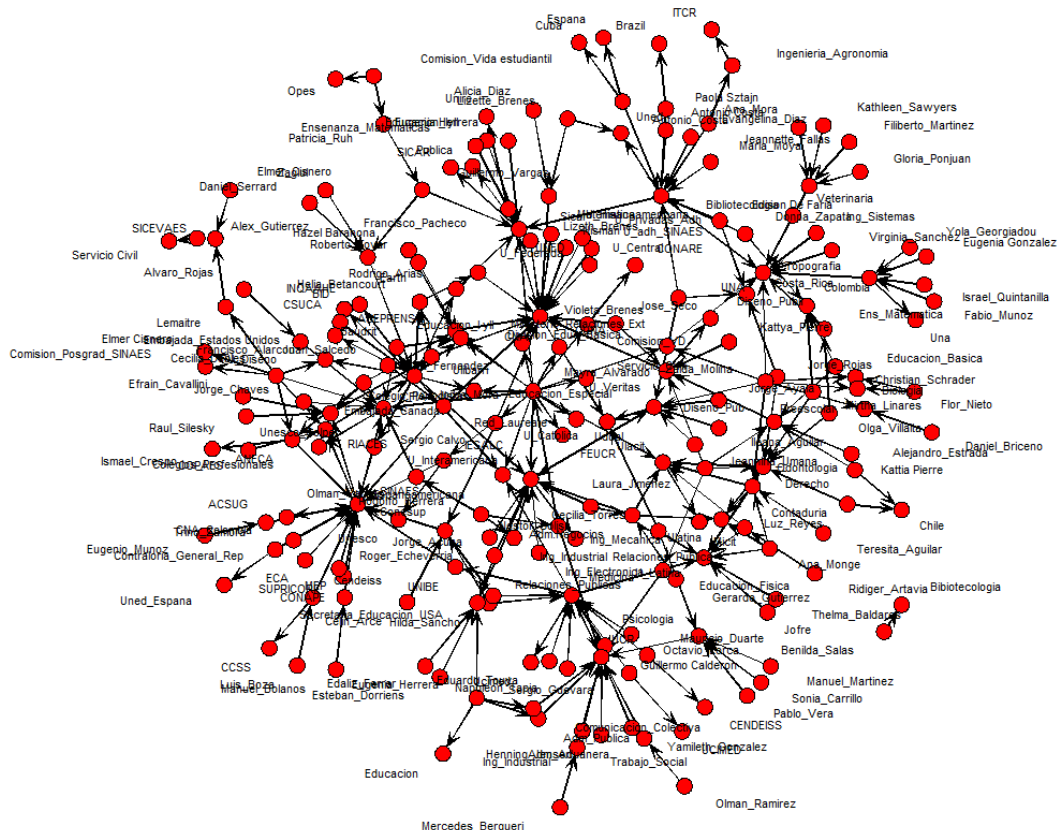
El CCA esperaba de la relación con el SINAES que este suscribiera el convenio, participara en la elección del representante nacional y continuara colaborando en mostrar la experiencia ganada. En cuanto al tema del financiamiento, se indica por parte del CCA que este no se tratará por el momento (CNA-Acta 197-2003; CNA-Acta 212-2003). El CSUCA invita a la directora del SINAES, junto con funcionarios del CCA, a una visita al Consejo de Acreditación en Alemania para conocer sobre el sistema nacional de acreditación alemán (CNA-Acta 210-2003). Se realiza una solicitud, por parte del CNA, a la comisión *protempore* de no excluir al SINAES en la revisión de la normativa del CCA por ser una posible agencia a evaluar (CNA-Acta 221-2003).

El SINAES manifiesta al CCA la preocupación de lo indicado en el estatuto sobre la posibilidad de crear agencias acreditadoras regionales. Se considera, que en la primera etapa el CCA no debe incursionarse en este aspecto, sino fortalecer los entes nacionales. Al CNA le preocupa que esto pueda ser un portillo para la proliferación de instancias de acreditación hechos a “imagen y semejanza de las universidades dudosa calidad” (CNA-Acta 222-2003, artículo 4).

Finalmente, el CNA realizó una reunión con los miembros del CCA de Costa Rica, Alejandro Madrigal, ex Rector ITCR (1995-2003), para manifestar sus inquietudes y posición (CNA-Acta 223-2003, artículo 4). Por parte del SINAES participan en la firma del convenio del CCA, el Dr. Jorge Mora y Ing. Mayra Alvarado; los gastos de traslado y hospedaje fueron cubiertos por la agencia alemana Inwent-GTZ (CNA-Acta 225-2003, artículo 4; CNA-Acta 230-2003).

En el año 2004, la red tiene una densidad de 0,006880 (0,69%), producto de 302 relaciones que conectan 210 nodos (Figura 36).

Figura 36. Red de actores CNA, 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Los nodos con mayor centralidad para este año son: ULatina, Derecho, Odontología, Ana Monge, ULACIT y Cecilia_Torres (Cuadro 15).

Cuadro 15. Indicadores de centralidad 2004

Actor	Centralidad
ULatina	1,000000
Derecho	0,816006
Odontología	0,559769
Ana_Monge	0,387038
ULACIT	0,373954
Cecilia_Torres	0,319099
Contaduría	0,231090
Adm,Negocios	0,219292
Jorge_Rojas	0,205888
Medicina	0,189909
Teresita_Aguilar	0,138900
Psicología	0,131458
Jofre	0,124069
Thelma_Baldares	0,124069
U_Interamericana	0,114543
Laura_Jimenez	0,108389
Olga_Villalta	0,103153
Mirtha_Linares	0,102925
Luz_Reyes	0,102883
Mayra_Alvarado	0,094435

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

La alta centralidad de la **ULatina** se debe a sus vinculaciones por revisión de avance de cumplimiento de las carreras de Administración de Negocios, Odontología y Psicología, para lo cual se nombran académicos (CNA-Acta 236-2004; CNA-Acta 237-2004; CNA-Acta 266-2004; CNA-Acta 274-2004; CNA-Acta 274-2004). Además, se vincula por la evaluación externa realizada a la carrera de Psicología (CNA-Acta 237-2004), por lo que se da una vinculación con los pares evaluadores (CNA-Acta 240-2004; CNA-Acta 285-2004). Se otorga este año la acreditación al Bachillerato en Psicología, Licenciatura en Psicología con énfasis en Clínica (CNA-Acta 256-2004). La ULatina también se vincula por medio de los programas de Derecho y Medicina que realizan un proceso de evaluación con el propósito de acreditarse (CNA-Acta 246-2004; CNA-Acta 269-2004; CNA-Acta 282-2004; CNA-Acta 283-2004). El rector de la ULatina, Arturo Jofré, consulta a la directora de SINAES sobre si

es posible enviar dos carreras de educación en un mismo informe porque comparten cursos en común (CNA-Acta 269-2004).

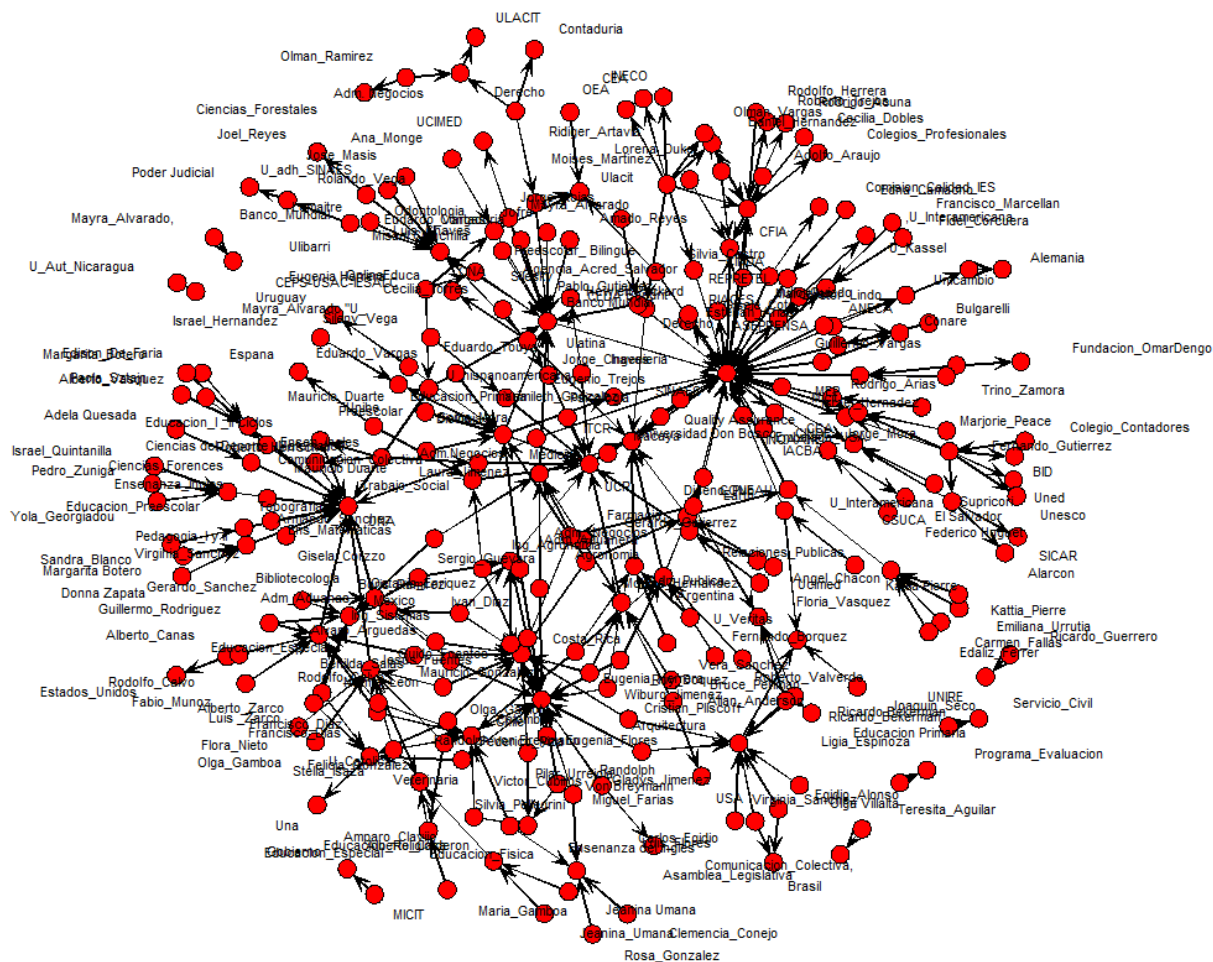
El Ing. Luis Chaves, Vicerrector Académico de la ULatina, participa en la reunión anual de universidades adherentes del SINAES, donde menciona la posición de su institución con respecto a los planes de mejoramiento. Chaves indica, que la entrega de estos no debe dar la imagen de condicionar el otorgamiento de la acreditación a la carrera, lo que tiene que prevalecer son los objetivos de planificación y solicitados después de obtenida la acreditación. Sugiere una mayor divulgación por parte del SINAES de las carreras acreditadas y las instituciones miembros (CNA-Acta 293-2005).

Con respecto a la centralidad de la carrera **Derecho** se debe a que este año, tanto la ULatina como la ULACIT, realizaron procesos de evaluación para optar por la acreditación en esta área.

En este año llama la atención la baja centralidad del SINAES, dándose una mayor en las carreras. Estas vinculaciones fueron realizadas con los diversos actores que las lleva a optar por la acreditación, como lo son: el CNA, revisores de informes de autoevaluación, solicitudes de reconsideración de acuerdos, pares evaluadores y autoridades universitarias.

En el año 2005, la red tiene una densidad de 0.005082 (0,51%), producto de 383 relaciones que conectan 275 nodos (Figura 37).

Figura 37. Red de actores CNA, 2005



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Los nodos con mayor centralidad para este año son: SINAES, ANECA, CFIA, Ministerio de Educación Pública (MEP), RIACES (Cuadro 16).

Cuadro 16. Indicadores de centralidad 2005

Actor	Centralidad
SINAES	1,0000
ANECA	0,5157
CFIA	0,4427
MEP	0,2951
ITCR	0,2560
RIACES	0,2428
Esteban_Arias	0,1986
CCA	0,1971
INQAAHE	0,1961
ULatina	0,1586
Olman_Vargas	0,1408
Daniel_Hernandez	0,1408
Julio_Oviedo	0,1393
UCR	0,1339
Derecho	0,1321
Mayra_Alvarado	0,1304
Eugenio_Trejos	0,1212
Agencia_Acred_Salvador	0,1100
Yamileth_Gonzalez A	0,1095
Pablo_Gutierrez	0,1091

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Los vínculos de **ANECA** consisten en una relación de cooperación mediante un convenio donde se incluyen intercambios laborales y pasantías, participación de pares evaluadores y todos aquellos aspectos que puedan enriquecer la labor de ambas instituciones respecto a los procesos de autoevaluación (CNA-Acta 320-2005; CNA-Acta 339-2005; CNA-Acta 342-2005). Se traen expertos de ANECA para capacitar al personal del SINAES (CNA-Acta 320-2005). Se vincula con Olman Ramírez, lector del SINAES, quien sugiere la incorporación de la escala del modelo ANECA, que puede facilitar la lectura y estudio del informe por parte de pares. El CNA acoge esta propuesta (CNA-Acta 320-2005). La ANECA invita al presidente del CNA, Jorge Mora, a participar en una mesa redonda del semanario: “Evaluación y Acreditación de la Calidad de los Programas de Posgrados” (CNA-Acta 334-2005). Se refleja un vínculo con RIACES para obtener recursos económicos para realizar

pasantes en la ANECA. La ANECA realiza actividades para vincularse con docentes de las universidades costarricenses (CNA-Acta 354-2005). Participación del funcionario del personal técnico profesional, Esteban Arias, en una pasantía con ANECA (CNA-Acta 354-2005).

Se conforma una comisión para trabajar un convenio y adendum **CFIA- SINAES**. Participan por parte del CNA Cecilia Dobles, Dr. Chaves, Rodolfo Herrera y la dirección de SINAES (CNA-Acta 298-2005; CNA-Acta 321-2005). Por parte del CFIA en la comisión participan las siguientes personas: Irene Campos, Olman Vargas, Roberto Trejos y Daniel Hernández. Un aspecto en este es brindar candidatos para el banco de pares en el área de las ingenierías (CNA-Acta 291-2005). Se realizan reuniones de coordinación para establecer acciones de cooperación específicas. Entre los acuerdos con el CFIA se incluye la posibilidad de que el SINAES pueda realizar supervisión de los procesos que realice el CFIA y participar en la escogencia de los pares evaluadores. Otro aspecto para incluir en la coordinación es homologar los criterios de acreditación utilizados por ambos entes. De los puntos solicitados por el SINAES que el CFIA considera más difícil es la independencia en las decisiones de la agencia de acreditación (CNA-Acta 291-2005). En un conversatorio con universidades adherentes al SINAES, Jorge Mora, presidente del CNA, destaca la firma del convenio marco con el CFIA y el inicio de la definición de mecanismos de coordinación. Considera Jorge Mora que la agencia de acreditación que va a ser creada por el CFIA llegue a ser el “brazo acreditador” del SINAES en áreas de Ingeniería y Arquitectura. Aclara que la decisión de acreditación va a ser de SINAES. Finalmente, indica Mora en esta reunión que la manera en que se ha venido trabajando con el CFIA puede servir de modelo para trabajar con otros colegios profesionales (CNA-Acta 293-2005). A partir de la respuesta brindada por el CFIA a los puntos solicitados por el SINAES, considera Mayra Alvarado que en los que se tienen diferencias deben ser comunicados a las universidades adheridas al SINAES. Además, el CNA acuerda tener una reunión con el rector de la ULatina, Arturo Jofré, que había manifestado dudas con respecto a esta coordinación entre CFIA- SINAES (CNA-Acta 302-2005). Jofré manifiesta al CNA que se debe actuar con cautela con el rol que van a tener los Colegios Profesionales. No le parece conveniente que estos tomen decisiones sobre el proceso educativo. Esto porque el contexto de los Colegios Profesionales, según Jofré, es que cambien las Juntas Directivas lo cual puede variar las reglas del juego y adoptar otras directrices con respecto al tema de acreditación generando

un ambiente inestable (CNA-Acta 306-2005). Otra relación encontrada entre el CFIA, el CEDA (oficina técnica de evaluación del ITCR) y el SINAES es que realizan actividades con el propósito de analizar el Convenio SINAES-CFIA. Por ejemplo, se reúnen con el comité de autoevaluación de la carrera de Ingeniería Agrícola y Bioingeniería del ITCR.

Surge una vinculación internacional con la participación del CFIA en la Conferencia Hemisférica en Chile y se acuerda organizar, con la *Quality Assurance* la próxima reunión en Costa Rica en coordinación con el SINAES, CFIA y la UCR (CNA-Acta 320-2005; CNA-Acta 332-2005). El CFIA invita a SINAES al II Simposio sobre Acreditación de Ingeniería y Arquitectura en Managua. Se designa al Ing. Rodolfo Herrera del CNA. El CFIA crea la agencia de acreditación AAPIA con la cual el SINAES se vincula y trabajan en conjunto el manual de acreditación y rol que va a tener cada ente (CNA-Acta 342-2005). El SINAES se reúne con el Consejo Institucional del ITCR, donde se conversa sobre la relación del ITCR con el CFIA. El ITCR considera que es muy importante la vinculación con el CFIA porque les permite las relaciones con el CEAB y al Convenio de Washington (CNA-Acta 346-2005). El CEAB y SINAES se vinculan por intermediación del CFIA. El CEAB les otorga a las carreras de ingeniería que se sometan al proceso una acreditación **sustancialmente equivalente** a una carrera de ingeniería en Canadá, mediante el convenio CFIA-SINAES. Esta es reconocida (CNA-Acta 346-2005).

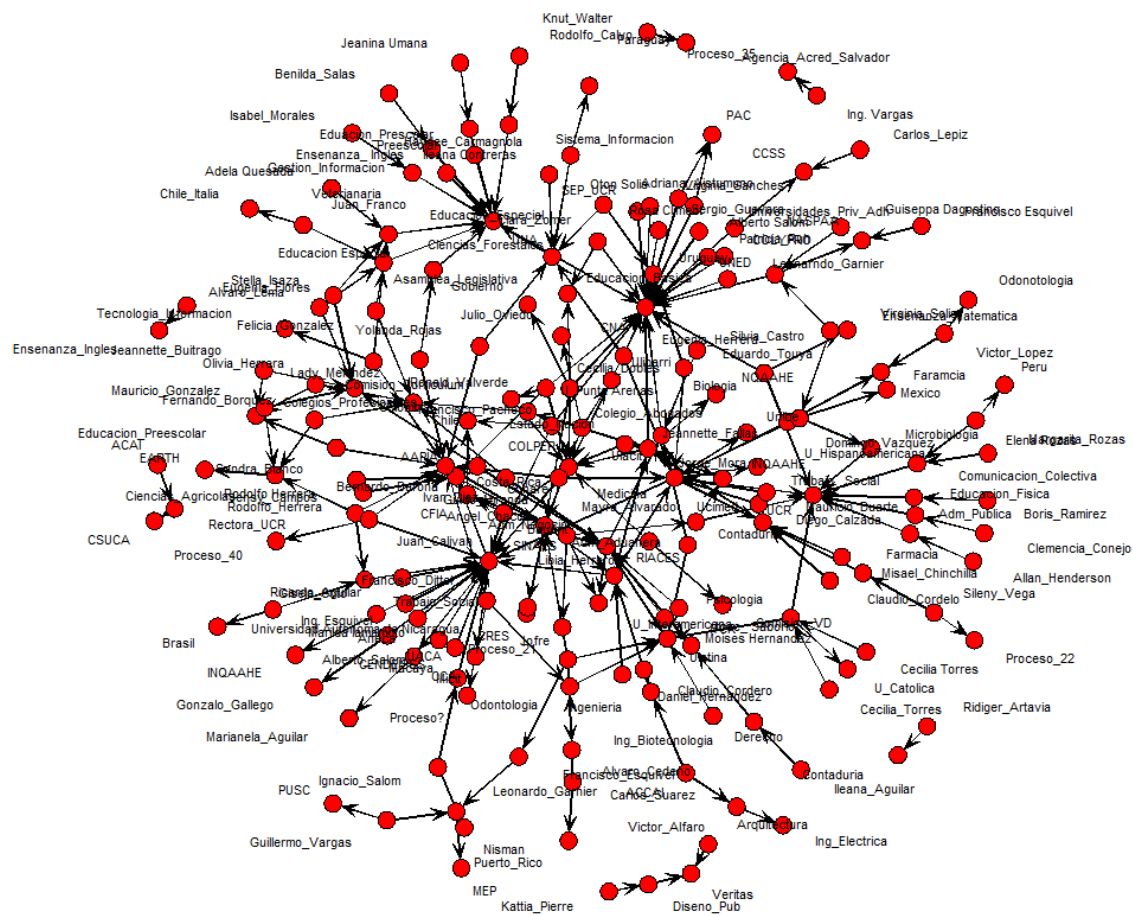
La vinculación del **MEP** se establece mediante un convenio donde el principal aspecto de relación es el aspecto financiero (CNA-Acta 295-2005). En este año el MEP realiza aportes económicos importantes al SINAES (CNA-Acta 298-2005; CNA-Acta 337-2005). Según es manifestado en una reunión de los rectores de universidades públicas, en este momento el SINAES contaba con un financiamiento inestable que los obliga año con año a buscar recursos económicos. La ley de SINAES, según lo manifestado en esta reunión, omitió incluir un financiamiento adecuado y el convenio del financiamiento brindado por el MEP no posee continuidad (CNA-Acta 326-2005).

Debido a las limitaciones con la transferencia de los recursos económicos al SINAES, por la falta de personería jurídica propia, lo tiene que realizar vía CONARE (CNA-Acta 298-2005, CNA-Acta 316-2005). Una posible alternativa es incluir en la Comisión de Enlace el financiamiento del SINAES, para lo cual se establecen reuniones con el Ministro de Educación y el CNA (CNA-Acta 302-2005; CNA-Acta 302-2005) para la participación en

proyectos y actividades relacionadas al mejoramiento de la calidad en la educación superior en general, y con población docente y graduada (CNA-Acta 294-2005; CNA-Acta 331-2005).

En el año 2006, la red tiene una densidad de 0.006434 (0,64%), producto de 251 relaciones que conectan 198 nodos (Figura 38).

Figura 38. Red de actores CNA, 2006



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Los nodos con mayor centralidad para este año son: CONARE (0,7918), Jorge Mora (0,7363), CNA (0,7290) y RIACES (0.6256) (Cuadro 17).

Cuadro 17. Indicadores de centralidad 2006

Actor	Centralidad
SINAES	1,0000
Conare	0,7918
Jorge_Mora	0,7363
CNA	0,7290
RIACES	0,6256
Medicina	0,5563
Cecilia_Dobles	0,3490
Francisco_Pacheco	0,3376
Baudrit	0,3363
AAPIA	0,3355
Mayra_Alvarado	0,3239
Colegio_Abogados	0,3086
Ulibarri	0,2994
Ucimed	0,2675
INQAAHE	0,2657
Estado_Nacion	0,2601
COLPER	0,2383
UNA	0,2245
Trabajo_Social	0,2062
Juan_Calivan	0,2001

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Con **CONARE** se establecen vínculos relacionados con el aspecto administrativo y de elección de los cuatro miembros para conformar el CNA. Se establece un convenio SINAES-CONARE. Se considera en este momento que existe un problema de indefinición administrativa del SINAES y una alternativa de solución es establecer este convenio (CNA-Acta 361-2006). También el CNA acuerda continuar, bajo el respaldo OPES-CONARE, con todo lo relacionado con materiales, recurso humano y financiero del SINAES siguiendo las políticas que establezca el CNA (CNA-Acta 361-2006; CNA-Acta 365-2006; CNA-Acta 379-2006; CNA-Acta 381-2006). Esta relación CONARE-SINAES le es delegada a la dirección de OPES.

Para la gestión del SINAES se utilizan recursos humanos de CONARE como el profesional de auditoría. Al auditor se le consultan temas relacionados con el pago a los evaluadores,

nombramientos pendientes del personal del SINAES y acuerdos del CNA (CNA-Acta 361-2006; CNA-Acta 362-2006). Para la asesoría legal se utiliza el recurso humano de CONARE. El asesor legal de CONARE realizó una propuesta para el uso de recursos económicos de CONARE a SINAES y para la contratación de personal para el SINAES (CNA-Acta 362-2006; CNA-Acta 371-2006; CNA-Acta 399-2006). Además, la asesoría legal realizó un análisis sobre la naturaleza del SINAES, con el propósito de aclarar un pronunciamiento emitido por la Contraloría General de la República (CGR). Según la CGR, el SINAES cuenta con independencia técnica, pero con una adscripción legal al CONARE. Además, el auditor de CONARE cuestiona el uso de fondos FEES para financiar al SINAES, ya que podrían acusar al CONARE del delito de desviación de fondos por ser el SINAES un ente independiente (CNA-Acta 366-2006; CNA-Acta 370-2006). Esta última objeción se constituye en una preocupación de CNA, ya que son necesarios para el funcionamiento del SINAES los recursos económicos brindados por el CONARE.

Se da una vinculación con la Comisión de Vicerrectores de Docencia del CONARE para que el CNA participe en una actividad relacionada con el SINAES y el impacto en la calidad (CNA-Acta 362-2006). SINAES se relaciona con la Comisión de Curriculum de CONARE en actividades de capacitación relacionadas con el modelo de evaluación de SINAES. Se delega que participe del CNA Cecilia Dobles (CNA-Acta 376-2006; CNA-Acta 377-2006).

Se vincula con CONARE mediante reuniones con los rectores y rectoras de las universidades públicas con el propósito de exponerles los logros del SINAES y disposiciones planteadas por la auditoria del CONARE (CNA-Acta 362-2006; CNA-Acta 377-2006). Se relacionan al acogerse el SINAES y el CONESUP a la Nomenclatura de grados y títulos de la educación superior aprobada por CONARE desde la década de los setenta (CNA-Acta 379-2006).

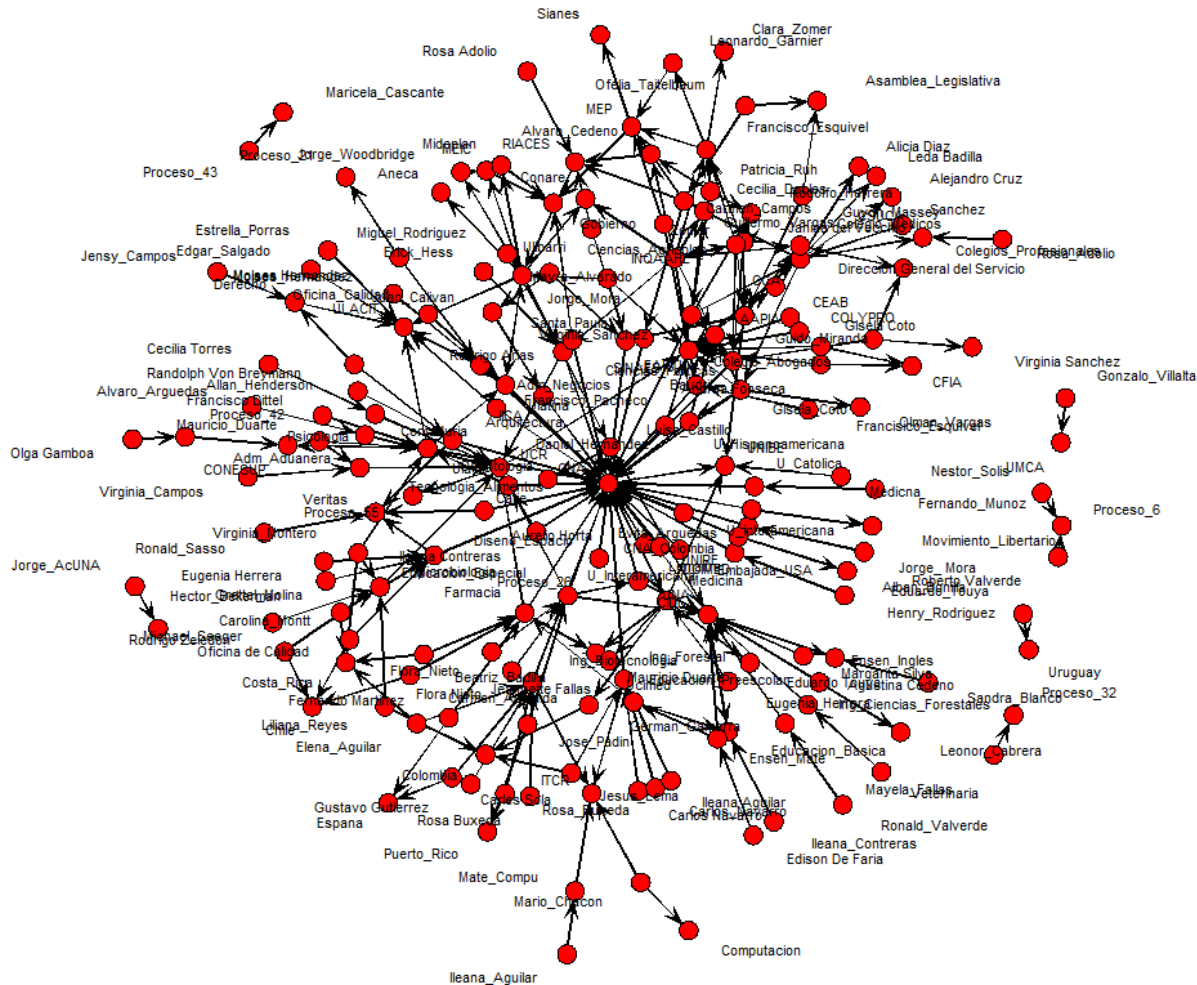
Jorge Mora se relaciona, como presidente del CNA, con la Comisión de Vicerrectores de Docencia de CONARE para brindar un informe sobre SINAES (CNA-Acta 377-2006; CNA-Acta 365-2006). Les presenta una propuesta del proyecto de la “Ley para la ampliación y el estímulo a la acreditación oficial efectuada por el SINAES” en una reunión con las universidades adheridas al SINAES (CNA-Acta 379-2006). Esta propuesta también la presenta al presidente del Comité Político y a un grupo de diputados del Partido Acción Ciudadana (PAC) (CNA-Acta 398-2006). Además, Jorge Mora, participa en reunión con el

rector de la ULatina, quien realiza observaciones al modelo de evaluación del SINAES; también, con el CFIA para trabajar el tema de reconocimiento de carreras acreditadas por el CEAB (CNA-Acta 397-2006). El presidente del CNA establece relaciones de colaboración como miembro cooptado del Consejo de la Red Internacional de Agencias de Acreditación de la calidad de la Educación Superior (INQHAAHE) (CNA-Acta 397-2006; CNA-Acta 388-2006).

Se mantienen relaciones de colaboración con la Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (**RIACES**). El SINAES es invitado a asistir a las asambleas de esta red. Se delega la participación a Jorge Mora, presidente del CNA (CNA-Acta 362-2006). También participa en comisiones desde RIACES para elaborar propuestas de proyectos para buscar recursos con el Banco Mundial. Se realiza una vinculación para que la presidenta de RIACES, María José Lemaitre, brinde una charla en la Conferencia Hemisférica sobre acreditación que se llevará a cabo en Costa Rica. Se invita a RIACES a participar de dicha conferencia y se organizan reuniones de la Junta directiva y con el personal del SINAES (CNA-Acta 370-2006). Se vinculan personas del área medicina a la RIACES como representantes para una actividad con el propósito de impulsar acciones regionales relacionadas con acreditación (CNA-Acta 399-2006). También participa la directora del SINAES, Mayra Alvarado en actividades relacionada con el área de Ingeniería de RIACES (CNA-Acta 408-2006). El principal interés con RIACES es obtener capacitaciones y legitimar por esta red académica la legitimidad del SINAES

En el año 2007, la red tiene una densidad de 0,008392 (0,84%), producto de 311 relaciones que conectan 193 nodos (Figura 39).

Figura 39. Red de actores CNA, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Los nodos con mayor centralidad para este año son: CNA, Medicina, Farmacia, UNIBE, Arquitectura, Educación Especial, UCIMED, ULACIT y EARTH (Cuadro 18). Es interesante como a partir de este año las carreras y las instituciones de educación superior son las que tiene mayor centralidad.

Cuadro 18. Indicadores de centralidad 2007

Actor	Centralidad
CNA	1,0000
Medicina	0,5236
Farmacia	0,3527
UNIBE	0,3295
ULatina	0,3152
Arquitectura	0,2740
Educacion_Especial	0,2696
Ucimed	0,2534
ULACIT	0,2387
EARTH	0,2256
Adm_Negocios	0,2216
Francisco_Pacheco	0,2161
Lemaitre	0,2062
UNA	0,1992
Odontologia	0,1875
CIDE	0,1720
UCR	0,1596
Ing_Forestal	0,1559
Diseno_Espacio	0,1552
Ciencias_Politiclas	0,1467
Veritas	0,1465

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

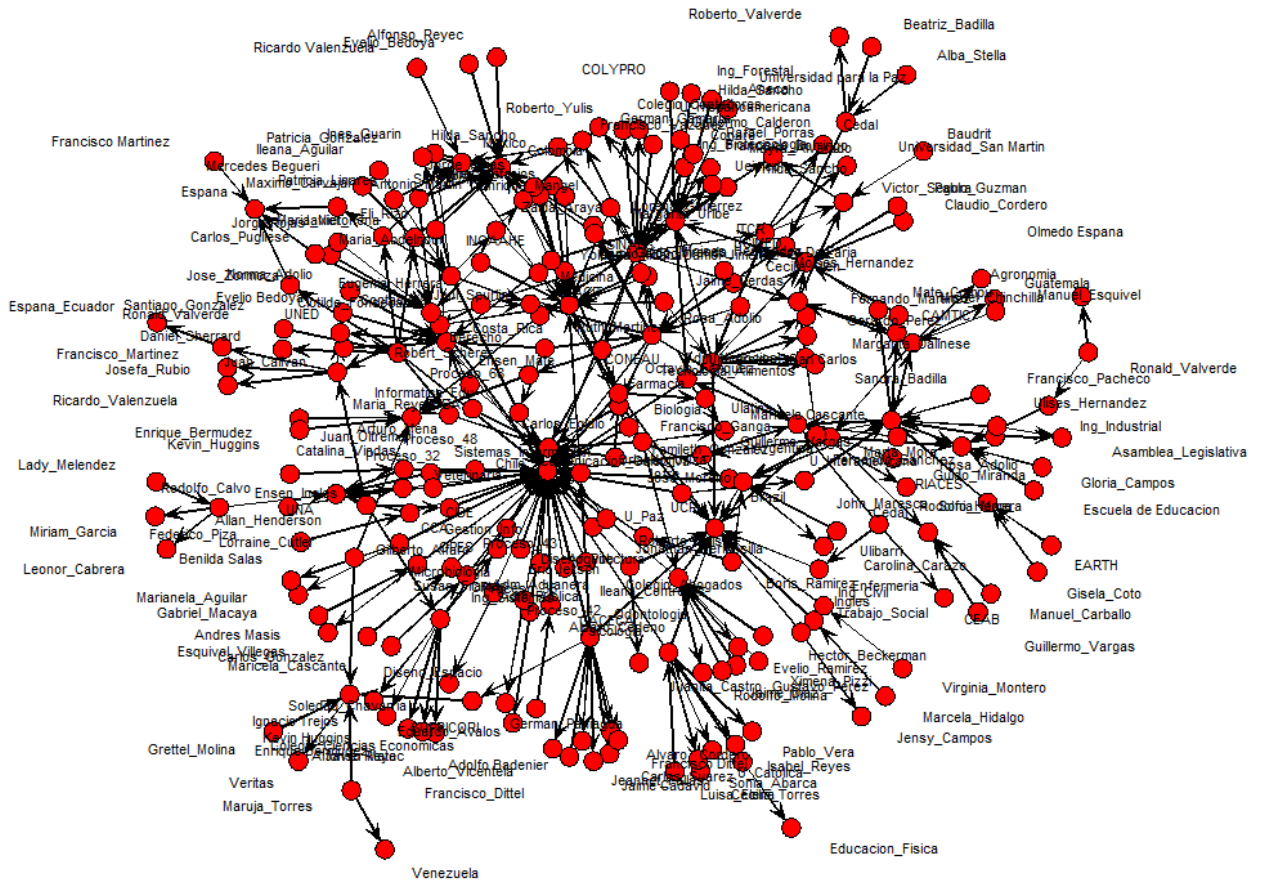
Los temas de vinculación del nodo **Medicina** se debe a procesos de evaluación en varias universidades que imparten medicina como UCIMED, UNIBE y UCR. Entre las actividades de vinculación se encuentran consultas realizadas por la UCIMED sobre los aspectos que se evalúan como criterios relacionados con investigación. El CNA indica que los criterios que se utilizan para evaluar la investigación son los utilizados internacionalmente (CNA-Acta 423-2007). El presidente del CNA participa en una actividad con el Rector de la UCIMED con el propósito conversar sobre atrasos producidos en los procesos de evaluación de las carreras de medicina y farmacia. **UNIBE** se vincula mediante consultas sobre los procesos de las carreras (CNA-Acta 427-2007). Se solicita por parte de la carrera de UNIBE revisar el documento donde realiza una justificación del Cumplimiento del Plan

de Mejoramiento del proceso de acreditación de la carrera de Medicina. Además, el CNA brinda un acuerdo negativo con respecto a la acreditación de esta carrera, por lo que se dan diversas reuniones de negociación con las autoridades de la universidad y el CNA, en las cuales se solicita una reconsideración de ese acuerdo (CNA-Acta 427-2007). La asesoría legal, Gastón Baudrit, también se vincula con esta universidad al revisar la solicitud de reconsideración del acuerdo tomado por el CNA. Esta solicitud de reconsideración debe cumplir con el procedimiento señalado en el **Reglamento de reconsideración de los acuerdos tomados por el Consejo del SINAES en los procesos de acreditación**. El CNA convoca a las autoridades de la UNIBE para realizar una devolución de la solicitud de reconsideración que habían presentado. En esta reunión, el rector de la UNIBE indica que van a implementar mecanismos de mejora en los aspectos señalados por el CNA (CNA-Acta 440-2007).

Además, desde RIACES se participa en actividades que trabaja en criterios comunes para la región en la evaluación en el área de medicina (CNA-Acta 425-2007) y se otorga el certificado de reacreditación a la carrera de medicina de la UCR (CNA-Acta 427-2007).

En el año 2008, la red tiene una densidad de 0,00584 (0,58%), producto de 364 relaciones que conectan 250 nodos (Figura 40).

Figura 40.Red de actores CNA, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Los nodos con mayor centralidad para este año son: CNA, Farmacia, Psicología, Administración de Negocios, Odontología, Medicina, Enseñanza de la Matemática y UCR (Cuadro 19).

Cuadro 19. Indicadores de centralidad 2008

Actor	Centralidad
CNA	1,0000
Farmacia	0,3705
Psicología	0,3585
Odontología	0,3475
Adm_Negocios	0,3469
Medicina	0,2776
Contaduria	0,2509
Ensen_Mate	0,2506
UCR	0,1917
Arquitectura	0,1797
Tecnologia_Alimentos	0,1795
Biología	0,1741
Adm_Aduanera	0,1726
Derecho	0,1689
Proceso_68	0,1628
Proceso_35	0,1575
Adm_Publica	0,1575
Comunicacion_Colectiva	0,1143
Guido_Miranda	0,1036
CONEAU	0,0915

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

El tipo de vinculaciones que tienen las carreras de **Farmacia** y **Odontología** tienen que ver con la acreditación de la carrera de Farmacia en UCIMED y la reacreditación de esta misma carrera en la UCR (CNA-Acta 507-2008; CNA-Acta 522-2008). Para el caso de Odontología también se acreditó en la UCR (CNA-Acta 507-2008) y la revisión de modificaciones en el plan de estudios en la carrera de Odontología de la ULACIT (CNA-Acta 484-2008).

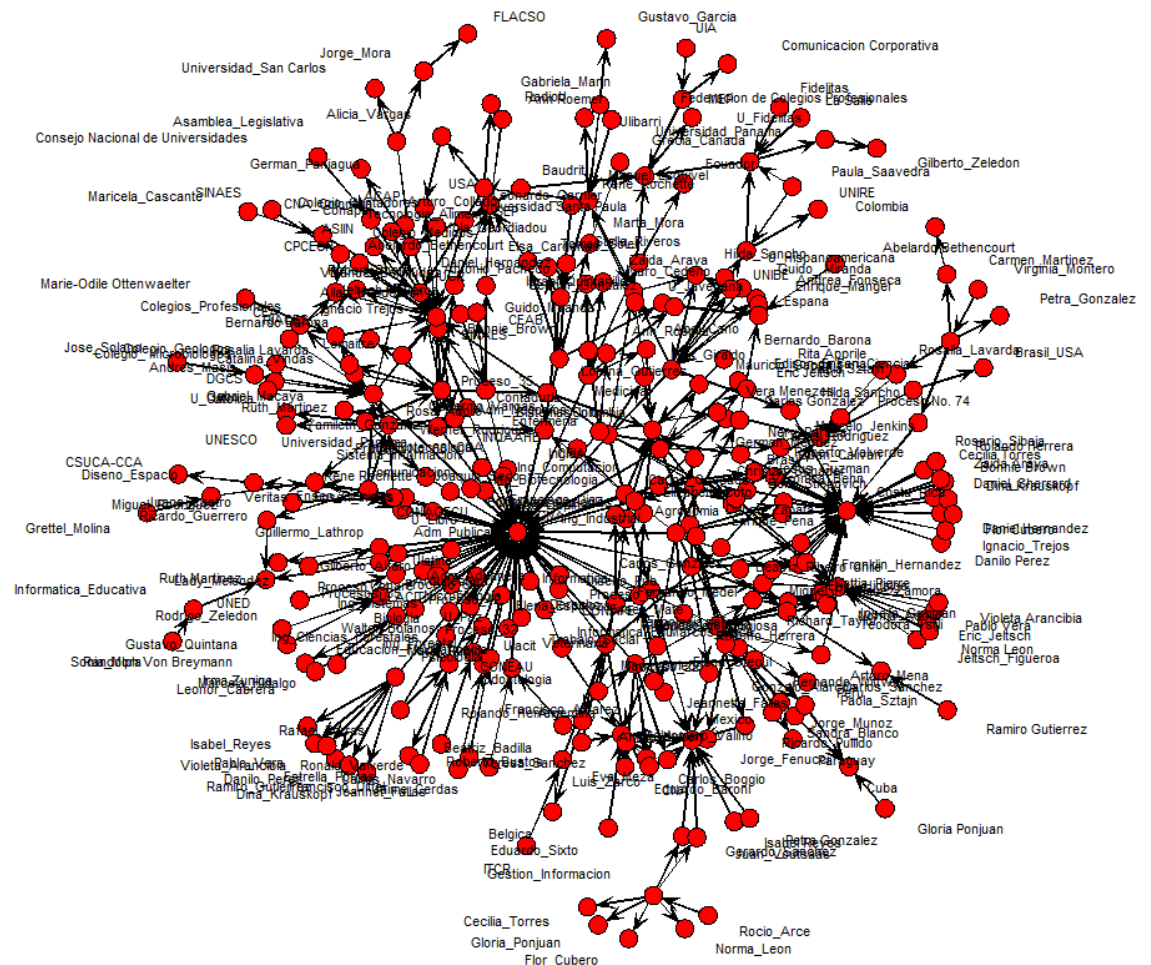
El obtener la acreditación para una carrera implica vincularse con el CNA, revisores de informes de autoevaluación y compromiso de mejoramiento, pares académicos, autoridades de cada una de las universidades. Para el CNA genera reuniones con pares académicos y recepción de informe de evaluación externa. Con la contratación de personal especialista en *curriculum* para revisar las modificaciones al plan de estudios. Por ejemplo,

un experto en *curriculum* revisó para el caso de la carrera de Odontología de la ULACIT (CNA-Acta 484-2008) los siguientes aspectos:

- i. Que los cambios propuestos por la carrera no impliquen que la carrera modifique sustancialmente las condiciones con las que fue acreditada.
- ii. Que los cambios propuestos en el Plan de Estudios respondan a cambios establecidos en el Plan de Mejoramiento y en las recomendaciones de la persona que revisó el Informe de Autoevaluación.

En el año 2009, la red tiene una densidad de 0.004802 (0,48%), producto de 466 relaciones que conectan 312 nodos (Figura 41).

Figura 41. Red de actores CNA, 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Los nodos con mayor centralidad para este año son, CNA, Medicina, Enseñanza de la Matemática, Contaduría, Psicología, Enfermería, Educación Física. (Cuadro 20).

Cuadro 20. Red de actores CNA, 2009

Actor	Centralidad
CNA	1,0000
Medicina	0,4468
Ensen_Mate	0,3896
Contaduria	0,2710
Psicologia	0,2695
Odontologia	0,2265
Enfermeria	0,2192
Educacion_Fisica	0,2125
ULACIT	0,1710
Adm_Negocios	0,1646
Ciencias_Agricolas	0,1619
Informatica_Edu	0,1590
comunicación	0,1590
Educacion_Religiosa	0,1075
Ing_Computacion	0,1072
Sistemas_Info	0,1072
Ingles	0,1069
Adm_Publica	0,1067
Agronomia	0,1066
Proceso_42	0,1066

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Para los años 2009, 2010 y 2011 el indicador de centralidad fue alto para el CNA. Esta instancia se constituye como un actor (como se esperaba) posee una posición favorable para realizar interacciones en el sistema y para las carreras que realizan las actividades que conllevan el proceso de evaluación para optar por la acreditación de carreras, donde interactúan con diversos actores (Cuadro 20, 21 y 22).

En el año 2010, la red tiene una densidad de 0,0062 (0,62%), producto de 321 relaciones que conectan 228 nodos (Figura 42).

Figura 42. Red de actores CNA, 2010

Cuadro 21. Indicadores de centralidad 2010

Actor	Centralidad
CNA	1,00000
Adm_Negocios	0,47041
Ensen_Mate	0,33940
Arquitectura	0,20169
Ciencias_Politicas	0,20074
Odontologia	0,19894
Farmacia	0,19894
Proceso_78	0,19807
Medicina	0,19807
Biologia	0,13785
Gestion_Informacion	0,13662
Veterinaria	0,13662
Educacion_Religiosa	0,13662
Proceso_42	0,13566
Comunicacion_Colectiva	0,13419
Leonardo_Garnier	0,13384
Proceso_35	0,13380
Contaduria	0,13351
Educacion_Basica	0,13263
Sistemas_Info	0,13205

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

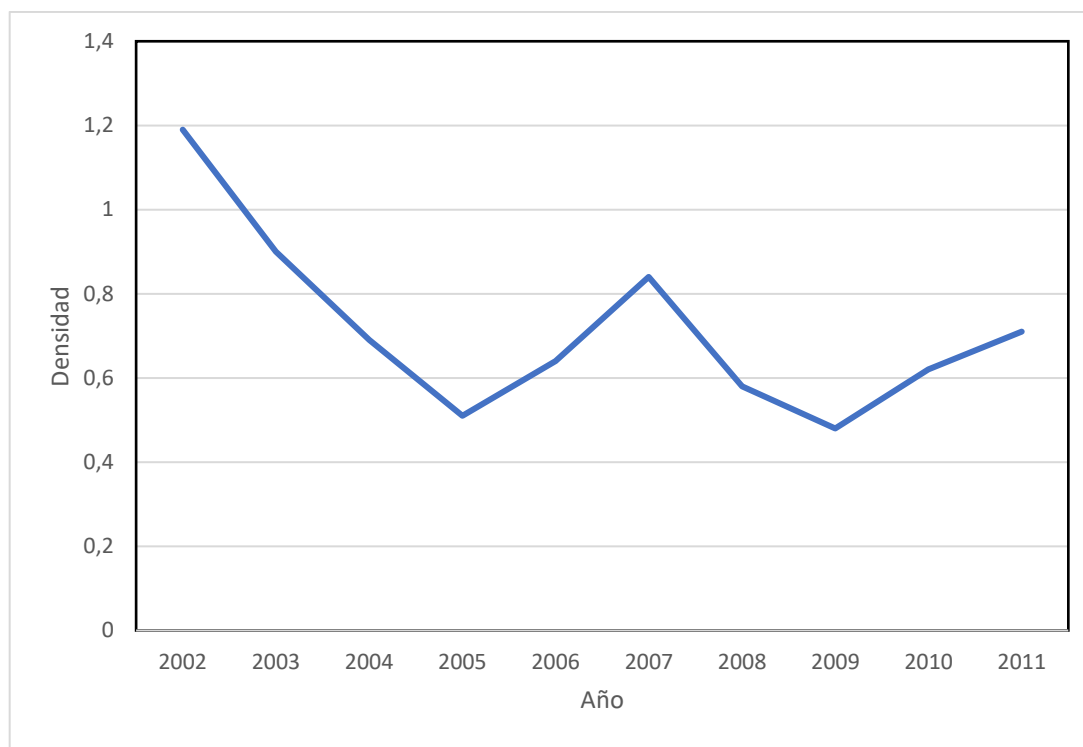
En el año 2011, la red tiene una densidad de 0,0071 (0,71%), producto de 283 relaciones que conectan 200 nodos (Figura 32).

Cuadro 22. Indicadores de centralidad 2011

Actor	Centralidad
CNA	1,0000
Odontologia	0,3306
Adm_Negocios	0,2556
Proceso_82	0,2507
Adm_Aduanera	0,2507
Ensen_Mate	0,2507
Adm_Publica	0,2507
Proceso_85	0,1927
Proceso_81	0,1919
Educacion_Especial	0,1919
Proceso_83	0,1919
Proceso_84	0,1904
Ensen_Ingles	0,1880
Derecho	0,1880
Proceso_42	0,1301
Proceso_78	0,1288
Educacion_Fisica	0,1263
Educacion_Religiosa	0,1259
Microbiologia	0,1254
Ing_Forestal	0,1254

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

Al observar la densidad a lo largo del periodo (2002-2011) posee una tendencia decreciente y baja de este indicador, tiene su punto máximo en el 2002 alrededor del 1% y en los años siguiente cae por debajo de 1%, lo cual indica que es una red muy débil en cuanto a las relaciones con los actores (Figura 44). En sentido es importante potenciar las relaciones entre los diferentes actores, ya que, no se está maximizando la capacidad de relacionarse de los actores involucrados.

Figura 44. Densidades de las redes de actores, 1999-2011

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del CNA.

En cuanto a la medida de centralidad (nodos con más conexiones), se observa que hasta el 2006, el nodo que presenta el indicador más alto es el SINAES y, después de este año, el CNA supera al SINAES en este indicador. Este resultado es interesante porque indica que en los primeros años de la implementación de la acreditación esta instancia establece una mayor cantidad de relaciones institucionales y en los años posteriores se concentran en el órgano tomador de decisiones. Esto también indica una consolidación de esta instancia que no era evidente en los primeros años del periodo de estudio.

Los actores institucionales como las universidades, las carreras, el CONARE, el CFIA e instancias internacionales como ANECA, RIACES y el CCA presentan indicadores de centralidad altos. Estos nodos o actores con un indicador de centralidad alto pueden constituirse en entes facilitadores de colaboración en la implementación de cambios complejos, ya que son puntos que ofrecen oportunidades de intercambio de apoyo, conocimientos y otros tipos de recursos, así como, difundir información y estrategias que faciliten los cambios necesarios para mejorar ciertas problemáticas del sistema de educación superior costarricenses.

5.3. Análisis de los discursos de los actores en ceremonias acreditación

En este apartado se realiza un análisis del discurso de las ceremonias donde se otorgó la acreditación a las carreras. El propósito fue establecer los discursos que relacionan las autoridades universitarias y miembros del CNA con acreditación y calidad universitaria. En total, se analizaron 44 actas que contienen los discursos²⁴ emitidos para el periodo del 2001 al 2005.

En el análisis se encontró una categoría que relaciona la acreditación de la calidad con ***principios históricamente universitarios*** como la excelencia y la libertad de cátedra. Otra categoría con ideas provenientes de ***Organismos Internacionales*** como lo son la evaluación, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas y el mejoramiento continuo. También se vincula la acreditación de la calidad **como un mecanismo que responde a la sociedad del conocimiento**. Estas categorías fueron construidas a partir de las metáforas²⁵ detectadas en estos textos y relacionadas con acreditación y calidad (Gallardo, 2019):

- i. La acreditación como búsqueda de excelencia.
- ii. La autoevaluación como búsqueda de excelencia.
- iii. Acreditación como el camino hacia la excelencia.
- iv. El SINAES como punto de anclaje de la excelencia universitaria.
- v. La acreditación como paso de gigante en la excelencia educativa.
- vi. La acreditación es un proceso sin retorno.
- vii. Acreditación como búsqueda de la excelencia y rendición de cuentas.
- viii. Acreditación como mejoramiento continuo.
- ix. El proceso de autoevaluación y calidad académica que definió como un conjunto estratégico de desarrollo.
- x. Acreditación: Corona de mirto a los esfuerzos por el mejoramiento integral de la Universidad.
- xi. Acreditación: Cortesía obligada con nuestros estudiantes, sus padres y por su medio

²⁴ Estos discursos se refieren a las palabras emitidas en las ceremonias de acreditación

²⁵ Las categorías de análisis se construyen con las metáforas, ya que estas muestran las formas en que las personas contextualizan campos semánticos a partir de otros (Lakof y Jhonson, 2002)

- xii. con la sociedad costarricense.
- xiii. Acreditación: Premio a los esfuerzos de muchas personas.

El resultado del análisis para cada una de las categorías encontradas se desarrolla en los apartados: Acreditación de la calidad como un mecanismo para alcanzar la excelencia, ideas provenientes de los organismos internacionales y la acreditación como respuesta a la sociedad de conocimiento.

5.3.1. Acreditación de la Calidad un mecanismo para alcanzar la excelencia universitaria

“La universidad no será buena, habrá de ser excelente”

Dr. Benjamín Núñez,

Primer rector de la Universidad Nacional

La excelencia se utiliza para posicionar y comprender la acreditación de la calidad. Se entiende por calidad la búsqueda, el camino o los senderos para avanzar hacia la excelencia académica por parte de las instituciones de educación superior públicas y privadas costarricenses. En los textos analizados esta asociación entre la acreditación de la calidad y la excelencia la señalan tanto las autoridades de las universidades como los miembros del CNA. Por ejemplo, Arturo Jofré (2000-2001), expresidente del CNA, indica que la acreditación de la calidad es un paso significativo hacia la excelencia académica que se da en la educación superior costarricense (SINAES, Acta CNA106, 04 de setiembre del 2001). Por parte del exrector de la Universidad de Costa Rica Gabriel Macaya (1996-2004), también se refiere a esta relación entre acreditación y excelencia:

“La acreditación como búsqueda de excelencia de las carreras universitarias y en particular me refiero a la búsqueda de excelencia en las carreras de la Universidad de Costa Rica. Al embarcarnos en este proceso de autoevaluación, de búsqueda de la excelencia” (Acta 106, 04 de setiembre del 2001)

Esto también fue manifestado por Jorge Mora, miembro del CNA, al respecto, señaló lo siguiente:

“La acreditación es una clara expresión de voluntad de esta importante institución de educación superior, de continuar transitando por los senderos de la excelencia académica” (SINAES Acta CNA-150, Jorge Mora Alfaro)

La exrectora de la Universidad Latina de Costa Rica María Lorena Madrigal Rojas, también resalta la acreditación de la calidad como el camino de la excelencia; además indica que la excelencia es un deber que deben cumplir las universidades (SINAES, Acta CNA-119, 27 nov. 2001).

La entonces rectora de la UNA, Sonia Marta Mora, enmarca la calidad como un incentivo para fortalecer la excelencia:

“De esta manera la acreditación recibida constituye un incentivo para continuar en la dura tarea de fortalecer la excelencia” ... “en el marco de una agenda institucional concertada encuentran en los procesos de acreditación de carreras, a la vez un norte y un estímulo, hoy renovamos ante ustedes el ineludible compromiso de la Universidad Nacional con la excelencia”. (SINAES, Acta CNA-148, Rectora de la Universidad Nacional, Dra. Sonia Marta Mora Escalante)

El exrector de la UCIMED, Misael Chinchilla, identifica la acreditación de carreras como un reconocimiento externo de la excelencia (Acta 191, Misael Chinchilla, Rector Ucimed). Se considera importante la acreditación de carreras porque permite identificar que las carreras cumplan con requisitos de calidad y así lograr mantener los niveles de excelencia (SINAES, Acta CNA-241, Rodolfo Herrera).

5.3.2. Ideas provenientes de los organismos internacionales

Por último, se combina en el discurso el principio de excelencia académica con el propósito de introducir ideas provenientes de organismos internacionales. Indica, por ejemplo, que es mediante la evaluación que se logra asegurar la excelencia el Dr. Gabriel Macaya, exrector de la UCR en el periodo 1996-2004:

“la primera fase, todo lo que significó, las evaluaciones de carreras y de instituciones en nuestras universidades, el ejemplo que recibimos todos al embarcarnos, como dicen algunos, en este barco que ha navegado en aguas tormentosas en algunos momentos, al embarcarnos en este proceso de autoevaluación, de búsqueda de la excelencia y la

rendición de cuentas” (Acta 106, 04 de setiembre del 2001, Gabriel Macaya, Acreditación de Trabajo Social y Medicina).

Otra idea proveniente de organismos internacionales es el de la acreditación de la calidad como mejoramiento. Según esta idea, la acreditación es certificar el compromiso con el mejoramiento continuo. Este mejoramiento continuo es visto como perfeccionamiento institucional (Acta 106, 04 de setiembre del 2001, Gabriel Macaya, Acreditación de Trabajo Social y Medicina; Gabriel Macaya Acta 198; Acta 206 Gabriel Macaya).

“las carreras deben estarse examinado continuamente para demostrar la mejora, porque no basta tener los estándares, no basta quedarnos satisfechos; debemos mejorar, cambiar, ir hacia delante” (SINAES, Acta CNA-106, Gabriel Macaya, Rector UCR).

Las instituciones que se someten a la acreditación avanzan en el establecimiento de procesos de mejoramiento continua en la calidad de la enseñanza (Acta, 183, Jorge Mora Alfaro). Además, se considera que este mejoramiento continuo debe estar en concordancia con los cambios del contexto, mediante la evaluación que conlleva la acreditación, y permitir la detección de las acciones de mejora (SINAES, Acta CNA-191, Jorge Mora, miembro del CNA).

“Estos actos dejan constancia de la necesidad de que se den pasos seguros que lleven de la apología a la concreción de procesos orientados hacia el impulso del mejoramiento continuo y al aseguramiento de la calidad académica en el ámbito de la educación superior universitaria de Costa Rica”. ... “es precisamente el momento de la autoevaluación, esa posibilidad, que tiene cada carrera, que tienen las unidades académicas, de revisar sus acciones, de detectar sus fortalezas y sus debilidades, es la posibilidad de establecer mecanismos de mejoramiento continuo, la posibilidad de ver el desarrollo futuro de la carrera, esto adquiere muchísima relevancia, de ahí que establece, se siembra una semilla” (SINAES, Acta CNA-198, Jorge Mora)

El exrector de la UCIMED, Misael Chinchilla, manifiesta que su universidad, a partir de la acreditación, se ha propuesto el mejoramiento en aspectos relacionados con el personal docentes, elementos curriculares y planes para el fortalecimiento de la actividad de investigación (SINAES, Acta CNA-191, Misael Chinchilla, Rector UCIMED)

Con respecto, al área de conocimiento en Educación, se indica que se debe buscar el mejoramiento continuo para estas carreras, ya que:

“el desarrollo de los conocimientos, los valores y las actitudes de quienes concurren a las aulas en los más diversos centros educativos del país, encuentran en el educador una guía, un modelo, un facilitador. La formación del educador es un elemento esencial, por lo tanto, para alcanzar el desarrollo de los procesos de aprendizaje de calidad; procesos de aprendizaje que llenen los requisitos exigidos por la sociedad, para contar con un recurso humano capaz de responder a las aspiraciones del desarrollo humano” (SINAES, Acta CNA-148, Jorge Mora, acreditación carreras de educación UNA, miembro del CNA).

Se indica que la autoevaluación les permite a las carreras e instituciones conocerse y tener las condiciones para realizar los cambios y correcciones necesarios para alcanzar sus metas, por lo que, se subraya la idea de que una vez obtenida la acreditación el proceso no finaliza pues se requieren planes de mejoramiento (SINAES Acta CNA-344, Rodolfo Herrera, miembro CNA).

5.3.3 La acreditación como respuesta a la sociedad de conocimiento

Se hace referencia a la importancia de velar por la calidad de la educación en la sociedad del conocimiento:

“es un momento histórico de expansión de la sociedad del conocimiento, es el surgimiento de nuevos sistemas de acreditación” ... “que garantice calidad en la formación de los profesionales, que garantice en las carreras que se encuentran en funcionamiento, que están siendo creadas en los sistemas universitarios”. (SINAES, Acta CNA-183, Jorge Mora Alfaro, miembro del CNA).

Se indica que la base de la sociedad del conocimiento es la formación de recursos humanos, lo cual va a tener consecuencia en el desarrollo de los países:

“formación de recursos humanos que cumplan con ciertos requisitos de calidad, eso cada vez va a ser más importante si nosotros sabemos la importancia que tiene, en países como en Costa Rica el que se haya invertido en educación a lo largo de muchos años, lo que nos ha permitido a nosotros contar con una condición básica que nos permite enfrentar de mejor manera las características del desarrollo contemporáneo; eso le ha permitido a Costa Rica atraer inversiones extranjeras y desarrollar su competitividad, eso le ha permitido a Costa Rica insertarse de mejor manera en las nuevas condiciones del desarrollo de nuestros días” (SINAES, Acta CNA-220, Jorge Mora, miembro del CNA).

Se recalca esta idea indicando que la creación del SINAES es parte del proceso de inserción a la sociedad del conocimiento. Surge a raíz de la preocupación de las

universidades costarricenses por contar con un mecanismo que, efectivamente, le garantice a la sociedad la calidad de las carreras, la calidad del tipo de profesionales que se forma en las instituciones de educación superior nacional (Acta, 183, Jorge Mora Alfaro, miembro del CNA) y que los procesos que implican la acreditación de carreras contribuyen con el desarrollo del país al aportar un recurso humano de calidad (SNAES, Acta CNA-256, Jorge Mora, miembro CNA).

Existen dos vías en los textos analizados donde se evidencia que la acreditación responde a la sociedad del conocimiento: la primera es mediante el desarrollo de capacidades como capital humano y una segunda donde está vinculada con los ajustes que se deben realizar en una economía basada en el conocimiento. Estas categorías se analizan a continuación.

5.3.3.1. Desarrollo de capacidades como capital humano

La formación de calidad incluye impulsar el desarrollo social y humano y, la búsqueda de una sociedad más equitativa. Por esto las instituciones requieren parámetros que le permitan cumplir estas funciones con una visión integral (SINAES, CNA-Acta 220, Jorge Mora).

Indica Mora, en este momento presidente del CNA, que el mundo del conocimiento nos plantea una gran cantidad de nuevos desafíos, como las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). El Sr. Jorge Mora hace referencia a lo señalado por José Joaquín Brunner, quien considera que el conocimiento permiten hoy el acceso a una cantidad significativa de información: “si a mediados del año 2000, 8 mil millones de páginas se encontraban en la red Internet y la suma de páginas de superficie alcanzaban 2 500 millones, según él, incluyendo las bases de datos conectadas y los sitios de intranet, se puede hablar hoy de la existencia de 550 mil millones de páginas, de las cuales el 95% son de acceso público” (SINAES, CNA-Acta 220). Es decir, indica Mora, “estamos viviendo realmente en un mundo donde las tecnologías y la internacionalización de los procesos nos obliga a nosotros también a buscar la calidad, no solamente por los procesos que vivimos en nuestro país, sino también por estas nuevas condiciones en las cuales se desenvuelven nuestras instituciones, nuestras carreras y los profesionales egresados de nuestras instituciones” (SINAES, Acta CNA-256, Jorge Mora).

En este sentido la Sra. Ana Xochilt, autoridad de la UCR, indica: “que cada vez es más evidente que los profesionales deben tener la capacidad de elaborar propuestas de comunicación global con la supuesta contradicción de preparar especialistas con habilidades y destrezas técnicas específicas para implementar cada paso y producto particular de dicha propuesta” (SINAES, Acta CNA-344, Ana Xochilt). Indica, la Sra. Xochilt, que esto nos presenta un desafío, en donde las universidades deben: “complementar la oferta académica con diversos cursos, talleres y otras actividades académicas extracurriculares que les permita esa adquisición y desarrollo de destrezas específicas que les permita dinamizar su inserción laboral” (SINAES, Acta CNA-344, Ana Xochilt)

5.3.3.2. Economía Basada en el Conocimiento

Se considera que en el tiempo actual el conocimiento es un bien intangible. En los textos, en este sentido, se establece la necesidad de fortalecer la política de acreditación y la capacidad de análisis crítico de la educación superior, con el propósito de dar propuestas alternativas de desarrollo; esto se puede lograr si se toman en cuenta las metas y los propósitos internacionales.

La búsqueda permanente de la calidad en los diversos ámbitos de la vida productiva y comercial de la economía es un elemento esencial para la competitividad del país. Por esta razón es importante el establecimiento de requisitos de calidad en el ámbito de formación universitaria de recursos humanos como profesionales éticamente capacitados, con el propósito de llevar a cabo procesos de innovación y transformación empresarial para impulsar el desarrollo económico social y sostenible, lo cual es requerido por la sociedad para enfrentar las condiciones del mundo contemporáneo. (SINAES, Acta CNA-150, Jorge Mora Alfaro).

Se manifiesta, también, que existen carreras con un papel significativo en los procesos de desarrollo del país. Se ejemplifica con las carreras del área de la salud, indicando que a formación de profesionales debe tener requisitos de calidad, los cuales deben estar en concordancia con las exigencias del desarrollo social de Costa Rica. Por ejemplo, las carreras en el campo de la administración, donde también las necesidades de un país cada vez más competitivo exige profesionales con una formación más rigurosa y que puedan responder a las nuevas exigencias del desarrollo empresarial, a las nuevas exigencias que

plantea la economía en el mundo del conocimiento, en el mundo de la información; de tal manera, para nosotros es muy grato el poder compartir con ustedes esta actividad.

Según indica Rodolfo Herrera, miembro del CNA, “el país hace unos pocos años comprendió la necesidad de crear el SINAES como instrumento oficial para determinar la calidad de las carreras de la educación superior, cumpliéndose así con la intención y con la demanda de los costarricenses por una mejoramiento de la enseñanza universitaria, para que los futuros graduados se integren al trabajo productivo como profesionales capacitados y con las bases necesarias para poderse desarrollar y mantenerse siempre en sus actividades en la frontera de la excelencia” (SINAES, Acta CNA-241, Rodolfo Herrera).

En este mismo sentido indica, Jorge Mora, que: “Estaremos en condiciones de que, efectivamente, nuestras instituciones puedan garantizar que los profesionales que se forman en nuestras universidades reúnen los requisitos de calidad que exige el desarrollo del país. Y es que hoy, también, es muy importante tomar en cuenta las condiciones del entorno” (SINAES- Acta CNA-256, Jorge Mora).

5.4. Implementación de la Acreditación de carreras el caso las carreras de Educación de la UCR y de la UNA

Las universidades y las carreras en el proceso de implementación se constituyen en los actores -objetivos- relevantes que necesitan modificar prácticas y estructuras para atender el propósito de la política de calidad de garantizar la calidad educativa. Por esta razón, en este apartado se describe la implementación de la acreditación con los casos de las carreras de educación de la UCR y la UNA.

5.4.1. Reseña histórica y Leyes de creación UNA y UCR

A continuación, se realiza una breve descripción de la naturaleza de estas instituciones según lo estipulados en sus leyes de creación:

5.4.1.1. Universidad de Costa Rica

La UCR se creó en el año 1940 durante el gobierno de Rafael Ángel Calderón Guardia. Es la primera universidad pública después del cierre de la Universidad de Santo Tomás. En la

Ley Orgánica N° 362 de la Universidad de Costa Rica se le define como una institución docente y de cultura superior cuyo fin es cultivar las ciencias, las letras y las artes, la difusión de conocimiento y la preparación de profesionales liberales (artículo 1). Se estipula la organización en Escuelas y Facultades donde se fomentará el estudio e investigación de la ciencia pura y los problemas que atañen a la vida económica, política y social de la nación. Se reafirma el principio de autonomía en el artículo 4, donde se establece que es de incumbencia exclusiva de esta institución:

- a. Adoptar programa y planes estudio.
- b. Nombrar personal docente y administrativo.
- c. Otorgar grados académicos y títulos profesionales.
- d. Disponer de su patrimonio.
- e. Dictar los reglamentos necesarios para el gobierno de las escuelas y servicios.

La UCR, en su Estatuto Orgánico (1974) define su estructura organizativa. A continuación, se describe esta y se representa en la figura 45. Según el artículo 12, el organismo de más alta jerarquía es la Asamblea Universitaria la máxima autoridad de la institución. Esta se compone de la Asamblea Plebiscitaria: rector, vicerrectores, directores, decanos, profesorado en régimen académico, eméritos, jefes de oficina administrativas, representantes de colegios profesionales, una representación estudiantil no mayor al 25% de la población docente y exrectores. La principal función de este órgano colegiado es la elección de la persona Rector y de los miembros del Consejo Universitario. De la Asamblea Colegiada son miembros: el rector, vicerrectores, directores, decanos, docentes en régimen académico nombrados representantes, representantes de los Colegios Profesionales y la representación estudiantil. Entre sus funciones principales se encuentra acordar los lineamientos de las políticas universitarias, conflictos de competencias entre el Consejo Universitario y el rector, instar al Consejo Universitario para realizar cambios al Estatuto Orgánico, entre otras.

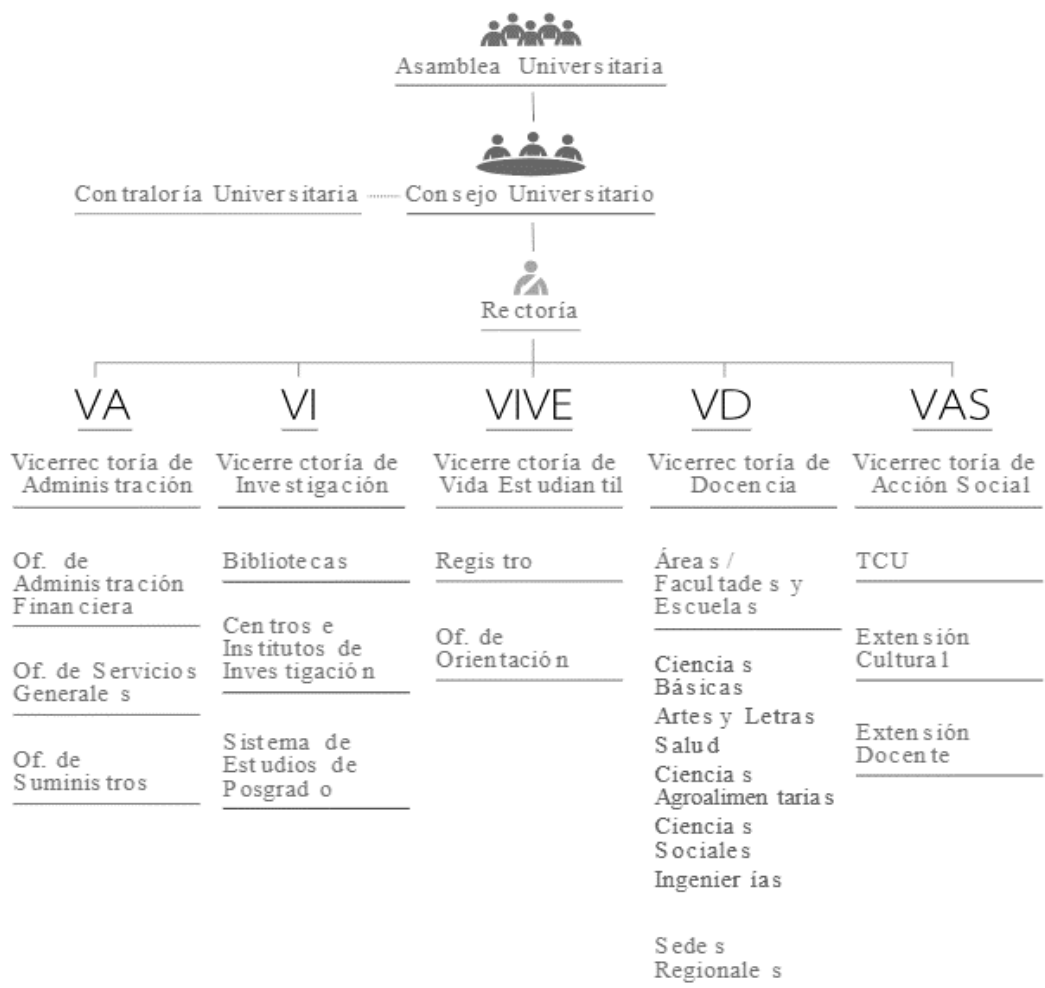
El Consejo Universitario es el organismo inmediato en jerarquía a la Asamblea Universitaria (artículo 23). La persona rectora de la universidad es el funcionario académico de más alta jerarquía ejecutiva (artículo 37). Los vicerrectores son los colaboradores inmediatos del rector, por medio de los cuales se canalizará su autoridad, en lo que corresponda. Deben dedicar tiempo completo a sus funciones (artículo 46).

Las Facultades son las máximas unidades académicas estas existen en cada área y están integradas por las Escuelas (artículo 78). Y las Escuelas son:

“unidades académicas a las que corresponde la enseñanza, la investigación y la acción social. Desarrollan programas y actividades que culminan con un grado y título universitario o con un diploma de pregrado o certificado de especialización de estudios en programas especiales. Ofrecen, además, cursos requeridos por otras Facultades” (artículo 97).

Para cada Escuela, Facultad no divididas en Escuelas y Sedes Regionales existirá una Asamblea de Escuela o Asamblea Plebiscitaria de Escuela, constituyéndose en el órgano de máxima autoridad en este nivel (artículo 98).

Figura 45. Estructura Organizativa de la UCR



Fuente: Tomado de <https://www.ucr.ac.cr/acerca-u/marco-estrategico/organigrama-institucional.html>.

5.4.1.2. Universidad Nacional

La UNA se crea en 1973 durante el gobierno del presidente José Figueres Ferrer y el Ministro de Educación Uladislao Gámez Solano. La precedieron dos instituciones creadas en la primera mitad del siglo XX: la Escuela Normal de Costa Rica, la cual se dedicaba a la formación de maestros, y la Escuela Normal Superior donde se formaban profesores enseñanza media. Su origen respondió a la idea de que el país tuviera una Universidad Necesaria, comprometida de manera efectiva a su realidad nacional y que contribuyera para cumplir un destino histórico con prosperidad, justicia y libertad (Nuñez, 1974).

En la Ley Orgánica N° 5182 de la Universidad Nacional (1975) se estipulan que los fines principales de esta casa de enseñanza son conservar y transmitir la cultura, así como ofrecer una educación integral a los estudiantes y las estudiantes (Artículo 4).

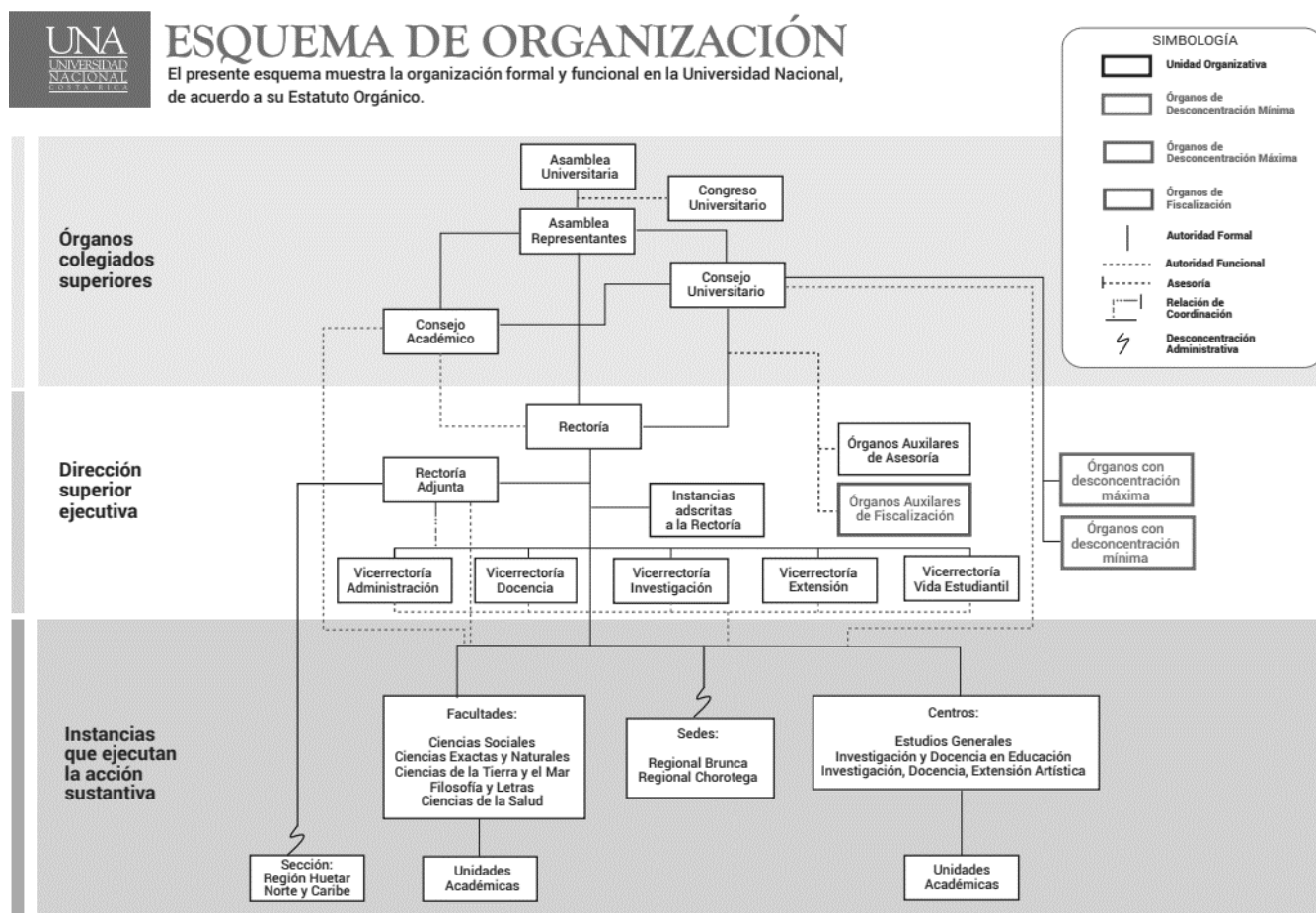
Además, en el artículo 5 de esta ley, se establecen como funciones de esta universidad:

- a. Desarrollar el estudio de la investigación científica para contribuir al mejoramiento de la vida espiritual, política y social del país.
- b. Preparar investigadores y profesionales de nivel superior en todos los campos, y el profesorado necesario en los diversos niveles del sistema educativo del país, manteniendo en sus sedes actuales las escuelas normales Superior, de Guanacaste, de Costa Rica, de San Ramón y de Pérez Zeledón.
- c. Fomentar la extensión de la cultura en la vida nacional.

La UNA en su Estatuto Orgánico (2015), define su estructura organizativa, la cual se presenta en la figura 46 y se describe a continuación. Es una estructura jerárquica y se divide en tres niveles: órganos colegiados superiores, dirección superior ejecutiva e instancias que ejecutan la función sustantiva. La Asamblea Universitaria es la máxima instancia institucional, la toma de decisiones la realiza mediante referéndum; sus resoluciones son soberanas y de cumplimiento obligatorio. Los miembros de este órgano colegiados resuelven de modo participativo según los elementos fijados para los aspectos académicos, administrativos y estudiantil. En el segundo nivel, la Rectoría es la máxima

autoridad ejecutiva le corresponde dirigir y promover la gestión apegada a los principios, valores y fines de la institución. En este nivel también se encuentran las Vicerrectorías de Docencia, Investigación, Vida Estudiantil, Administración y Extensión y otras instancias que apoya la labor de la Rectoría. En el tercer nivel, cada Facultad, centro y sede posee una asamblea plebiscitaria encargada de elegir, o por causas justificadas destituir, a quienes ejercen los cargos de decano o vicedecano. Este es el órgano colegiado encargado de tomar decisiones estratégicas para el adecuado funcionamiento del quehacer académico y administrativo es la Asamblea de facultad, centro o sede. Para cada unidad académica existen órganos equivalentes a los anteriores.

Figura 46. Estructura Organizativa de la UNA



Órganos auxiliares de asesoría: que asesoran pero no tienen poder de decisión (Asesoría Jurídica).
 Órganos auxiliares de fiscalización: que asesoran y fiscalizan, por tanto sus recomendaciones son vinculantes (Contraloría Universitaria, Defensoría de los Estudiantes, Fiscalía de Hostigamiento Sexual).
 *El Centro de Estudios Generales, no tiene unidades académicas adscritas.

Elaborado por: Mayela Vega Fallas, Jefa, Sección de Gestión Estratégica.
 Revisado por: Juan Miguel Herrera Delgado, Director, Área de Planificación.
 Aprobado por: Dr. Alberto Salom E. Acuerdo: UNA-R-RESO-171-2017 Fecha: 24/05/2017

Fuente: Tomado de <https://www.transparencia.una.ac.cr>.

Las leyes de creación de la UCR y la UNA reafirman el principio de autonomía universitaria, otorgado en la Constitución de 1949 al referirse a la independencia administrativa y personería jurídica plena para adquirir derechos y contraer obligaciones. Además, se declara principio fundamental la libertad de cátedra. Se definen en estas los aspectos relacionados con la dirección y gobierno de cada una de las casas de enseñanza. Las cuales se regirá por un Estatuto Orgánico propio y los reglamentos que ellas generen con el propósito de regular el desarrollar sus diversas actividades. En el caso de la UCR se decreta el Estatuto Orgánico vigente desde el año 1974 y el Estatuto UNA vigente se reforma en el 2015.

5.4.2. Institucionalización de los procesos de acreditación en la UCR y la UNA

Para el caso de la UCR, en 1993, se realizaron reflexiones acerca de la adopción de un sistema nacional de acreditación (acta de la sesión 3947 del Consejo Universitario UCR). El rector en este momento, Dr. Luis Garita Bonilla (1988-1996), indicó que el sistema nacional de acreditación estaba en proceso y que no se iba dar a conocer a la opinión pública hasta que lo revisaran los consejos universitarios y la asesoría jurídica del CONARE. Finalizó indicando la importancia de contar con un sistema nacional de acreditación como un mecanismo para valorar la calidad de las universidades costarricenses, dada la existencia de instituciones de dudosa calidad. En el año 1995 el Consejo Universitario de la UCR acordó apoyar los esfuerzos para integrar el SINAES (Consejo Universitario, sesión 4159, 1995).

A partir de este acuerdo, en la UCR, se establecieron acciones a lo interno de la institución para preparar los criterios de valoración e iniciar con los procesos de evaluación. Entre ellas, se propuso implementar procedimientos para la autoevaluación de las carreras. Además, se hizo una propuesta para la valoración del desempeño personal docente y administrativo. Un acuerdo relevante del Consejo Universitario de la UCR fue centralizar y sistematizar los esfuerzos de la universidad en materia de autoevaluación y acreditación de carreras. Las tareas en esta materia se delegaron al Instituto para el Mejoramiento de la

Educación (IIMEC) que había sido creado en el año 1979 en la sesión 2624 del Consejo Universitario y al Centro de Evaluación Académica (CEA) creado en el año 1977 sesión 2416 del Consejo Universitario. A estas instancias se les encomienda la labor de hacer un análisis crítico sobre tendencias, modelos de autoevaluación y acreditación universitaria que no lesionaran la autonomía de la UCR.

Se planteó como una tarea fundamental realizar un diagnóstico de las normas y políticas institucionales necesarias para llevar acabo de forma óptima los procesos de autoevaluación de las carreras. Se acordó, en el Consejo Universitario, crear un programa de divulgación periódica y formativa dirigido a la comunidad universitaria e incorporar la temática de evaluación y acreditación. En 1997 se convocó en la UCR a un Consejo de Rectoría ampliado, para presentar a sus miembros en qué consistía el nuevo sistema nacional de acreditación, sin embargo, no se ratificó. En 1998 en la sesión 4354 del Consejo Universitario de la UCR, se señaló que el Consejo de SINAES estaría integrado por las cuatro universidades públicas y cuatro universidades privadas.

Para el caso de la UNA el Consejo Universitario, se aprueba la creación del Sistema Nacional de Acreditación en el año de 1993 por considerar sus actividades como fundamentales para la mejora de la calidad de la educación superior. En 1996, la UNA, en colaboración con la cooperación holandesa, desarrolla un proceso de evaluación a nivel institucional, denominada Reforma Académica, la cual se definió como un proceso integral, en el cual la UNA se evaluaba, revisaba y reorganizaba tomando en cuenta la misión histórica, las tendencias de desarrollo disciplinar, nacional e internacional con el propósito de mejorar la calidad y el impacto social (Miranda, Revista Educare).

Además, la UNA considera en esta época importante trabajar en el modelo de acreditación a nivel centroamericano, con el CSUCA (Consejo Universitario UNA, Acta 2021, 1998). La responsabilidad relacionada con los procesos de evaluación se le delegó a la Vicerrectoría Académica.

Como puede observarse la institucionalidad de la acreditación de carreras surge como un mandato desde el CONARE hacia los gobiernos de ambas instituciones, quienes generan acciones y mecanismos para implementarla, es decir, esta ocurre en proceso “de arriba hacia abajo”.

5.4.3. Normativa y políticas de calidad en la UCR

El Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica no realiza ninguna referencia directa al término *calidad*, el más cercano es el de *excelencia académica*, el cual se define como un principio junto con el principio de igualdad de oportunidades. Con respecto a la excelencia se indica lo siguiente en el artículo 4, que en la UCR se debe:

“Velar por la excelencia académica de los programas que ofrezca, en un plano de igualdad de oportunidades y sin discriminación de ninguna especie.”

A partir del año 1995 el Consejo Universitario acuerda: “establecer mecanismos de evaluación externa para carreras y programas universitarios que puedan dar fe pública de la calidad académica” (Sesión N 4159, 29 de noviembre 1995), y en esta misma sesión se acoge la integración del SINAES (Gaceta 37-95, 15 de diciembre 1995).

En el año 2001, el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica considera importante conformar una comisión para diseñar un modelo integral de gestión de calidad. En esta comisión fueron analizados varios modelos relacionados con la calidad y su gestión. Por las características específicas en las que se desarrolla la educación superior se consideró como mejor opción, para el caso de la UCR, el Modelo Europeo EFQM. Es importante mencionar que este modelo no se llegó a implementar, sin embargo, sí se continuó trabajando en mecanismos de evaluación, autoevaluación y de mejora continua por parte de la universidad.

El tema de la calidad, para el caso de la UCR, está incluido en las políticas universitarias a partir del año 2005. Se relaciona con la calidad profesional del recurso humano de la universidad y con el aseguramiento de la calidad en la gestión de las unidades académicas y administrativas.

En las políticas universitarias de 2006 se menciona la calidad en el eje de eficiencia, eficacia y rendición de cuentas, las cuales se refieren a la búsqueda del mejor aprovechamiento de recursos institucionales en un contexto de transparencia y rendición de cuenta. Se considera que la universidad debe establecer una cultura de transparencia y rendición de cuentas. La calidad se vincula con la gestión universitaria, que, según esta política debe

basarse en criterios y normas de calidad, los cuales permitan el mejoramiento continuo del desempeño de las actividades universitarias.

En las políticas del 2007 hasta el 2020 se menciona que en todas las instancias se deben impulsar gestiones con criterios de calidad para lograr la excelencia académica y el mejor aprovechamiento de los recursos. En este sentido, se manifiesta una estrecha relación entre calidad y excelencia se comprende como un continuo, en el sentido de trabajar los criterios de calidad para lograr alcanzar la excelencia.

Otro componente incluido en las políticas del 2009 es una relación entre calidad e internacionalización al indicar que se promoverá y facilitará la movilidad nacional e internacional como una acción para mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior pública.

En el año 2015 se deroga la Resolución VD-R-7042-2001, la cual tiene como objetivo regular los procesos de autoevaluación de la UCR, con el propósito de actualizarla mediante la Resolución de la Vicerrectoría de Docencia 9227-2015, donde se acuerda:

- i. instar a las unidades académicas a revisar mediante procesos de evaluación su quehacer de manera continua con el objetivo de fortalecer la excelencia académica.
- ii. reconocer el SINAES como la agencia oficial de Costa Rica.
- iii. la posibilidad de acreditar las carreras con agencias internacionales, para lo cual el CEA debe valorar que el modelo este en concordancia con los principios de la universidad y su orientación humanista, además de que entre la relación Universidad y que la agencia se respete la autonomía universitaria y la agencia debe poseer reconocimiento internacional.
- iv. estimular los procesos de autoevaluación y mejoramiento continuo en sedes regionales.

En el año 2015 se formulan los lineamientos para la autoevaluación y gestión de la calidad en la Universidad de Costa Rica 2015-2019, donde se establece que la UCR reconocerá los procesos de autoevaluación y aseguramiento de la calidad como las herramientas de gestión de la calidad de las funciones sustantivas que la caracterizan como institución de

educación superior pública. Además, se procurará ampliar la cobertura de estos procesos, de manera organizada, con el recurso humano existente en el CEA y ampliarlo a todas las sedes universitarias. Los lineamientos pretenden orientar y lograr una maximización de los recursos institucionales y en coordinación con las demás universidades públicas, en materia de autoevaluación y aseguramiento de la excelencia académica. El CEA será reconocido como la instancia en la UCR que valore las agencias acreditadoras. Los lineamientos también establecen los mecanismos y las acciones para la custodia y tránsito de la información oficial en materia de acreditación. Se establecen acciones enmarcadas a optimizar y registrar la inversión que se realiza en procesos de autoevaluación con diversos fines.

Por último, se hace referencia a realizar acciones de gestión académico administrativas para el desarrollo de planes estratégicos, compromisos de mejora, así como la planificación operativa de las unidades académicas exigida por entes acreditadores. Un aspecto que no fue incluido se relaciona con el presupuesto con el que se desarrollaran las acciones que enmarca la autoevaluación y el mejoramiento continuo.

5.4.5. Modelo de Gobernanza para implementar la acreditación de carreras

A partir del marco institucional anteriormente descrito se identificó la gobernanza²⁶ de la acreditación de carreras tanto para la UCR como para la UNA. La cual es entendida como la capacidad de establecer una coordinación institucional donde se articulen objetivos, políticas, estrategias y acciones básicas comunes, las cuales son definidas y compartidas por los miembros de la organización Acosta (2010). Para los casos estudiados se describe mediante la identificación de la instancia de coordinación política, técnica y las instancias de implementación.

5.4.5.1. Universidad de Costa Rica

En la Resolución VD-R-9227 se estipulan las competencias de los diferentes actores institucionales inmersos en el proceso de autoevaluación y mejora continua: Rectoría,

²⁶ Entendida como la capacidad de establecer una coordinación institucional donde se articulen objetivos, políticas, estrategias y acciones básicas comunes, las cuales son definidas y compartidas por los miembros de la organización Acosta (2010).

Vicerrectoría de Docencia, Centro de Evaluación Académica, la unidad académica, la comisión de autoevaluación y gestión de la calidad (Figura 47). A continuación, se describen las funciones y acciones que realiza cada uno.

A la **Rectoría** le corresponde la entrega oficial del informe de autoevaluación con fines de acreditación o reacreditación a la instancia acreditadora con aval VD, la recomendación técnica CEA y la aprobación del compromiso de mejora.

La Vicerrectoría de Docencia es el actor que promueve mediante sus políticas académicas la búsqueda permanente de la excelencia. Esto lo logra incluyendo acciones como la realización de procesos autoevaluación con fines de mejora para el reconocimiento interno de la calidad y excelencia (certificación), la acreditación y reacreditación entre otros.

El Centro de Evaluación Académica es la instancia garante de velar por la calidad de estos procesos y la de asesorar, acompañar, revisar, monitorear y validar la realización de estos. Según la Resolución VD-R-9227 le corresponde:

- i. Orientar y asesorar los procesos de autoevaluación para el mejoramiento, la certificación, la acreditación, la reacreditación y el seguimiento a los compromisos de mejora.
- ii. Acompañar a la carrera en la elaboración del compromiso de mejoramiento producto del proceso de autoevaluación. Y dar seguimiento a las unidades académicas en la ejecución y cumplimiento de los compromisos de mejora.
- iii. Desarrollar procesos de formación en materia de evaluación y mejoramiento de la calidad académica.
- iv. En el caso de que una unidad académica desee acreditarse con una agencia de acreditación fuera del ámbito centroamericano verificar que esta no contenga condiciones ni criterios que rocen con los principios universitarios y autonomía universitaria.

A las **Unidades Académicas** les corresponde “revisar su quehacer, de manera continua y permanente, con el propósito de promover y fortalecer la excelencia académica, por medio de procesos de autoevaluación y autorregulación con fines de mejoramiento, certificación, acreditación y reacreditación” (VD-R-9227, p.3). Se debe aprobar en la Asamblea de la unidad académica, el inicio del proceso de autoevaluación, la conformación de la comisión,

la definición de los objetivos particulares del proceso y el Informe de Autoevaluación final que será entregado a la Agencia de Acreditación.

Dentro de la Unidades Académicas se conforman comisiones ordinarias, compuesta por docentes que les corresponde velar por los procesos académicos. Una de estas comisiones es la de Autoevaluación y Gestión de la Calidad la cual tiene a cargo “la gestión continua de los procesos de autoevaluación y gestión de la calidad” (Lineamientos cargas académicas). En la VD-R-9227 se indica que esté compuesta de al menos la dirección o decanatura, para facultades no divididas en Escuela, tres personas representantes del sector docente, una persona representante del personal administrativo técnico, dos representantes de la población estudiantil

Según la VD-R-2015, le corresponde las siguientes funciones:

- i. Elaborar la propuesta para llevar a cabo el proceso de autoevaluación.
- ii. Garantizar la transparencia y la participación en las distintas etapas del proceso de autoevaluación.
- iii. Desarrollar estrategias de comunicación y participación para mantener informadas a las distintas poblaciones vinculadas con el proceso de autoevaluación.
- iv. Coordinar la ejecución del proceso de autoevaluación en sus diversas fases.

A la **Agencia oficial de acreditación** le corresponde establecer un modelo de evaluación que contenga criterios de calidad con el propósito de otorgar la acreditación.

Figura 47. Gobernanza de la Acreditación de carreras UCR



Fuente: Elaboración propia a partir de VD-R-9227-2015 y de la estructura organizativa UCR.

5.4.4. Normativa para la gestión del mecanismo de acreditación de carreras de la Universidad Nacional (UNA)

En el año 2002 la UNA definió las políticas relacionadas con la autoevaluación el mejoramiento y la acreditación, estas políticas se dividen en dos apartados. Para el apartado relacionado con Autoevaluación y Mejoramiento, las políticas están dirigidas al posicionamiento institucional de la calidad en el marco del quehacer académico. Para lograrlo, la UNA va a promover y facilitar los procesos de autoevaluación con fines de mejoramiento del quehacer institucional y de aseguramiento de la calidad. Se incluirán, anualmente, los recursos financieros que se requieren para ejecutar los procesos de autoevaluación y el mejoramiento de la calidad de la oferta académica. Cada una de las unidades académicas que realicen procesos de autoevaluación para el mejoramiento integral, deben ser formalizadas mediante una propuesta. Esta propuesta consiste en un “proyecto” académico, al cual se le asigna un código presupuestario que permite asignar presupuesto laboral y de operación para su ejecución. Este proyecto se enmarca como una actividad, según un formato establecido, el cual se incluirá en la planificación operativa de la institución (POAI) del año correspondiente.

Con respecto al financiamiento, para ejecutar los planes de mejoramiento para asegurar la calidad de la oferta, se consultarán a organismos nacionales e internacionales. La asignación de recursos será prioritaria para la ejecución de planes de mejoramiento integral de la calidad. Se establece el compromiso por parte de la UNA de promover y apoyar las acciones de mejoramiento relacionadas con la gestión curricular, gestión de la información, evaluación del desempeño docente, que surjan de los procesos de autoevaluación de las carreras. Para ejecutar las acciones y mecanismo de evaluación, la UNA va a proveer de recursos y facilitará procesos de capacitación para la instancias paracadémicas y administrativas en temáticas relacionada con la autoevaluación con miras al mejoramiento y acreditación.

Se incluye en estas políticas un posicionamiento a nivel nacional, en el que la UNA se compromete a iniciar una cultura de valoración de los procesos de mejoramiento continuo y aseguramiento de la calidad. También se considera que la calidad de la oferta académica debe proyectarse a nivel nacional y cubrir el ámbito de las regiones que requieren de esa oferta, según las necesidades, características y condiciones de cada región (CONSACA 144-2002, 13 de setiembre del 2002)

En el segundo apartado, en las políticas relacionadas con acreditación, se indica que la UNA va a promover la acreditación estratégica de sus carreras ante entes que tengan reconocido prestigio, experiencias y trayectorias. El propósito de esta es certificar la excelencia, la pertinencia y competitividad de las carreras. Se definirá anualmente las carreras para las que sea relevante la acreditación. Para lo cual, la UNA contará con criterios para su selección. En cuanto al financiamiento, la UNA establece la política de promover la búsqueda de recursos externos para financiar la acreditación de carreras (CONSACA 144-2002, 13 de setiembre del 2002).

En el año 2004 se aprueba por parte de la Asamblea de Representantes, el Plan Global Institucional 2004-2011. En este documento se incluye objetivo estratégico, políticas y acciones estratégicas que son relacionadas con la temática de evaluación y calidad, la cuales se describen en el cuadro 23.

Cuadro 23. Plan Global Institucional 2004-2011: Objetivo relacionado con calidad

Objetivo Estratégico	Políticas	Acciones estratégicas
1.3 Elevar y mejorar la calidad académica mediante la flexibilidad curricular, los procesos de autoevaluación y la acreditación	1.3.2 Se garantiza que todas las carreras de la UNA se sometan a procesos de autoevaluación con fines de mejoramiento y se fomenta la evaluación con fines de acreditación.	1.3.2.1 Establecimiento de un proceso progresivo pero continuo de autoevaluación mediante el cual todas las carreras establecen sus propios procesos de mejoramiento.
		1.3.2.2 Acompañamiento y apoyo a los procesos de autoevaluación con propósito de acreditación, priorizando aquellas carreras con alta demanda que contribuyen directamente al desarrollo del país.
		1.3.2.3 Fortalecimiento del proceso de acreditación en las carreras de la UNA para que contribuyan a elevar la calidad académica y la acreditación internacional de la institución.

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Global Institucional.

En este mismo año, el Consejo Universitario de la UNA acuerda declarar los procesos de autoevaluación con fines de mejoramiento y acreditación de interés institucional. Se indica que las unidades académicas que realicen procesos de autoevaluación deben elaborar un plan de trabajo donde se incluyan los recursos para ejecutar las acciones de evaluación y la visita de pares de manera adecuada. En este documento, se les solicita a las Facultades que en la distribución de jornadas se consideren prioritariamente las necesidades que surgen de las carreras que han asumido un compromiso por desarrollar un proceso de autoevaluación con fines de mejoramiento y acreditación. Finalmente, se indica que se hará una solicitud a la Vicerrectoría de Desarrollo, con el propósito de tomar medidas presupuestarias para llevar a cabo estos procesos, donde se contemple los pagos al

SINAES y los recursos no laborales que garanticen las condiciones mínimas de calidad y la atención de los pares evaluadores externos.

En el Estatuto Orgánico de la UNA, reformado desde el año 2015, se incorpora explícitamente el tema de calidad en varios de sus apartados. Se relaciona con la rendición de cuentas, al indicar que la calidad se verifica precisamente mediante la rendición de cuentas tanto a lo interno de la universidad como ante la sociedad (p.17). También se vincula con la excelencia, como valor universitario, ya que se señala que la excelencia es la búsqueda de los más altos parámetros de calidad que son reconocidos internacionalmente tanto en el quehacer académicos como en la gestión institucional (artículo 2). Otros elementos explícitos relacionados con la calidad son la planificación y la evaluación de las actividades sustantivas que realiza la universidad (artículo 6) con el propósito de garantizar un quehacer académico de excelencia. Se establece como un deber del personal que labora en la UNA “participar en los programas y procesos de mejoramiento, evaluación, capacitación y actualización profesional que la institución ofrece” (artículo 14). La UNA se compromete con brindar una formación de calidad a su población estudiantil (artículo 17).

Según Achía et al (2017), la UNA, en febrero de 2017, contaba con 45 procesos activos en materia de evaluación integral de carreras; de esos, 18 procesos están relacionados con carreras de grado acreditadas y 11 correspondían a carreras reacreditadas una o más veces.

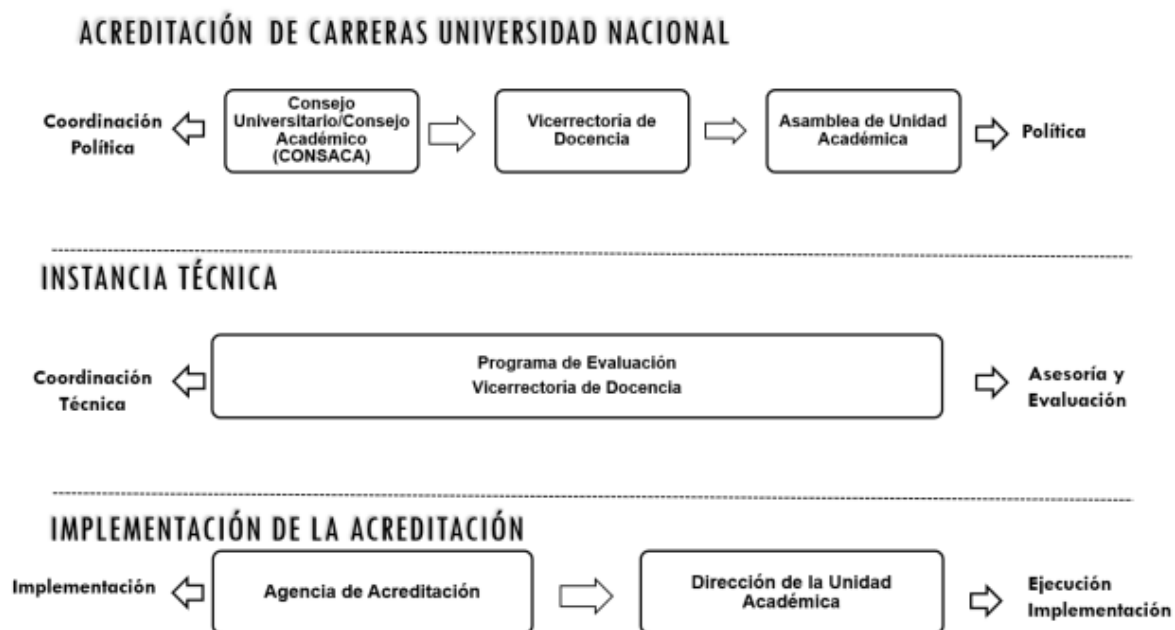
5.4.5.2. Universidad Nacional

La UNA no cuenta con una normativa donde se detallan los actores, así como sus funciones, en el marco de los procesos de evaluación con fines acreditación o reacreditación; sin embargo, se identifican, en los documentos oficiales, los siguientes elementos de coordinación que intervienen en la implementación de la acreditación de las carreras (Figura 48). En CONSACA 144-2002 se indica que los procesos de autoevaluación para el mejoramiento integral serán conducidos y realizados por las Unidades Académicas, en coordinación con el decanato de la Facultad y el acompañamiento del Programa de Evaluación Institucional.

La Vicerrectoría Académica actúa como un ente asesor y acompañante de las unidades académicas. Además, se encargan de la capacitación y de la inducción a la comunidad

universitaria. Las unidades académicas deben elaborar un plan de trabajo que debe ser aprobado en su Asamblea y debe incluir los recursos y condiciones mínimas para ejecutar el proceso de autoevaluación. También, debe contener una solicitud a la Vicerrectoría de Desarrollo (actualmente Vicerrectoría de Administración), a fin de tomar las medidas necesarias para garantizar el contenido presupuestario para desarrollar las actividades.

Figura 48. Gobernanza de la Acreditación de carreras UNA



Fuente: Elaboración propia a partir de CONSACA 144-2002 y de la estructura organizativa UNA.

5.4.5. Casos de estudio: carreras educación UCR y UNA

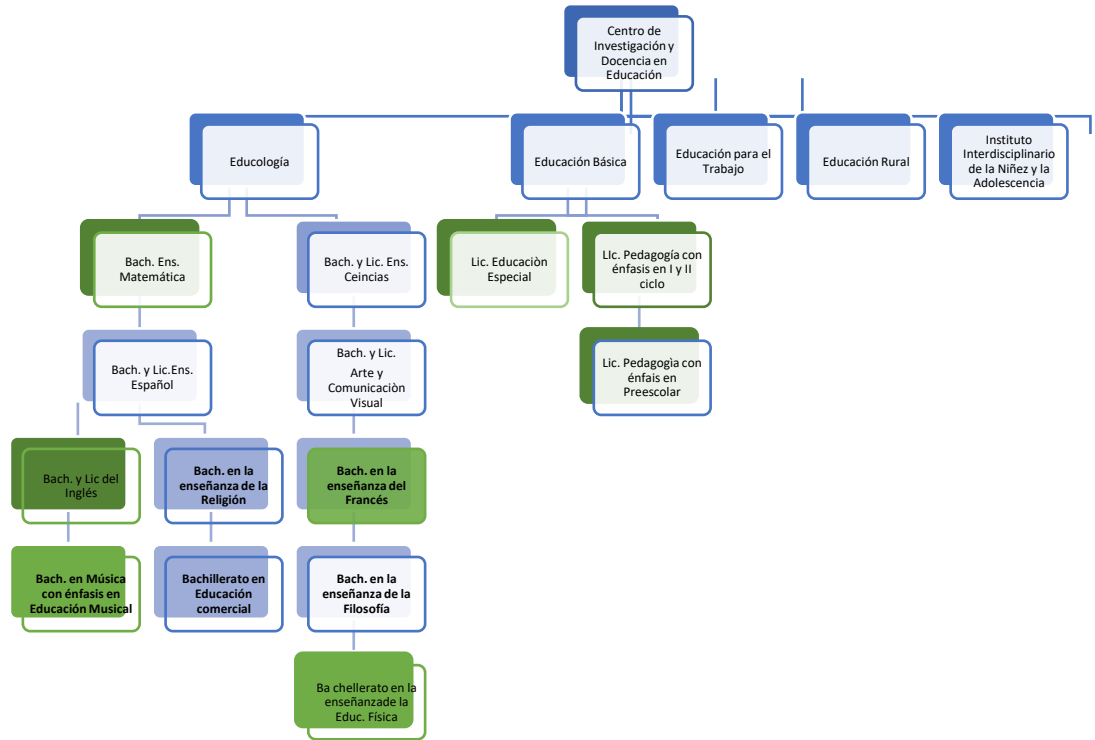
Los casos de estudio en esta investigación, como se indicó, son carreras del área de Educación de la UNA y la UCR., ya que se considera que valorar la calidad en esta área de formación es prioritaria, porque de ella depende la formación de los y las ciudadanas costarricenses (CNA. Acta 213-2003). Además, ambas instituciones han sido relevantes para la formación de los educadores de Costa Rica.

En la UNA las carreras de educación están bajo la estructura del Centro de Investigaciones y Docencia en Educación (CIDE), el cual inicia sus funciones en 1983. En el CIDE se desarrollan procesos de investigación educativa, docencia universitaria, formación docente tanto de grado y como de posgrado para la educación formal y no formal. También tiene como actividad sustantiva la producción y divulgación del conocimiento. Además, se promueve la reflexión crítica. Se compromete con la actividad de extensión hacia las comunidades con el propósito de impulsar el mejoramiento de la educación, el desarrollo integral de la persona y la transformación social, en los ámbitos institucional, nacional y regional (www.transparencia.una.ac.cr).

El CIDE se subdividen en las siguientes divisiones y carreras (Figura 49):

- a. División de Educología
- b. División de Educación Básica
- c. División de Educación para el Trabajo
- d. División de Educación Rural
- e. Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia

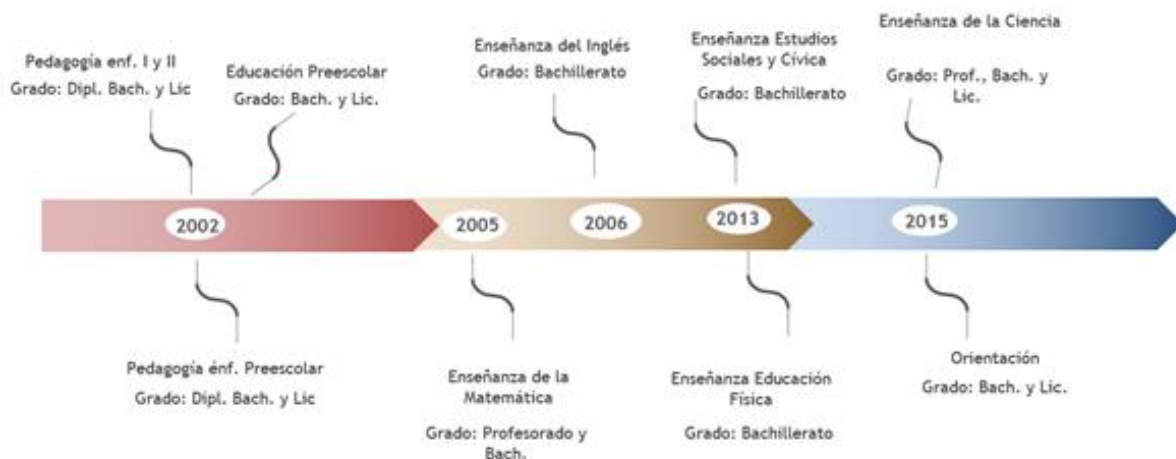
Figura 49. Universidad Nacional carreras de Educación



Fuente: Elaboración propia.

En la actualidad el CIDE posee 9 carreras acreditadas de las cuales 6 están reacreditadas (Figura 50).

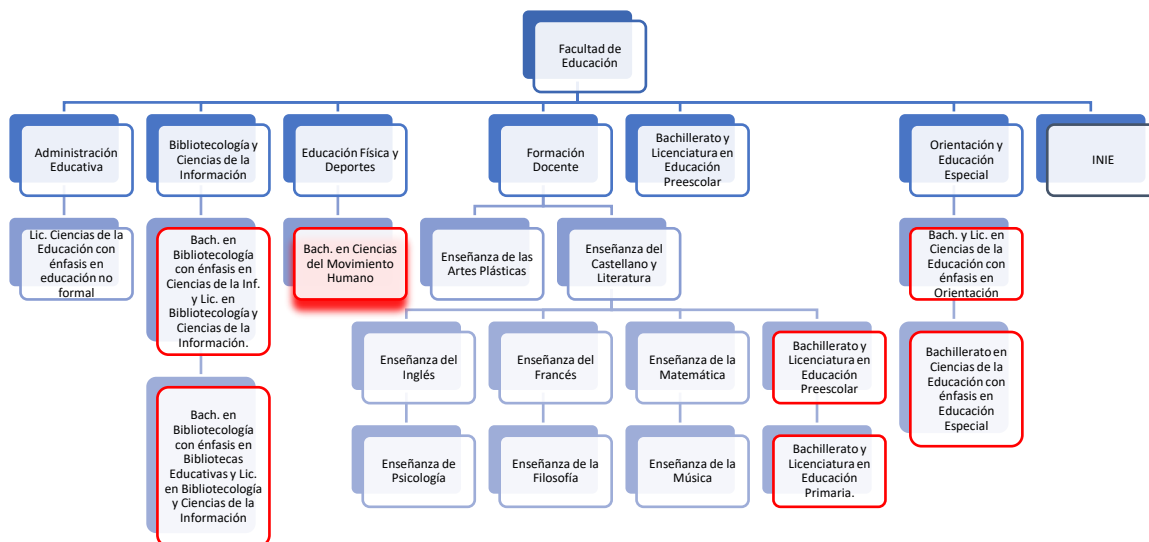
Figura 50. Carreras Acreditadas UNA



Fuente: Elaboración propia a partir de información del SINAES.

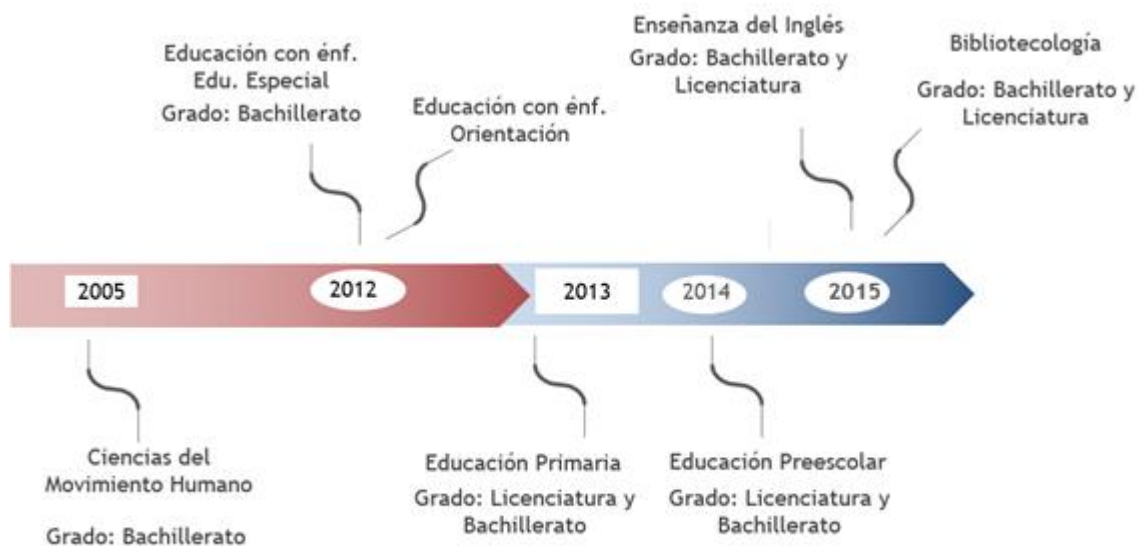
La Facultad de Educación de la UCR también tiene como parte de sus orígenes la Escuela Normal de Costa Rica. Desde la apertura de la UCR se incluye en su estructura la Escuela de Pedagogía. En 1954 se crea la Facultad de Educación, la cual se organiza en Escuelas (Figura 51).

Figura 51. Estructura organizativa de las carreras de Educación Universidad de Costa Rica



Fuente: Elaboración propia a partir de información del SINAES.

En la actualidad esta Facultad posee seis carreras acreditadas de las cuales tres están reacreditadas (Figura 52).

Figura 52. Carreras acreditadas UCR.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del SINAES.

5.4.6. Nociones de calidad la UNA y la UCR

En esta investigación se consultaron 11 personas directoras de unidades académicas (de las cuales cinco fueron de la UNA y seis de la UCR), sobre su noción de calidad académica, así como de los niveles de apoyos percibidos de los actores claves de estos procesos.

En resumen, las autoridades de las carreras en educación²⁷ de la UNA relacionan la noción de calidad con gestionar acciones que favorezcan la pertinencia de la oferta educativa, la cual debe ser innovadora y flexible. La oferta que se brinde debe estar en concordancia con las necesidades del entorno, es decir, debe tomar en cuenta el contexto. Además, consideran que debe estar direccionada hacia una clara referencia a procesos que debe buscar la mejora continua. La identificación de los elementos de mejora debe ser permanente. Un aspecto que les parece fundamental para lograr alcanzar la calidad educativa es el fortalecimiento continuo de los planes de estudios; para lo cual, señalan como importante realizar procesos de investigación que involucren una mirada constante al contexto social y, de esta manera, brindar una respuesta educativa pertinente a todas las

²⁷ Se comprende como autoridades de las carreras a personas directoras y coordinadoras

poblaciones. En el marco de la calidad educativa, opinan que se deben llevar a cabo un proceso educativo con rigurosidad académica, pertinencia sociocultural y afectiva con el propósito de desarrollar en el estudiantado habilidades necesarias para desempeñarse de forma exitosa en los diversos espacios escolares. Al observar la nube de palabras de la figura 53, podemos encontrar que las palabras más frecuentes en este grupo son gestionar, oferta, procesos, pertinencia y mejora.

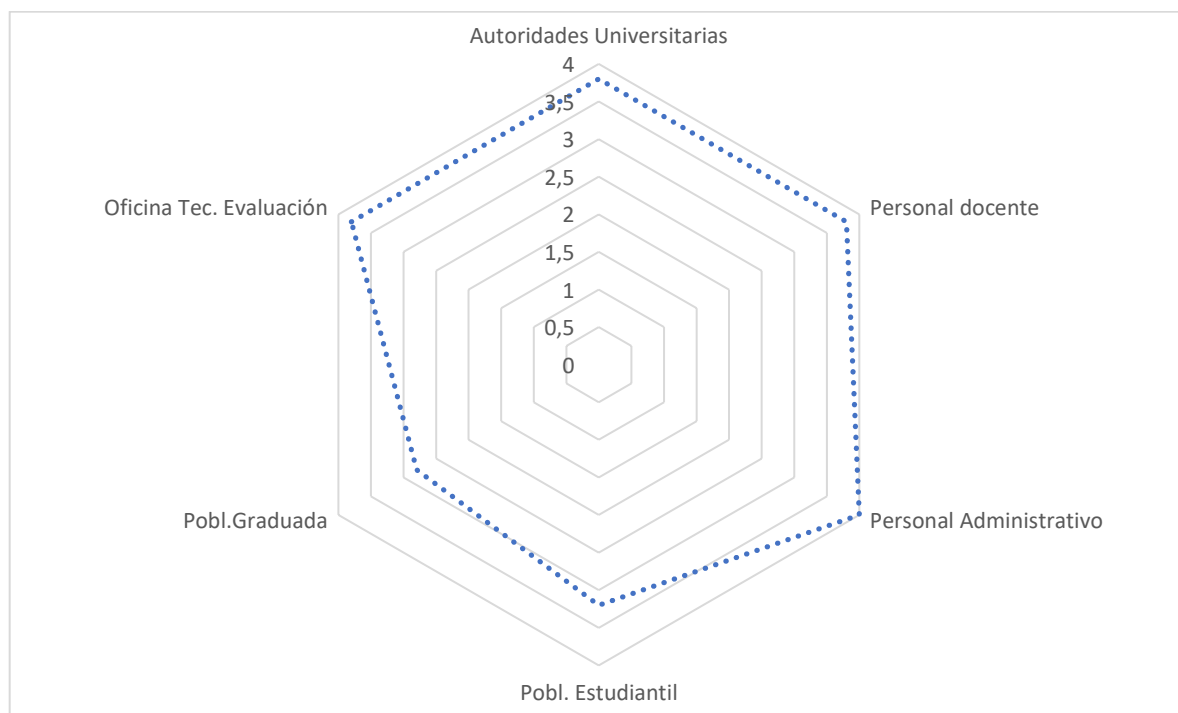
Figura 53. Noción de calidad brindada por autoridades de carrera UNA



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

En cuanto al apoyo brindado, las directoras y directores lo perciben alto por parte de los actores institucionales como el personal administrativo, personal docente, autoridades Universitarias y Oficina Técnica de Evaluación; por otra parte lo perciben de bajo a medio por parte de la población graduada y un apoyo de medio-alto por parte de la población estudiantil (Figura 54).

Figura 54.Percepción de directoras y directores UNA del apoyo brindado por los diferentes actores



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

Para el caso de la UCR, las autoridades de las carreras de educación indicaron que a pesar de lo subjetivo que se considera el concepto calidad, está relacionado con ciertos criterios. La noción de calidad debe estar vinculada a procesos que logren formar buenos profesionales, para lo cual debe poseer profesores y profesoras con una buena formación académica. Es decir, el personal académico debe estar altamente calificado y preparado con un mínimo licenciatura (lo deseable sería doctorado), debe ser personal con experiencia en el campo, personas proactivas e involucradas en la investigación, en la acción social y en docencia y que tengan capacidad para trabajo en equipo, y piensen en el interés institucional

Además, es fundamental que el plan de estudios esté actualizado y sea pertinente. La pertinencia de la oferta educativa se considera que tiene que ver con la manera en que los planes de estudios responden a la agenda educativa del país. La pertinencia también es concebida, en el sentido si la formación que se brinda posee las herramientas para que las personas, que se forman en los diferentes niveles pueden responder al contexto actual. El

plan de estudios debe tomar en cuenta la formación del personal profesional con una visión en el pasado, pues no puedan sustraerse de sus raíces históricas y con visión prospectiva, capaz de pensar a mediano y largo plazo de la formación del personal profesional.

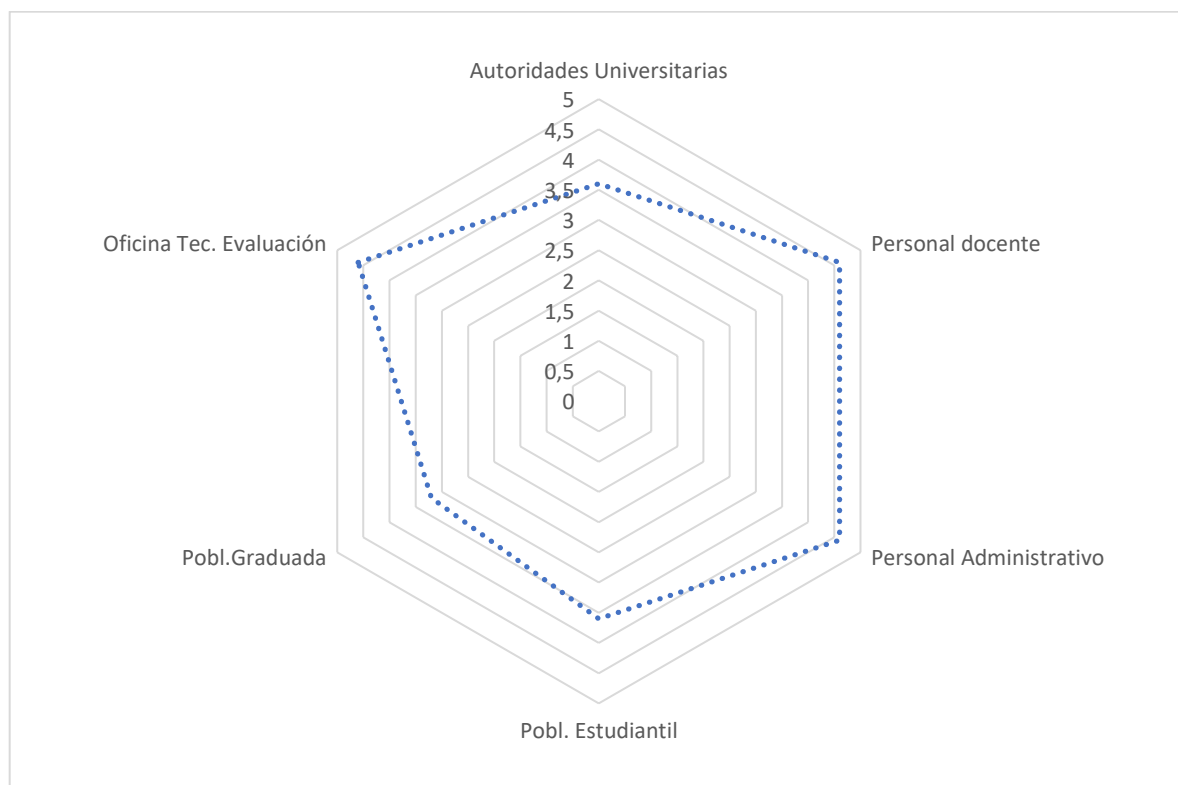
También en esta noción de calidad se consideran importantes los mecanismos y las políticas relacionada con la producción de conocimiento dirigidas tanto al personal docente como al estudiantado. Se indicó que como parte de la calidad el poder poner el conocimiento en práctica en aquellas zonas, personas o grupos más necesitados de nuestra sociedad.

Otros aspectos importantes en la calidad son la infraestructura y los recursos con que cuenta la carrera, como espacios que propicien el aprendizaje en sus nuevas formas, el recurso tecnológico que estén adaptados a las características de la carrera y favorezcan los procesos de aprendizaje de cada una de las áreas de la carrera.

La gestión es otro criterio de calidad, que debe ser ágil y horizontal. Debe estar apegada a la normativa, en el sentido de gestión transparente y abierta a la participación del estudiantado, al profesorado y que haya articulación entre todos. Un criterio importante es que debe ser consecuente con las políticas institucionales que están estipuladas en el estatuto orgánico y con la misión que la constitución política le ha otorgado. También debe haber una proyección a la comunidad nacional e internacional donde se trabaje la acción social, la investigación, la docencia, para procurar la excelencia y que se aporte lo mejor a la sociedad.

Finalmente, se relaciona la noción de calidad con la rendición de cuentas a nivel social y universitario, ya que los procesos de calidad deben estar en una constante revisión de los pros y contras, fortalezas y debilidades, oportunidades y retos que tiene una carrera dentro de un proceso donde primero se evalúa y, luego, se acredita, razón por la cual se ve como una rendición de cuentas. La nube de palabras de la figura 55 indica que las palabras más mencionadas fueron procesos, personal, carrera, social e investigación.

Figura 56. Percepción de directoras y directores UCR del apoyo brindado por los diferentes actores



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

5.4.7. Acreditación de la calidad educativa: desde las Comisiones de Autoevaluación de la Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional

Se entrevistaron a cuatro integrantes de Comisiones de Autoevaluación de carreras de educación de la Universidad de Nacional y seis de la Universidad de Costa Rica. Todas las personas entrevistadas son docentes y pertenecían a las Comisiones de Autoevaluación de las siguientes carreras:

- Bachillerato y Licenciatura en Enseñanza del Inglés.
- Bachillerato en Ciencias de la Educación Inicial.
- Bachillerato en Ciencias del Movimiento Humano.
- Bachillerato en la Enseñanza de los Estudios Sociales y Educación Cívica.

- Bachillerato en la Enseñanza del Francés.
- Bachillerato y Licenciatura en Educación Preescolar.
- Enseñanza de las Ciencias.
- Escuela de Bibliotecología y Ciencias de la información
- Licenciatura en Orientación.
- Enseñanza de la Psicología.

Al preguntarles a cada una de las personas qué comprende por calidad académica en sus carreras, las respuestas se asocian con el cumplimiento de los criterios establecidos por el SINAES, ya que opinan que la noción de calidad educativa considerada por esta instancia cubre las dimensiones y componentes necesarios para brindar una educación de calidad a la población estudiantil. Mencionaron como elementos de calidad, aspectos relacionados con el recurso humano que conforman la carrera (personal docente, estudiantado, gestores educativos, comunidad), con el currículo y la infraestructura en la que se desarrolla el proceso educativo en los distintos ámbitos de la educación. Además, lo relacionan con un conjunto de indicadores en torno a la formación ofrecida por la carrera, el ambiente en el que se desarrolla el aprendizaje, la selección y organización de los contenidos, la preparación y competencias didácticas del cuerpo docente y la proyección de la carrera hacia la sociedad

Se describe la calidad educativa como el desarrollo armónico y sostenido en el tiempo de los procesos académicos, administrativos, de gestión y de proyección de la carrera. (Figura 57). Otro aspecto mencionado es la calidad como la mejora continua, la cual debe estar en concordancia y responder a las necesidades del país:

“La calidad educativa en la carrera de Enseñanza de las Ciencias se refiere a la implementación y gestión de recursos que fomenten la calidad para el mejoramiento en la docencia, con el fin de formar profesionales según las necesidades país” (Entrevista 1).

Las personas consultadas identificaron la calidad educativa como un proceso de autorregulación y reflexión sobre el ejercicio de la docencia y las instancias que la apoyan

para la mejora continua, así como una garantía de que los procesos que intervienen en la formación de los futuros profesionales sean atendidos eficientemente por la carrera con el propósito de lograr una óptima preparación de la población estudiantil y su adecuada inserción en el mercado laboral. Se relacionó, también, con lograr asegurar una buena adquisición de los conocimientos para prepararlos para la vida adulta. Es interesante, además, que en esta preparación se incluyen elementos como la ética y procesos de formación pertinentes y contextualizados.

Existe en la respuesta también la idea de calidad como un sinónimo de excelencia, comprendiendo por esta última la actualización, la entrega de la docencia, la responsabilidad en lo que se hace, coherencia entre lo que está escrito y lo que se dice y hace.

Figura 57. Nube de palabras noción de calidad educativa propio



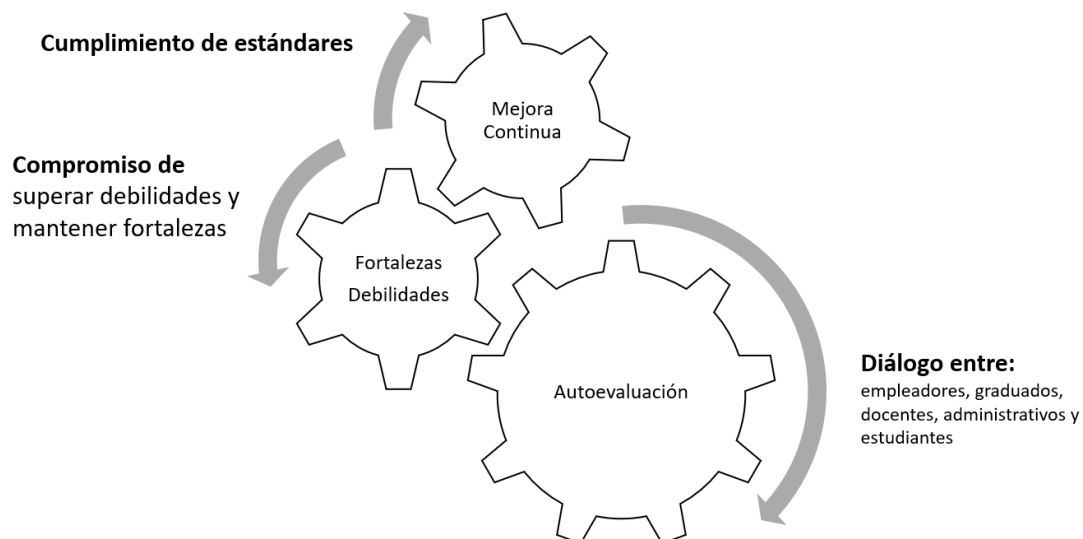
Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

Con respecto al concepto de calidad que utiliza el SINAES, dos personas entrevistadas consideran poseer una noción similar a la que plantea esta institución, pero añaden que esta instancia tiene una visión política por enmarcar la calidad dentro de la acreditación. Además, comprenden la calidad como la coherencia o correspondencia entre plan de estudios y lo que se hace en la realidad, así como la opinión que tiene las personas de la

persona indica que no se atrevería a decir tan categóricamente qué lo garantiza. Aducen las siguientes razones por las que consideran que el SINAES garantizan la calidad:

- i. Fomenta una cultura continua de autoevaluación en donde diversos actores se comprometen con las mejoras acordadas. Obliga de una manera muy crítica a la unidad académica a analizar los puntos de mejora y a efectuar un proceso de revisión interna de su funcionamiento y los elementos que debe mejorar.
- ii. Es un proceso que permite a los diversos actores de una carrera (docentes, administrativos, empleadores, estudiantes, graduados) hacer un análisis que da la oportunidad de tomar una radiografía de dicha carrera, para así conocer sus fortalezas y debilidades, y buscar el mejoramiento continuo en pro de ofertar al mercado laboral lo que realmente necesita.
- iii. Permite un dialogo más actualizado y fluido con empleadores, estudiantes, egresados, administrativos y los mismos docentes sobre aquellos aspectos que deben ser mejorados, es decir, los hace actores de cambios según las necesidades reportadas.
- iv. Permite la sistematización de prácticas administrativas, docentes, de investigación y acción social que permite un mejor autoconocimiento.
- v. Obliga a las carreras al cumplimiento de estándares mínimos de calidad, así como a sistematizar procesos, a desarrollar sistemas de gestión y a reflexionar sobre su labor, pues favorece y normaliza procesos en mejora de la enseñanza, la academia y la administración que cada carrera en relación con su plan de estudios.

Figura 59. Proceso mediante para garantizar la calidad según entrevistas a docentes



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas.

Como puede observarse la visión brindada, a la acreditación como una herramienta para garantizar la calidad, corresponde más a una visión tecnocrática que crítica. Se concibe como un proceso de mejora continua para responder a los criterios y estándares propuestos por el SINAES.

5.4.8. Motivaciones de las carreras para acreditarse

Dentro de las principales motivaciones para que sus carreras tomaran la decisión de optar por la acreditación se encuentran las siguientes:

- i. Alcanzar los estándares de calidad establecidos por la agencia acreditadora, con miras a buscar un mejoramiento continuo de la carrera en la búsqueda del mejoramiento del país.
- ii. Brindar una mejor preparación al estudiantado, facilitarles el reconocimiento de carrera acreditada ante el registro civil, y tener un mejor posicionamiento ante las instancias universitarias administrativas para efectuar negociaciones.
- iii. Confirmar la calidad educativa de las carreras.
- iv. Desdichadamente más que motivación hay una obligación social, si no se acredita la carrera se queda en desventaja con respecto a las carreras de las otras universidades.

- v. El mejoramiento continuo y guiado de manera sostenible con el apoyo de autoridades universitarias.
- vi. La motivación de mi carrera va en dos vías: por un lado, mejorar el proceso de enseñanza de las ciencias, adquiriendo una mayor compenetración entre las unidades que conforman la carrera en pro del estudiantado, y por otro, garantizar un plus a los futuros profesionales al salir al mercado laboral, ya que un título acreditado da puntos a la hora de conseguir trabajo.
- vii. La solicitud de los estudiantes y necesidad de replantear diferentes aspectos, así como actualizar los contenidos y metodologías.
- viii. La motivación es la calidad. Aportar la diferencia en la formación docente.
- xi. Reflexionar sobre su quehacer, promover la asignación de recursos para la carrera y visibilizar de manera oficial la calidad académica de la carrera.
- ix. Ya la carrera de Orientación de la UNA está acreditada, pero la motivación fue "ordenar más la casa" y ser responsables del colectivo estudiantil a cargo y que han confiado a la UNA, pues confió a la UNA su formación académica.

5.4.9. Recursos humanos y materiales

A las personas entrevistadas se les consultó sobre la percepción en cuanto al recurso humano en la UNA y UCR, necesario para llevar a cabo procesos con fines de acreditación. Siete personas de las 10 entrevistadas indicaron que no cuenta con el recurso humano suficiente para realizar procesos con fines de acreditación. En las restantes carreras se tiene la percepción de que se cuenta con el recurso humano necesario para acreditar la carrera, además se menciona que este es calificado. Indicaron que se tiene un cuerpo docente con las competencias necesarias para realizar un proceso de autoevaluación.

Para el caso de la UCR, se indicó que se cuenta con una oficina técnica en evaluación, la cual brinda acompañamiento y asesoría a las carreras que se encuentren en procesos de autoevaluación para la acreditación. Se considera que el CEA, oficina técnica de evaluación, ha mejorado en la elaboración de herramientas para la recolección de información. Por otra parte, algunas carreras consideran que no existe suficiente carga académica para asumir las tareas que implican los procesos de autoevaluación. En los casos que no se cuenta con el recurso humano necesario, se indica que estos procesos se logran con la buena voluntad de todos y todas. Una persona entrevistada indica que las

unidades académicas deben batallar para conseguir los tiempos laborales asociados a los procesos de acreditación en cada unidad académica.

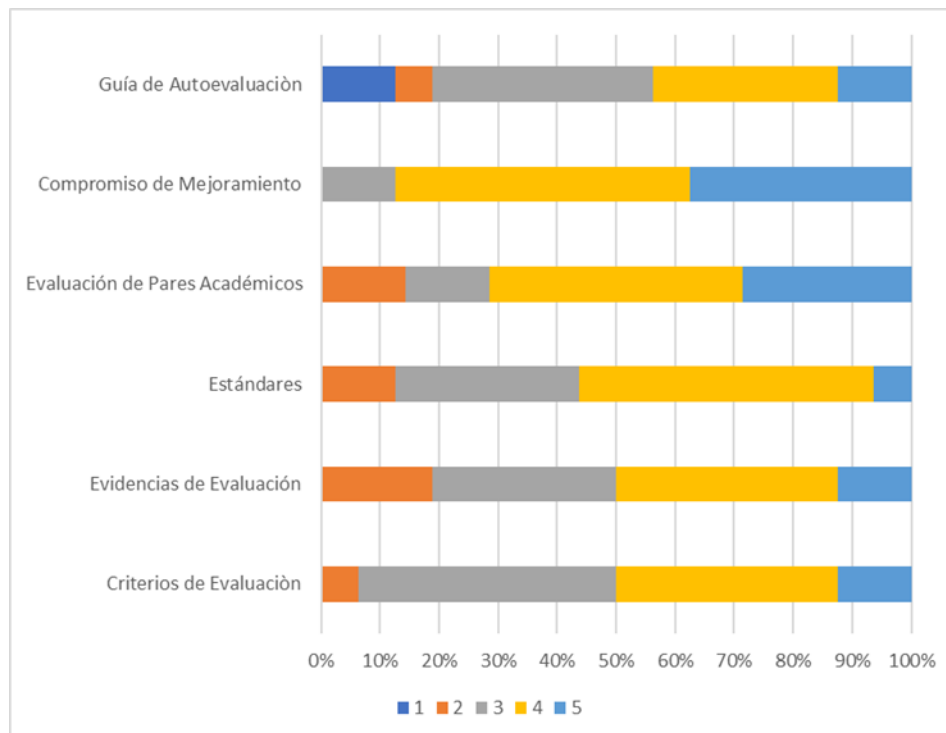
En el caso de la oficina que da seguimiento a las carreras acreditadas dentro de la UNA, se considera que existe muy poco personal para atender a todas las carreras que actualmente están acreditadas y las que están en proceso de autoevaluación:

“Se logró con los recursos humanos que tenemos que considero que no son suficientes. Si bien es cierto en la UCR hay toda una plataforma de apoyo, el recurso humano tanto desde el Centro de Evaluación Académica, como de la Unidad Académica es insuficiente, desde mi experiencia he logrado vivir la tensión y el exceso de trabajo que viven quienes están a cargo del proceso para lograr alcanzarlo” (Entrevista 3).

Algunas personas indicaron que, en cuanto a los recursos humanos, hay una diferencia abismal entre lo ideal y lo real. El personal asesor del CEA tiene a cargo varios procesos de autoevaluación en distintos estadios de desarrollo y las personas que conforman la comisión de autoevaluación desempeñan otras labores como docencia, investigación, acción social, además de las tareas de elaboración del informe de autoevaluación. Así mismo, las políticas institucionales, que tienen un tope de horas para una comisión como la de autoevaluación, no ayudan en el desarrollo adecuado del proceso.

Se consultó tanto a autoridades como a las docentes que han desarrollado procesos con fines de acreditación valorar los siguientes aspectos: guía de autoevaluación, compromiso de mejoramiento, evaluación de pares académicos, estándares, evidencias de evaluación y criterios. Los aspectos mejor valorados fueron el compromiso de mejoramiento y la visita de los pares externos (Figura 60).

Figura 60. Valoración de los diversos aspectos de un proceso de acreditación por parte del personal docentes y autoridades de las carreras



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

En cuanto a la guía de autoevaluación se mencionó que es muy repetitiva en cuanto a los criterios de calidad y evidencias que se solicitan. Consideran que esto hace que el abordaje del informe de autoevaluación resulte demasiado desgastante y varias evidencias resultan repetitivas. Algunos de los estándares se consideran inadecuados, ya que, están planteados en término de percepciones. Un aspecto señalado es lo poco conveniente que resulta utilizar el mismo modelo de evaluación tanto para la acreditación como para la reacreditación.

5.4.10. Oficinas Técnicas de Evaluación UNA y UCR

Tanto en la UNA como en la UCR existen y se han fortalecido Oficinas Técnicas en Evaluación. En el caso de la UCR, el CEA es la instancia dependiente de la Vicerrectoría de Docencia que le corresponde la evaluación e investigación curricular de las diversas dimensiones del proceso educativo de la UCR, con el propósito de contribuir a su mejoramiento académico (Artículo 1, Centro de Evaluación Académica). Con la creación

del SINAES se le brindaron funciones relacionadas con la evaluación de carreras. Se define como la instancia garante que velar por la calidad de los procesos evaluación, autoevaluación con fines de mejora para el reconocimiento interno de la calidad y de la excelencia, la acreditación y la reacreditación. Además de asesorar, acompañar, revisar, monitorear, validar y brindar el visto bueno para quienes cumplen con los criterios para someterse a los diversos tipos de certificación. Tanto la UNA como la UCR cuenta con documentos, protocolos y herramientas de apoyo para desarrollar los procesos de autoevaluación para el mejoramiento, la certificación, la acreditación, la reacreditación y el seguimiento del compromiso de mejora (VD-R-9227-2015). En el caso de la UNA, dentro de la Vicerrectoría Académica existe también un equipo de trabajo en la Vicerrectoría de Docencia, para realizar seguimiento, evaluación y acreditación de carreras. El recurso humano especializado en ambas instituciones dedicado a la asesoría y acompañamiento de estos procesos ha aumentado. Un aspecto valorado e implementado por ambas instituciones es el seguimiento de los compromisos de mejora. Además, brindan capacitación a las carreras en temas relacionados con evaluación, mejora continua con el propósito de optar por la acreditación. Un aspecto que consideran importante en ambas son los procesos de evaluación para la mejora continua, y como estos además detectan aspectos a mejorar a nivel institucional, como por ejemplo bases de datos para generar indicadores de calidad, en este aspecto se encuentra trabajando ambas instituciones. Un aspecto valorado como buena práctica en la UNA es el Taller Inducción a la Autoevaluación de Carreras en el Marco de la Gestión de la Calidad. Este ofrece un marco conceptual y metodológico básico del proceso de autoevaluación, dirigido al personal de unidades académicas con interés en incursionar en la autoevaluación. Su diseño y facilitación está a cargo del equipo asesor de la Vicerrectoría de Docencia (Achía et al, 2018).

5.5. Consideraciones finales

Para la implementación de la acreditación, en general, se puede indicar que al igual que en la formulación intervienen actores públicos y privados. Se identifican actores institucionales aliados, mediante convenios que realiza el SINAES, como lo son: Colegios Profesionales, Redes Académicas Internacionales, Organismos Internacionales, Agencias de acreditación internacionales, el CONESUP, el CONARE. Actores individuales relevantes como, Mayra Alvarado, Directora Ejecutiva del SINAES; el Sr. Jorge Mora, quien, en el periodo de implementación, fungió como rector de la UNA y como presidente del CNA.

A partir de las interacciones encontradas y el análisis de redes, se identifican el rol de los actores y sus estrategias. El actor promotor y director en el proceso de implementación de la acreditación de carreras es el SINAES, que tiene a su cargo ejecutar acciones dirigidas a certificar la calidad educativa de las carreras impartidas por las universidades costarricense.

El SINAES promueve la Ley de Fortalecimiento del SINAES, que establece un financiamiento estable, además logra obtener recursos económicos por medio del empréstito negociado por el gobierno de Costa Rica y el Banco Mundial. Las universidades adherentes del SINAES, cooperan entre ellas para lograr tener un modelo de evaluación, la aprobación, así como con el financiamiento del ente acreditador, que inicialmente fue brindado por cada una de las instituciones adherentes. Esta cooperación también es observada entre el SINAES y el MEP, el cual coopera con financiamiento y con la alianza que SINAES establece con el CONESUP.

La estrategia utilizada por el CNA, como instancia de toma de decisión del SINAES, fue la cooperación de las universidades adherentes al SINAES y con el gobierno para posicionar la importancia de la calidad en la educación superior. Tanto el gobierno como las universidades se constituyen en actores aliados en el proceso de implementación.

Otra estrategia utilizada fue establecer alianzas estratégicas para lograr cumplir con sus funciones. Se realizan convenios de cooperación con Colegios Profesionales y con instancias internacionales como redes académicas y otras agencias de acreditación.

Con el CFIA se logra un convenio de cooperación; sin embargo, se dan algunos desacuerdos cuando conforma su propia agencia de acreditación AAPIA y se perciben estas dos instancias como competencia y como actores opuestos en el proceso de implementación. El SUPRICORI, agencia de acreditación fundada por la UNIRE, también se clasifica como un actor opositor; se posiciona como una agencia de acreditación con costos inferiores. Se establecen vínculos con organismo internacionales con RIACES, IQAAHE y con agencias de acreditación de Chile, Colombia y España.

La estrategia de negociación también fue utilizada, por ejemplo, el modelo de evaluación posee criterios de calidad producto de los intercambios tenidos en las reuniones con las universidades adherentes. Estos criterios se relacionan con investigación e infraestructura. La flexibilidad de la noción de calidad es parte de esta negociación. Esta flexibilidad se

refiere a que la calidad es entendida en términos de la adecuación a los propósitos de la universidad. El plan o compromiso de mejoramiento que realiza cada carrera cuando implementa la acreditación es una negociación entre la carrera y las autoridades a lo interno de las instituciones para realizar un compromiso con el SINAES.

En cuando a los escenarios donde se analizan los discursos se identifica que en las ceremonias de acreditación se enfocan el discurso de la calidad con el principio universitario de la excelencia. La calidad es el camino al máximo principio universitario: la excelencia. Se introduce la calidad, concepto proveniente del ámbito industrial, aproximándolo a la excelencia. La alusión al mejoramiento continuo que conlleva la acreditación de carreras fue de frecuente mención. La rendición de cuentas también fue mencionada. Por último, en este escenario se incluye la misión universitaria como formadora de capacidades que respondan al contexto y desarrollo del país.

En el análisis del discurso realizado para las ceremonias de acreditación se encontraron relaciones con principios universitarios como la excelencia, ideas provenientes de organismo internacionales como evaluación, mejora continua y la relevancia de la acreditación para responder a la sociedad del conocimiento.

En el periodo bajo estudio, no ha existido por parte del SINAES una noción explícita del concepto de calidad. Sin embargo, si ha existido una operacionalización de esta en dos modelos que contienen criterios de calidad utilizados en el ámbito internacional. Un aspecto faltante en los modelos evaluación de la calidad es la introducción de elementos del contexto nacional, los cuales deberían responder ¿qué tipo de necesidades sociales, económicas y culturales debe responder la educación superior?

Para la educación universitaria pública los modelos de evaluación se quedan cortos en los criterios utilizados para valorar las actividades de investigación y acción social o extensión, aspectos que son fundamentales para el cumplimiento de la misión de estas casas de enseñanza. La exclusión de estos aspectos podría responder a que el SINAES ha planteado un modelo de evaluación con criterios que tienden a la verificación de calidad mínima en estos criterios, ya que existiría una dificultad por parte de las carreras de las universidades privadas en cumplirlos.

En cuanto a los casos tanto en la UNA como en la UCR, se introduce dentro de sus actividades los procesos de autoevaluación de carreras para optar por la acreditación. Para

este fin, se incluyen en la políticas y planes estratégicos de ambas instituciones y se establece una estructura organizativa conformada por oficinas con personal especializado en temas de evaluación, calidad y diseño curricular. La noción de calidad brindada por personal de las carreras de educación fue muy apegada a los aspectos brindados por el SINAES. En ambos casos perciben los procesos de autoevaluación con fines de acreditación como mecanismos que favorecen el mejoramiento continuo. También dentro de la noción de calidad se menciona un aspecto poco tratado en el modelo 2009 de evaluación del SINAES y son aquellos que responden a la pertinencia, respuesta al entorno contexto y concordancia con la misión de estas instituciones.

En el caso de la UNA desde las políticas y normativa la excelencia y calidad empiezan a utilizar como sinónimos y, para este caso, el único modelo para valorar utilizado es el de SINAES. Para el caso de la UCR, este hecho no es tan evidente; sin embargo, bajo la política de excelencia se incluyen estos procesos. En este sentido, para las carreras de educación, surge la interrogante: ¿En qué medida el plan de estudios responde a la agenda en materia educativa del país?, lo cual no es valorado por ninguno de los dos modelos de evaluación que ha utilizado el SINAES en el proceso de implementación de la acreditación.

Capítulo VI.- Apoyo político para la implementación de la acreditación

La finalidad de este capítulo es analizar el componente de aspectos no normativos del modelo de Sabatier y Mazmanian (1981) para el análisis de la implementación de una política pública. De acuerdo con dicho modelo, los aspectos no normativos se refieren al apoyo político recibido en la implementación de la política y el efecto que producen los cambios en las condiciones socioeconómicas y técnicas en la implementación, así como el apoyo del público, grupos de interés y autoridades relacionadas con la implementación; es decir, se responde a la interrogante de investigación sobre el nivel de apoyo en los medios de comunicación en el tema de la calidad de la educación superior universitaria. Para esta investigación, el análisis se concentró en lo indicado en medios de comunicación, en el Estado de la Educación, ceremonias de acreditación y en el informe de la OCDE publicado en el 2015 se utilizaron las técnicas de revisión documental, ARS y ACD. La información para el análisis se obtuvo de las siguientes fuentes: artículos publicados en los periódicos en el periodo 2001-2016. Los Informes del Estado de la Educación publicados a partir del 2005 y los actores de gobierno que participaron en ceremonias de acreditación en el periodo 2001-2005.

6.1. Discursos de los actores de gobierno

Para analizar los discursos de actores de gobierno se tomaron las palabras brindadas por los ministros de Educación en ceremonias de acreditación en el periodo 2001-2005. Se ubican estos discursos en las categorías: **principios universitarios, ideas de organismos internacionales y respuesta a la sociedad de conocimiento**. La última categoría se subdivide en dos: *el desarrollo de capacidades humanas y la economía basada en el conocimiento*. A continuación, se presentan los resultados de este análisis.

La excelencia se utiliza recurrentemente para posicionar y comprender la acreditación de la calidad. Por ejemplo, es definida como una búsqueda, camino o sendero para avanzar a la excelencia académica por parte de las instituciones públicas y privadas costarricenses.

En el año 2001 el entonces Ministro de Educación, Guillermo Vargas, indica:

“para el Gobierno de la República, la inocultable satisfacción de quien ve como se fortalece, como se engrandece y como se ensancha el camino en la búsqueda de la excelencia

universitaria costarricense pública y privada” (Acta 119, 27 nov. 2001. Luis Guillermo Vargas, Discurso ULatina).

En lo cual coincide en año 2002, la Ministra de Educación, Astrid Fischel, en relación con la acreditación de carreras de educación de la UNA:

“con ello están dando muestras una vez más del ineludible compromiso con la excelencia académica, procurando en un servicio educativo de gran calidad para beneficio de todos los estudiantes y por ende, también de nuestro país” (Acta 148, Astrid Fischel, Ministra de Educación)

Según Guillermo Vargas, ministro de Educación Pública, la excelencia debe ser entendida:

“como la adecuación del ser y quehacer de la educación superior a su deber diario; como concepto obviamente muy tridimensional, íntimamente ligado a la pertinencia, que abarca todas sus funciones y actividades, cuya consecución debe asegurarse por medio de procesos continuos de evaluación tanto internos como externos, de su eficiencia, de su eficacia, de su relevancia, de los programas y servicios que ofrecen, todo ello, por supuesto, en el marco de la más amplia libertad académica” (Acta 119, 27 nov. 2001. Luis Guillermo Vargas, Discurso ULatina).

Como parte de respuesta a la sociedad del conocimiento se considera importante la acreditación como una herramienta para fortalecer el desarrollo de capacidades como capital humano. Considera, Guillermo Vargas, de suma importancia la revisión y evaluación constante en el contexto de la sociedad del conocimiento, ya que:

“la universidad costarricense tiene la tarea en estos momentos en ampliar el acceso y la permanencia, así como el éxito de los estudiantes, mediante acciones que replantean cambios curriculares que responda al mundo del trabajo, se debe robustecer la educación continua y permanente y enriquecer la investigación” (Acta 106, 04 de setiembre del 2001. Luis Guillermo Vargas, Ministro de Educación, Acreditación Medicina y Trabajo Social).

Agrega, Guillermo Vargas, que la meta fundamental es: “alcanzar la plenitud y el desarrollo pleno de la persona humana por encima de cualquier otro valor social” (Acta 119, 27 nov. 2001, Luis Guillermo Vargas, Discurso ULatina). Además, considera que los cambios deben efectuarse realizando ajustes con respecto al mercado de trabajo y centrándose en el desarrollo pleno de la persona humana bajo los principios de equidad y calidad (Acta 106,

04 de setiembre del 2001. Luis Guillermo Vargas, Ministro de Educación, Acreditación Medicina y Trabajo Social).

Se plantea como desafío de la calidad el promover en las instituciones las transformaciones necesarias con el propósito “de que estas se conviertan en un referente de cambio a la sociedad que lo reclama en tiempos de aceleración vertiginosa, ya que en esta se desarrollan valores culturas, para construir y reconstruir el tejido social y así contribuir en mejor calidad de vida para los costarricenses” (Acta 119, 27 nov. 2001. Luis Guillermo Vargas, Discurso ULatina).

También se considera la acreditación como un beneficio muy alto, ya que esto le permite prepararse para aportar al país los recursos humanos que necesita:

“toma muchachos y los vuelve altamente competitivos para el mundo tan complejo que vive la sociedad abierta y cada vez más de Costa Rica y además estamos también impulsando un proceso para que tengan también una idea muy clara del contexto que le toca vivir y un compromiso ético moral a la sociedad que sirven” (Acta 183, Ing. Luis Chaves Monge, Rector Interino de la Universidad Latina de Costa Rica).

Otra categoría encontrada fue la de *economía basada en el conocimiento*. Se considera que en el tiempo actual el conocimiento es un bien intangible. En este sentido se establece la necesidad de fortalecer la política de acreditación, la capacidad de análisis crítico de la educación superior con el propósito de dar propuestas alternativas de desarrollo y esto se puede lograr si se toman en cuenta las metas y los propósitos internacionales.

Se menciona que algunos han visto en la acreditación un mecanismo de competencia en mercado complejo de la enseñanza superior en Costa Rica (Acta 198, Gabriel Macaya) (Acta 106, 04 de setiembre del 2001. Luis Guillermo Vargas, Ministro de Educación, Acreditación Medicina y Trabajo Social. En este mismo sentido la representante del Ministerio de Educación Pública, Marlen Gómez, realiza una alusión a un compromiso con un país competitivo al que todos aspiramos, el cual puede ser alcanzado mediante el mejoramiento continuo de la calidad. (Acta 206, Lic. Marlen Gómez, Representante del Ministro de Educación)

La universidad debe ser creadora de conocimiento, por lo que están en la obligación de mantener investigación de alto nivel la cual contribuya de manera clara y creciente del

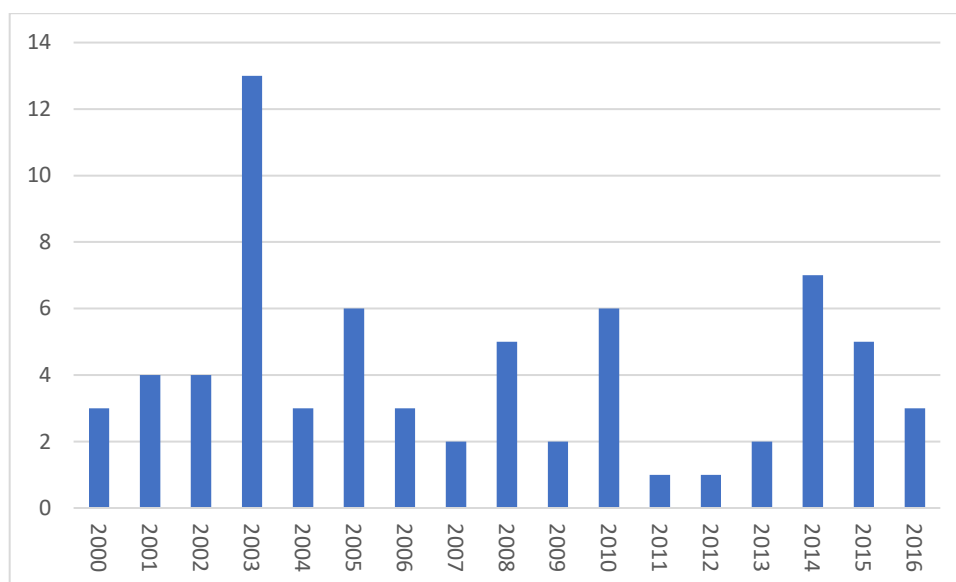
desarrollo de la sociedad (Acta 119, 27 nov. 2001. Luis Guillermo Vargas, Discurso ULatina).

Un elemento interesante mencionado por Guillermo Vargas es el mantener una investigación de alto nivel, lo cual es contradictorio con el modelo para valorar la calidad, propuesto por SINAES, en el cual se incluyen pocos criterios que no identificarían identificar si las universidades están realizando actividades de investigación de alto nivel.

6.2. Interacciones presentes en los medios de comunicación

Se identifican los actores y analizan los discursos para el periodo 2000-2016 de los artículos publicados en los periódicos: *La Nación*, *La República* y *La Prensa Libre* relacionados con calidad y acreditación universitaria. En la figura 61 se presentan el número de artículo publicados por año en los periódicos estudiados. Como se puede observar en la serie histórica, el año con mayor número de publicaciones es el 2003, con 13 artículos, este pico se puede explicar por dos hechos contextuales, se empezaron a acreditar las primeras carreras y el SINAES se siente amenazado por la creación de diversas agencias de acreditación como: la SUPRICORI y desde los Colegios Profesionales.

Figura 61. Número de artículos de periódico para el periodo 2000-2016

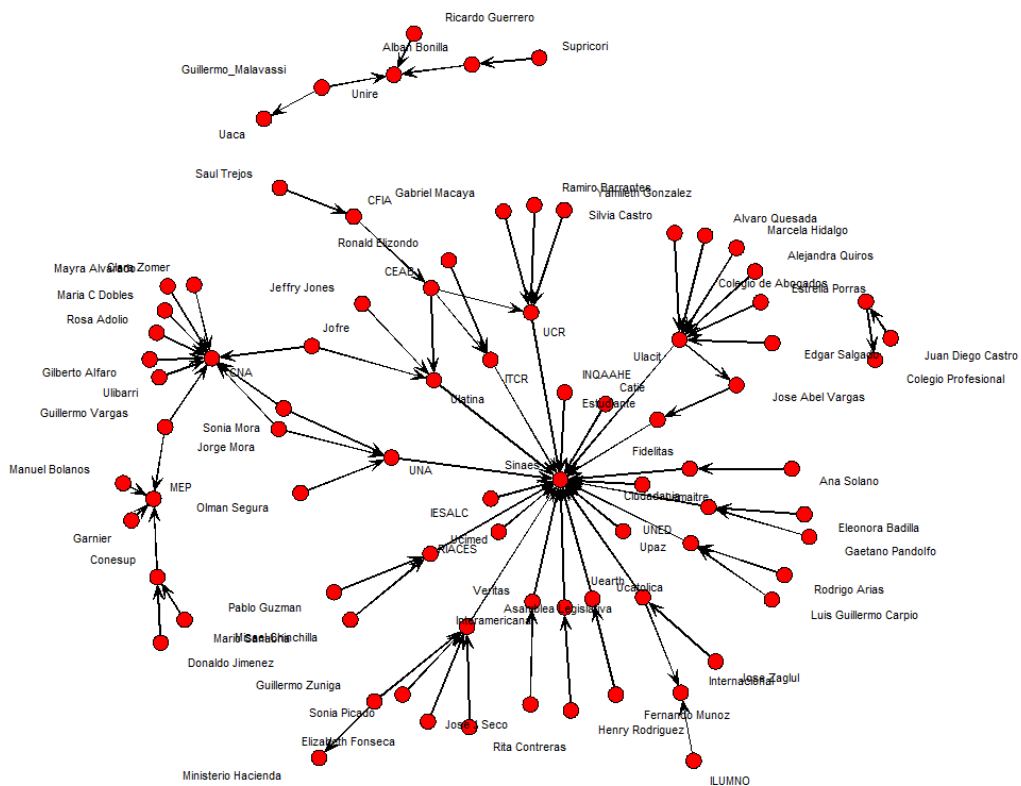


Fuente: Elaboración Propia con base en los artículos de periódicos analizados.

Mediante un ARS se construye una red. En esta red los nodos están representados por personas e instituciones que realizaron alguna manifestaron con respecto al tema de

calidad, acreditación o el SINAES. La relación está determinada por las instituciones de pertenencia de la persona y la relación de esta institución con el SINAES. La red construida a partir de estos nodos y relaciones tuvo una densidad de 0,01279 (1,3%), producto de 85 relaciones que conectan 82 nodos (Figura 62). La red (en la parte superior) presenta un conjunto de nodos desconectados de los demás. Estos nodos desconectados son UNIRE y SUPRICORI, que tiene una posición desfavorable con la manera en que el SINAES implementa la acreditación de carreras. No se establece relación con el SINAES, pues un conjunto de universidades privadas conformó su propio sistema de acreditación y lograron posicionar este tema en los medios. Es relevante mencionar que esta iniciativa no logró tener apoyo favorable para consolidarse. Otro conjunto de nodos que no se encuentran conectados se relaciona con los colegios profesionales, posicionando en los artículos analizados la acreditación de profesionales desde estas instancias. Por ejemplo, el Colegio de Abogados (en ese momento liderado por Juan Diego Castro), inició con este mecanismo, pero sin una vinculación con el SINAES.

Figura 62. Red de actores presentes en los medios de comunicación



Fuente: Elaboración Propia, a partir de los artículos de periódico analizados.

Los nodos que presentan mayor centralidad en la red de actores en los artículos analizados son la SINAES, la ULACIT, el ITCR, la ULatina y la UCR (Cuadro 24).

Cuadro 24. Indicador de centralidad de los actores presentes en la red

ID	Actor	Indicador Centralidad ^{1/}
1	SINAES	1
2	ULACIT	0,3731
3	ITCR	0,3419
4	ULatina	0,3310
5	UCR	0,3266
6	UNA	0,2853
7	Fidelitas	0,2720
8	Ucatolica	0,2720

ID	Actor	Indicador Centralidad ^{1/}
19	UNED	0,2679
10	Asamblea Legislativa	0,2378
11	Uearth	0,2363
12	Upaz	0,2269
13	Catie	0,2269
14	Estudiante	0,2221
15	Ciudadanía	0,2156
16	CEAB	0,2074
17	Interamericana	0,2068
18	RIACES	0,1986

Fuente: Elaboración Propia.

Nota: 1/ El indicador de centralidad se encuentra entre 0 y 1

2/ Se presenta los actores con las 20 centralidades más altas

Tanto las universidades públicas como privadas son los actores que presenta altos indicadores de centralidad. La ULACIT (0,3731). presenta un alto indicador de centralidad. Lo cual indica que esta universidad posee en una posición favorable con respecto a la cantidad de conexiones que menciona en estos medios.

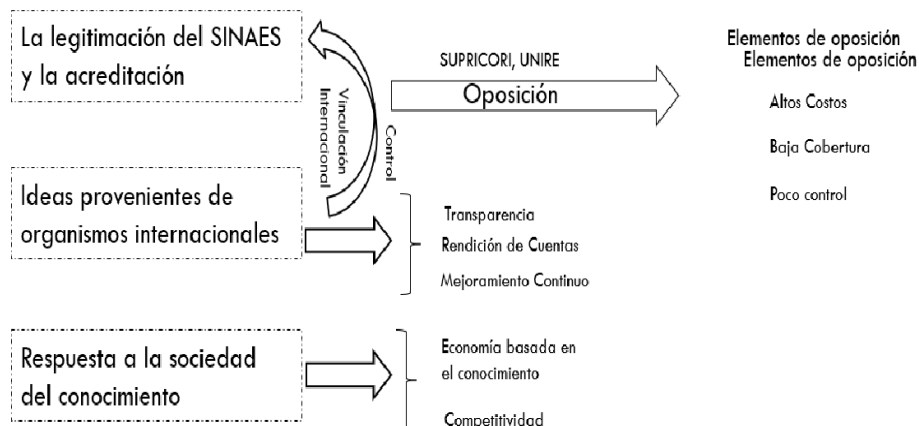
6.3. Análisis de los discursos relacionados con calidad y acreditación presentes en los periódicos: *La Nación*, *La Prensa Libre* y *La República* 1999-2016

Los artículos de los periódicos analizados coinciden en mencionar que la implementación de la acreditación presenta una baja cobertura y poca cantidad de personas graduadas provenientes de carreras acreditadas. Las posibles razones que se indican son los elevados costos que tienen estos procesos, además de ser desgastantes y engorrosos. Esta referencia se realiza a lo largo del periodo de estudio, en los tres periódicos analizados.

Los principales temas que se posicionan en el discurso de los medios se dividen en: la legitimación del SINAES y la acreditación. Los elementos provenientes de organismos internacionales son: mejoramiento continuo y la importancia de la calidad en para la economía basada en el conocimiento (Figura 63).

Figura 63. Categorías de análisis medios de comunicación

Medios de Comunicación



Fuente: Elaboración propia

A continuación, se desarrollan las principales ideas alrededor de estas categorías.

6.3.1. La legitimación de la implementación

Se identificaron en el discurso aspectos relacionados con legitimar la instancia acreditadora. La mayor cantidad de artículos con esta característica se identifican en el año 2003. Esto se puede deber a la aprobación de la ley N°8256, logra posicionar en la opinión pública un mayor apoyo hacia el SINAES, ya que ciertas universidades privadas crearon SUPRICORI, para acreditar carreras de universidades privadas, además de una preocupación relacionada con una posible proliferación de agencias de acreditación por parte de los Colegios Profesionales.

Existen hechos contextuales subrayados en los artículos, que legitiman la existencia del SINAES, como la proliferación de instituciones privadas, así como los pocos controles por parte de CONESUP, alta demanda por estudios superior y gran competencia. Al respecto:

“El Conesup sabe que existen universidades buenas y malas. Se considera que el Conesup debe de brindar más información con el propósito de poder analizar: permisos para operar, evaluaciones por desempeño, perfil de la universidad, tiempo que se tarda en cada una de las carreras, nivel de satisfacción de los empleadores” (Siu,2014A).

Este discurso de legitimación también se manifiesta al indicar que, aunque una carrera sepa que es de calidad, es mejor si una instancia como el SINAES lo certifica, ya que una

instancia de este tipo puede generar confianza y credibilidad a la población sobre la calidad de las instituciones de educación superior.

Además, se considera que la acreditación de carreras es un medio que brinda confianza a los estudiantes, a los padres de familia, empleadores y en general al país sobre la calidad de la oferta académica. Se da un crecimiento en el número de instituciones privadas que poseen poco control para garantizar la calidad. El SINAES vendría a ser un mecanismo para subsanar esta situación; por ello:

“significa que el estudiante cursará una profesión actualizada y con programas en constante revisión... "Estamos hablando del derecho de tener una educación de calidad, cuyo plan de estudios esté actualizado, en revisión permanente y que cuente con la infraestructura idónea. Que la universidad posea el personal académico necesario para atender a los alumnos en sus cursos”, detalló Gilberto Alfaro, director ejecutivo del SINAES. (Barquero, 2016)

Existen manifestaciones por parte de miembros del CNA, como Jorge Mora, sobre la rigurosidad que posee el SINAES como ente acreditador; y la acreditación contribuye a crear una cultura de calidad institucional lo cual genera beneficios en el largo plazo; por ello:

“Cuando los procesos de acreditación se desarrollan con rigurosidad, independencia, cuentan con instrumentos que generan confianza y credibilidad y efectivamente contribuyen a crear una cultura institucional de la calidad, se convierten en una inversión cuyos beneficios perduran a lo largo del tiempo” (Mora, 2003C).

Este discurso de legitimación también puede ser observado con mayor énfasis en el año 2012, sin embargo, en este momento se relaciona más con los vínculos internacionales que realiza el SINAES con organizaciones IQAAHE, RIACES y ANECA:

“A nivel mundial la acreditación es un mecanismo legitimado como estrategia, para elevar la cantidad de educación superior, así como asegurar a profesionales de primera línea que se encuentren al servicio de los países por medio del desarrollo y la innovación de los nuevos talentos” (Granados, 2014).

Es importante encontrar apoyo en ciertas áreas de acreditación internacional. Para que este cuente con el reconocimiento mundial, se hace referencia a las acreditaciones avaladas por Canadá en las áreas de ingeniería y arquitectura: “De esta forma, se estará verificando que

las carreras y las universidades en conjunto estén cumpliendo con las normas internacionales de la educación” (Zuñiga, 2003).

Se menciona que el CFIA, trabaja la acreditación de carreras con el ente internacional CEAB. Consideran que la acreditación ante esta instancia es importante porque garantiza que los profesionales nacionales tengan una preparación altamente calificada (Zuñiga, 2003).

Por otra parte, realizan manifestaciones que desfavorecen este discurso de legitimación, la cual es constante a lo largo del periodo de implementación estudiado y se fundamentada en la baja cobertura en el número de carreras acreditadas en términos de población graduada que proviene de carreras acreditadas y altos costos. Estas son expresadas en los tres medios de prensa analizados:

En el periódico *La República* se indica:

“existen pocas carreras acreditadas porque es un proceso largo y engorroso. Y también son procesos costosos”... “Solo el 4% de las carreras se encuentran acreditadas” (Garita, 2009).

Con respecto a la población graduada en *La Prensa Libre* se menciona:

“el 99% de las graduaciones provienen de carreras sin acreditar. Al analizar la promoción anual de profesionales que salen a la calle, se nota un desequilibrio entre aquellos que provienen de una carrera acreditada, y quienes no, estos representan el grueso de las graduaciones” (Córdoba, 2012).

Y en *La Nación* se menciona sobre la baja cobertura de la acreditación:

“Solo 4% de las carreras universitarias tiene carreras acreditadas” (Villegas, 2006);

“poca cobertura de la acreditación, por ejemplo, para el 2008 se indica que solo el 4% de carreras universitarias públicas como privadas tienen certificado de calidad. (de las 1200 carreras solo 46 tienen acreditación) y solo 11 instituciones tiene al menos una carrera acreditada” “Solo 4% de las carreras universitarias tiene carreras acreditadas” (Villegas, 2008).

Finalmente, a partir de ese análisis se identifica una posición de los medios de comunicación alineados con la idea de sociedad del conocimiento y la teoría del capital humano, la cual plantea que el conocimiento es una vía para el desarrollo. Por tal razón, es

importante una educación superior que garantice la calidad educativa de las universidades, la cual debe incluir una valoración del cumplimiento con las demandas de la sociedad del conocimiento, por otra parte, sino se cuentan con mecanismo para garantizar la calidad esta podría ser una especie de “maquila” mal pagada, con respecto a los centros de producción de conocimiento.

6.3.2. Ideas provenientes de organismos internacionales: evaluación, transparencia, rendición de cuentas y mejoramiento continuo

Se identifican elementos provenientes de organismos internacionales como la transparencia, evaluación y rendición de cuentas. El argumento de más fuerza que posiciona estos elementos también se encuentra relacionado con el rol ineficiente del CONESUP considera que esta instancia debe fiscalizar a las instituciones de educación superior privadas, pero tiene poca normativa y mecanismos para realizarlo, incluso se considera una instancia con un funcionamiento obsoleto.

Un elemento recurrente que da fuerza a estos elementos es el subrayar la responsabilidad que tienen las carreras e instituciones de educación superior con la sociedad. Lo siguiente es indicado por Edgar Salgado, Vicerrector de Investigación de la ULACIT:

“La carrera y la institución como un todo hacen una “promesa” a la sociedad: la formación de profesionales críticos, creativos y competentes para afrontar los retos actuales y futuros en su disciplina” (Salgado, 2010).

Según manifiesta Gabriel Macaya, exrector del UCR, es por esta razón importante propiciar confianza en la sociedad en los centros de educación superior mediante la acreditación de la calidad, lo cual permite demostrar a la sociedad que se cumplen con estándares calidad.

“Este es un mecanismo de transparencia frente a la sociedad que se desarrolla como garantía de calidad. De esta forma un estudiante puede saber desde el principio que la carrera cumple con los estándares mínimos” (Núñez, 2002).

Se resalta en los artículos, cómo en el contexto actual la sociedad exige modernización y transformación de la educación superior. Siendo la acreditación parte de este cambio, que se constituye en una fuente de información el servicio educativo que las universidades brindan. Este argumento se sostiene como una manera de cautelar los recursos públicos y un tema de interés público, así como la transparencia del sistema. Según indica Jorge Mora,

presidente del CNA, por ejemplo, estos procesos contribuyen a brindar información a la sociedad, a empleadores, estudiantes y padres de familia sobre las carreras y las instituciones de estudios superiores.

“Resulta muy saludable para el país la información y la discusión pública sobre el tema de la acreditación y de la calidad de la educación superior universitaria. Por su trascendencia social, esta es una cuestión de interés público. La formación de profesionales es una de las funciones esenciales de la institución universitaria y la calidad de los titulados, una preocupación de las propias universidades y de la sociedad: familias, comunidades, estudiantes empleadores públicos, privados y entidades gubernamentales”. (Mora, 2003)

La evaluación se utiliza como herramienta para la gestión, planificación y apertura al escrutinio. Por ejemplo, los pares externos realizan un escrutinio de la carrera con el propósito de enriquecer los planes de mejoramiento que orientan la gestión de la carrera. A continuación, se presenta una cita manifestada por el ML. Carlos Díaz Chavarría, profesor universitario:

“La evaluación y la acreditación no son una moda académica pasajera, sino que están constituyendo en una herramienta indispensable de política, planificación y gestión universitaria para verificar la calidad de la educación, garantizar la confiabilidad institucional ante la sociedad; otorga un reconocimiento social; y sustentar la correspondencia entre la misión, los propósitos y los resultados universitarios (Díaz, 2005)”.

Se presenta la acreditación de carreras como un elemento donde se promueve la competencia entre las universidades; la información que brinda a las personas interesadas se constituye en un criterio importante cuando se elige una carrera, es decir:

“carreras acreditadas ofrece un relevante criterio en el momento seleccionar una carrera o institución dónde cursar para la contratación de profesionales su procedencia De carreras acreditadas por un órgano socialmente reconocido, pero cumplimiento de esa función es un criterio cada vez más importante” (Mora, 2003B).

Una idea relevante planteada es considerar la acreditación como un compromiso con la mejora continua de la calidad, el cual es plasmado en un plan de mejoramiento elaborado a partir de un proceso de evaluación interna.

“Con la acreditación la universidad se compromete a un plan de mejoramiento continuo, es decir que debe ir revisando las áreas y someterlas a estándares más elevados. Es como un filtro de calidad” (Siu, 2014), agregó Sonia Marta Mora, presidente del CNA.

El proceso autoevaluación que conlleva a la acreditación permite a las carreras, identificar debilidades y fortalezas en los diversos aspectos de la carrera, con el fin de lograr una determinada calidad. Un ejemplo es lo expresado por el profesor, José Alberto Prado, de la Universidad de Costa Rica:

“Lo importante de una acreditación es que se hace una evaluación desde el nivel interno de las universidades, y de esta forma se mejoran los niveles de calidad y a la vez nos obliga a trabajar en otras áreas con el fin de perfeccionarse cada día más” (Núñez, 2003).

Se recalca la idea del mejoramiento en la calidad y la formación de profesionales, en concordancia con lo estipulado por la misma institución. La evaluación se define como un proceso permanente; en algunas ocasiones se considera como un ideal generar una cultura de calidad. La cultura de calidad se refiere a que la carrera contantemente se mire a sí misma desde criterios definidos que permita identificar debilidades y fortalezas.

La acreditación universitaria se considera relevante porque potencia y garantiza la búsqueda constante de la mejora de la calidad, entendida esta como el cumplimiento de una intencionalidad plasmada en la misión, visión, perfil profesional y principios pedagógicos de las universidades y de sus unidades académicas (Salgado, 2010).

6.3.3. Economía basada en el conocimiento

El discurso, relacionado con la economía basada en el conocimiento, se fundamenta en que la acreditación es importante, ya que existe una dinámica global compleja que exige profesionales competitivos, multiculturales, interdisciplinarios, críticos, creativos, emprendedores, y con gran capacidad de adaptarse al entorno variante. Tanto los procesos de autoevaluación y acreditación representan importantes estrategias de gestión para el cambio y transformación educativa (Chavarría, 2005). Otro aspecto relevante señalado del contexto actual es la idea que las universidades inciden en el desarrollo de los países por medio de la producción y transferencia de conocimiento (Chavarría, 2005).

Es claro el señalamiento que se realiza sobre la responsabilidad del Estado de generar acciones para que la formación se encuentre en concordancia con el modelo de desarrollo país. Una acción es la fijación de estándares basados en referentes reconocidos

internacionales, por lo que se considera la acreditación de carreras como un indicador importante a considerar para las empresas que se desean establecerse en el país.

Se concibe que la formación de calidad como un factor generador diferenciador de desarrollo, ya que, la educación cumple un rol como vehículo de ascenso social. Se considera que las actuales circunstancias exigen por parte de las instituciones educativas caracterizadas por una gestión eficaz formar individuos flexibles con una capacidad para adaptarse a un mundo cambiante, competitivo y complejo.

“La acreditación brinda esperanza para lograr una sociedad con mayor avance económico, político, cultural y social, que nos beneficie a todos”. (Chavarría, 2005).

El Tratado de Libre Comercio (TLC) es un elemento contextual, según Arturo Jofré, exrector de ULatina, que apoya la importancia de acreditar carreras, además de fortalecer la idea de que la acreditación es una herramienta de respaldo frente a la globalización.

“En Latinoamérica estos procesos son nuevos, han tomado fuerza con la globalización y en el caso de Costa Rica, con la negociación del TLC entre Centroamérica y los Estados Unidos” (Barquero, 2003).

Esto refuerza la idea de la importancia de la acreditación en el TLC porque en estos están contenidos una serie de acuerdos en materia laboral y de facilidades para la movilización internacional de mano de obra especializadas con formación universitaria. En un artículo al referirse a la acreditación lo presenta como:

“un “escudo” para profesionales ticos cuando los de otros países se presten a ofrecer servicios” (Barquero, 2003).

Los TLC abren oportunidades a muchos profesionales, pero es necesario que además del título universitario, exista un respaldo que compruebe la calidad de estudio que recibieron (Zuñiga,2003).

Se menciona el papel que tiene las universidades en el marco del TLC para el caso de las ingenierías, el contar con una certificación internacional, facilitaría la inserción en el mercado laboral.

Se ejemplifica el caso de las carreras de ingeniería que se están acreditando con la agencia canadiense CEAB. Se señala que esta acreditación brindaría mayor facilidad a los profesionales de colocarse en el mercado norteamericano (Siu,2003).

Es importante implementar las nuevas iniciativas que aseguren y mejoren la calidad de los sistemas nacionales de evaluación mediante convenios de cooperación internacionales, como por ejemplo ANECA. Además, de cómo la acreditación podría facilitar la movilidad estudiantil, lo cual es importante para las dinámicas del contexto actual complejas e interconectadas.

En general, en los artículos analizados se relaciona la acreditación, reacreditación y los procesos de autoevaluación con la inserción de egresados en el mercado, la opinión de empleadores sobre el desempeño laboral y la pertinencia de la formación recibida.

Finalmente, es relevante mencionar que en cuanto al escenario de los medios de comunicación el discurso se enfoca en la acreditación como una herramienta de control, de transparencia y rendición de cuentas. Además, se centra en la importancia de la calidad y su acreditación en un contexto basado en la competitividad económica. Un aspecto interesante en este escenario fueron los grupos con posiciones opuestas a la implementación a la acreditación por medio de SINAES.

6.4. Posiciones favorables y desfavorables con respecto a la calidad de la educación superior

A continuación, se presentan las posiciones desfavorables y favorables indicadas en los artículos de periódico sobre la calidad en la educación superior universitaria y la implementación de la acreditación de carreras. En el periodo estudiado existió una mayor cantidad de declaraciones favorables con respecto a las desfavorables.

6.4.1. Posición desfavorable en los artículos de periódico

Las posiciones desfavorables con respecto a la calidad en las instituciones universitarias presentes en los artículos de periódicos analizados se relacionan con poca regulación en las universidades privada, altos costos para acreditarse con el SINAES y un modelo engorroso y poco flexible al cambio.

La poca regulación en las IES privadas se menciona a lo largo de todo el periodo de estudios, esto se indica tanto en el *periódico La República* como en *La Prensa Libre* y para los años 2000, 2014 y 2015:

“La reglamentación que faculta al Consejo Nacional de Enseñanza Universitaria Privada (CONESUP) para velar por el correcto cumplimiento de sus normativas y fiscalizar a cada una de las casas superiores privadas, está completamente obsoleta, además de que carece de los mecanismos e instrumentos necesarios para garantizar una completa y real supervisión de la calidad educativa que brindan” (Morris, 2000).

“El CONESUP no fiscaliza, según lo establecido en la Ley. El CONESUP pretende administrar las instituciones, entonces solicita una serie de permisos a priori, pero hay muy poca fiscalización a posteriori”. (Siu, 2014C)

“Sin embargo, la mayoría de estas operan de manera poco seria e incluso a muchas se les llama “universidades de garaje”, porque ni siquiera reúnen las condiciones básicas para brindar lecciones. Ni qué decir de la carencia de infraestructura adecuada como laboratorios, bibliotecas, clínicas y otros. La educación amerita ser bien supervisada por un ente con plena capacidad institucional y legal. La actual ley del CONESUP data de 1981, reformada por última vez en 2001” (Gutiérrez, 2015).

Otro aspecto desfavorable considerado en los artículos de periódico analizados son los altos costos que representa la acreditación de carreras para las universidades. El elevado costo se menciona a lo largo del periodo de estudio; por ejemplo, esto se indica en los años 2001, 2003, 2004, 2008, 2009 y 2015. Algunas citas se presentan a continuación:

Ricardo Guerrero, presidente de UNIRE explicó: “que no apoyan el SINAES por el alto costo del proceso y por ser oficial y estar reconocido por una ley” (Gólcher, 2003).

Indica Guerrero: “Nosotros nos basamos en la libertad; por eso estamos desarrollando el SUPRICORI (órgano de acreditación de UNIRE)”. Además, Guerrero aseguró que los costos serían más baratos (no especificó montos) que los del SINAES. Incluso las IES privadas manifiestan que han creado el SUPRICORI para disminuir estos costos (Gólcher, 2003).

Se indica en el 2008 que las “instituciones se quejan por elevado costo de someterse a ese proceso”. Esta idea se contrasta con las siguientes estadísticas que evidencia una baja cobertura de la acreditación: “Pese a las ventajas pocos centros educativos optan por este

proceso, pues de las 59 universidades (4 públicas, 50 privadas y 5 internacionales) solo 11 tienen al menos una carrera acreditada "(Villegas, 2008).

El rector de la Universidad Interamericana, Henry Rodríguez explicó en el año 2009 que: "El proceso de acreditación implica costos muy altos, no solo en cuanto a infraestructura o recursos técnicos, sino porque se requiere personal a tiempo completo, suficiente población, en ocasiones las carreras no son tan rentables como para financiar dicha certificación (Garita, 2009).

En el año 2015 con respecto a los costos se indica incluso la preferencia de agencias de acreditación internacional: "Algunos de los argumentos para no realizar el proceso son el alto costo, que ronda los \$7.200, así como un exceso de requisitos. Algunas universidades prefieren instituciones internacionales por encima del SINAES" (Prendas, 2015).

Además, hay una valoración desfavorable con el modelo de evaluación utilizado por el SINAES por parte de Arturo Jofré, rector de la ULATINA, quien manifiesta que la garantía que brinda el SINAES es mínima, dado esto considera importante:

"el hecho de exponer una carrera a criterios internacionales no solo procura mejorar en currículum, sino también en áreas como el profesorado, tecnología de avanzada y servicios educativos" (Nuñez, 2002).

Por último, se indica en los artículos analizados aspectos relacionados con el proceso de evaluación para optar por la acreditación, el cual, se define como largo, engorroso y poco flexible:

"La acreditación de carreras universitarias tiene buena aceptación, pero debido a que el proceso es largo y engorroso actualmente han sido pocas las que han recibido el certificado. No obstante, los reconocimientos otorgados por el SINAES han incentivado a muchas universidades a buscar la forma de certificarse" (Nuñez, 2002)

Además, se considera un proceso poco flexible a la actualización. ya que:

"El certificado de acreditación que algunas agencias ofrecen a las carreras dice textualmente que no se pueden hacer cambios durante el tiempo en que esté vigente la acreditación, so pena de perderla" (Badilla, 2008).

6.4.2. Posición favorable en los artículos de periódico

Las posiciones favorables con respecto a la implementación de la acreditación se argumentan con garantizar la calidad y con mejorarla hasta el año 2007. En los últimos años del periodo estudiando se relaciona con acreditar una formación que responde al contexto.

Por ejemplo, la acreditación puede garantizar una formación con un buen currículo:

"Gabriel Macaya, rector de esta casa educativa (UCR), explicó que profesiones como Ingeniería Civil, Industrial y Eléctrica ya fueron acreditadas ante organismos canadienses. Además, actualmente tres carreras más están bajo la lupa del Sistema Nacional de Educación Superior (SINAES) para garantizar su buen currículo." (Gólcher, 2001)

"Las acreditaciones tienen una fuerte demanda entre los centros de formación privados y públicos, en vista de que garantizan la calidad de la enseñanza en los programas académicos" (Siu, 2003).

Como una garantía del éxito institucional, según indica Eduardo Ulibarri, miembro del CNA:

"Creo que aquellas que van logrando acreditar carreras por el SINAES van considerando la calidad y el reconocimiento social, y por tanto es largo plazo van garantizando el éxito de la institución, y sobre todo el éxito de sus graduados en cuanto al manejo del conocimiento y, eventualmente, su posibilidad de ser empleados adecuadamente por los diferentes patrones" (Zuñiga, 2003).

Una garantía para la sociedad y pública. Indica Jorge Mora, presidente del CNA: "Se garantiza a la sociedad que las carreras reúnen estándares de calidad que se pueden comparar con los de otros países" (Villegas, 2006).

"La acreditación es el mejor instrumento para dar garantía pública de la calidad, es el que se ha definido. Lo que hace la acreditación es decirle al país, a través de un organismo legítimo, que una carrera acreditada cumple con criterio de calidad" (Villegas, 2007).

Con respecto a las implicaciones que tiene como mecanismo de mejoramiento se indica:

"En SINAES celebramos la decisión tomada por el Servicio Civil en el sentido de respaldar y brindar un reconocimiento a las carreras de educación superior (tanto públicas como privadas) que cuenten con el certificado otorgado por el órgano oficial de acreditación, ya que esto estimula el mejoramiento continuo y la calidad académica" (La República, 13/12/2005).

“Las carreras acreditadas por el SINAES han dado fe de experiencia positivas, de mejoras sustantivas y de empeño por continua” (Dobles, 2006).

Esta idea se fortalece al brindar datos las carreras que se comprometen con este mejoramiento:

“Más de 30 programas acreditados, de más de 50 que han pasado por el proceso, continúan avanzando en la consecución de más logros, abriendo caminos para sí y para otros programas que quieran aprender de la experiencia y de sumarse a la realización de actividades educativas con calidad” (Dobles, 2006).

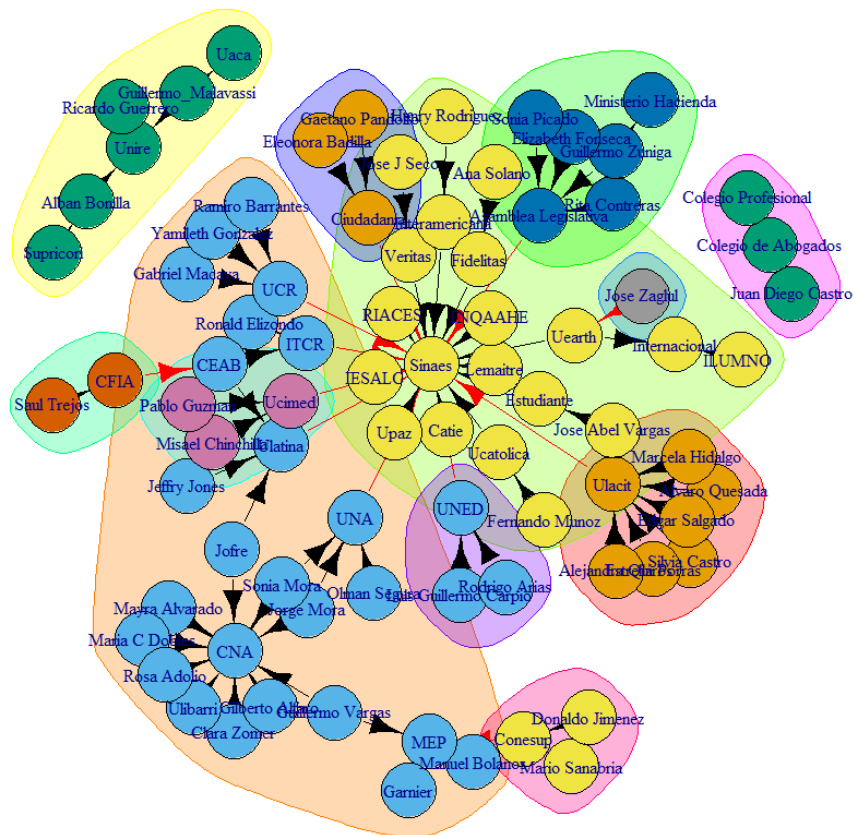
Entre las opiniones favorables se resalta que la acreditación es una certificación que el programa de estudios responde a la realidad nacional:

“Las carreras certificadas por SINAES han sido evaluadas por expertos invitados de otros países. Esa confrontación entre lo que creemos hacer bien y las consideraciones de alguien proveniente de otro contexto, es la clave para surgir en un mundo globalizado. Estudiar una carrera que normalmente se someta a estas evaluaciones nos da mayor seguridad de que los programas de estudios son más acordes a la realidad mundial” (Mora, 2015).

“Estamos hablando del derecho de tener una educación de calidad, cuyo plan de estudios esté actualizado, en revisión permanente y que cuente con la infraestructura idónea. Que la universidad posea el personal académico necesario para atender a los alumnos en sus cursos”, detalló Gilberto Alfaro, director ejecutivo del SINAES” (Barquero, 2016).

Al realizar un análisis de conglomerados de actores presentes en los medios de comunicación se encontraron tres constelaciones de actores. Una conformada por Colegios Profesionales, la segunda se agrupan los actores aliados al SINAES y la tercera por actores opuestos a la implementación de la acreditación compuesta por la UNIRE, quienes tenían la idea de tener una agencia propia para las universidades privadas que tuvieran costos inferiores a los cobrados por el SINAES (Figura 64).

Figura 64. Conglomerados de actores presentes en la red medios de comunicación, 1999-2016



Fuente: Elaboración propia.

A partir del análisis de los artículos de periódico, los medios de comunicación se comportan como un actor filtro los cuales según Subirats y Dente (2014), no son actores, por no tener sus propios objetivos, pero son fundamentales para posicionar los temas relacionados con la política pública. Además, al analizar la interacción entre los actores se identificó con una mayor centralidad SINAES, algunas universidades privadas como ULACIT y ULatina y a las universidades públicas. La mayor centralidad para el SINAES, lo ubica como un actor relevante e indica que temas relacionados con acreditación y calidad agrupan una serie de actores y relaciones entre estos.

Otro resultado interesante es el indicador de centralidad alto presentado por ULACIT, esta universidad privada presenta un apoyo favorable hacia el SINAES y utiliza estos medios de comunicación para posicionar el compromiso que tiene esta institución con la calidad, ante

la opinión pública, lo cual la hace más competitiva con respecto a las demás universidades privadas.

En cuanto a la identificación de constelaciones de actores planteado por Scharpf (1997), mediante el análisis de conglomerados de ARS se identifican con fuerza tres constelaciones. La primera está relacionada con el SINAES y un apoyo a este actor, la segunda con un conjunto de actores individuales e institucionales que tienen una posición desfavorable hacia el SINAES, consideran que las universidades privadas deben tener su propia agencia -SUPRICORI- y con un costo más bajo. Y la constelación de los Colegios Profesionales cuyo interés radica en la acreditación de los y las profesionales con el propósito que estos sean más competitivos a nivel internacional. El CFIA si logra articularse con SINAES por una serie de convenios y a su vez logran vincularse con CEAB, reflejándose la importancia de que los y las estudiantes de ingeniería posean una formación avalada por una instancia internacional como CEAB.

Finalmente, lo indicado en los medios de comunicación resulta un elemento indispensable para el análisis de la implementación de acreditación. Aporta sobre los actores, las interacciones y la manera en que los diferentes actores comprenden la calidad y la acreditación. Se establece que el apoyo brindado por los medios de comunicación presenta posiciones favorables con respecto a que exista una instancia como SINAES que acredite la calidad educativa en el nivel universitario. En este mismo sentido se considera importante que la acreditación es una fuente de información para la sociedad sobre el funcionamiento de las universidad y además, que contribuye a que las universidades respondan con una economía global que exigen ciertas competencias. Sin embargo, conforme la implementación avanza se cuestiona que esta instancia a logrado una baja cobertura. A continuación, se presenta la perspectiva y los principales resultados indicados en el Estado de la Educación.

6.5. Percepción de los graduados de carreras acreditadas sobre la calidad

En el informe sobre el Estado de la educación del año 2017 se muestran los resultados de una encuesta realizada a una muestra de graduados de carreras acreditadas en la cual se consulta sobre diversos aspectos relacionados con la calidad. Al preguntársele a los entrevistados sobre su concepto de calidad, la mayoría la relaciona con: la que se encuentra

actualizada en sus contenidos, la que posee programas acordes a la carrera y la inclusión de prácticas profesionales en la formación.

Además, se les consultó a los graduados con respecto al grado de relación de diversos elementos con la calidad de las carreras. Los entrevistados valoraron como altamente relacionados con la calidad aquellos los recursos como los equipos tecnológicos y los vinculados con la información con que cuentan las carreras, así como el desarrollo de vínculos con el mercado laboral y la contribución a las necesidades del país y de la sociedad. Por el contrario, resultó poco valorado como factor determinante de la calidad aspectos brindados por la internacionalización (Cuadro 20).

Cuadro 25. Valoraciones brindado a aspectos relacionados con calidad. Encuesta de la acreditación de la educación superior desde la perspectiva de los graduados

Aspectos Valorados	Educación	Total
Centros de información, biblioteca y recursos tecnológicos	4,7	4,6
Que me permita tener las habilidades que hoy más se valoran en el mercado laboral	4,7	4,6
Universidad haga actividades que contribuyan con el país	4,6 *	4,4
Que la carrera este acreditada	4,6	4,6
Equipamiento, laboratorios y materiales para los estudiantes	4,6	4,6
Que se informe a estudiantes sobre las posibilidades laborales que tiene la carrera	4,6	4,5
Personal docente haga investigación en el área de la carrera	4,5	4,4
Plan de estudios se esté actualizando al menos cada 5 años	4,5	4,5
Unv. ofrezca becas y financiamiento a estudiantes	4,4	4,4
La carrera genere vínculos con la comunidad	4,4	4,3

Aspectos Valorados	Educación	Total
Años que tiene la carrera de existir	4,4	4,3
Que la carrera genere oportunidades con empresas e instituciones empleadoras en el área	4,4	4,4
Personal docente tenga grados académicos de maestría o doctorado	4,3	4,4
Instalaciones e infraestructura de aulas adecuada	4,3	4,3
Casi todos los que inician la carrera logren graduarse	4,1	3,8
Campus con comedores y zonas verdes	4,0 *	3,8
Vínculos o haga intercambios con instituciones o universidades fuera del país	3,6 *	3,9
Que gradúe numerosos estudiantes por año	3,3 *	3,1
Que haga examen de admisión para seleccionar aspirantes a la carrera	3,2	3,1
Personal docente se haya graduado fuera del país	3,1	3,1
Que alumnos se dediquen únicamente a estudiar durante la carrera	2,9	2,8

* Significativamente diferente a la media del factor, mediante prueba de medias.

Fuente: Programa Estado de la Nación (2017).

Sobre el conocimiento respecto a la acreditación, un 90% de los entrevistados manifestaron conocer sobre esta y un 65% la valoraron como importante. Con respecto al papel del SINAES, un 40% de los entrevistados lo mencionaron espontáneamente, aunque un 28% lo confundieron con el CONESUP como entidad encargada de la acreditación. Al mencionarlo, un 72% dijeron conocer de su existencia. Aproximadamente la mitad de los entrevistados calificó la labor del SINAES con un valor menor o igual a 7 en una escala de 1 a 10.

A partir de los resultados anteriores, se considera en cuanto al apoyo por parte de la población graduada de carreras acreditadas un nivel de apoyo moderado, ya que la mitad de esta población valoró la labor del SINAES como positiva. Por último, un conocimiento alto sobre el tema de acreditación y una valoración moderada en cuanto a considerarla importante.

6.6. Informe de Educación de la OCDE

En el año 2015 Costa Rica inició negociaciones con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para ser aceptada como miembro. Esta Organización agrupa 35 miembros y tiene como propósito promover la mejorar en el bienestar económico y social de las personas. Para este fin, realizó un estudio sobre las políticas educativas costarricenses en sus diversos niveles. Las evaluaciones que realiza, OCDE, de las políticas busca identificar y dar conocer elementos en los que se basan las reformas exitosas, con el objetivo de apoyar el diseño, la adopción y la implementación.

Para la valoración de las políticas educativas OCDE toma en cuenta 5 principios:

- i. Enfoque centrado en la mejora de los resultados de aprendizaje.
- ii. Equidad en las oportunidades educativas.
- iii. Habilidad para recolectar y usar evidencias para fundamentar y realimentar las políticas.
- iv. El financiamiento eficaz de las reformas.
- v. Un proceso participativo para el diseño e implementación de las políticas.

Para el caso de Costa Rica y a nivel de la educación superior, el análisis realizado por OCDE se enfocó en proponer medidas y elementos para que la reforma de la política fortalezca el rol de las instituciones de educación superior en la economía. El principal resultado fue la necesidad de proponer una reforma amplia en el aseguramiento de la calidad, el financiamiento y la gobernanza con el fin de que respalde y responda a las metas de desarrollo del país. A continuación, se presentan las recomendaciones realizadas por OCDE, enfocadas en: aseguramiento de la calidad, el financiamiento y la gobernanza.

Con respecto al aseguramiento de la calidad y a partir del análisis realizado, la OCDE, indica un avance en esta dimensión, el cual se evidenciada con la solicitud de requisitos y

estándares más sólidos para el establecimiento de universidades privadas. Además, subraya como un avance relevante la creación del SINAES. Según OCDE la reforma debe enfocarse en la acreditación de carreras de universidades privadas en áreas de educación, ingeniería, salud, la revisión de los programas de estudios cada cinco años y un rol de inspección más fuerte por parte del gobierno. Además, señala, apoyándose en las pruebas realizadas a los graduados, que existen estándares bajos en la formación de docentes, médicos y abogados. Estas deficiencias son más deficientes por parte de las universidades privadas, a las cuales, según OCDE, se les debería exigir estándares mínimos en la formación. Otro aspecto débil encontrado por OCDE, que podría ser subsanado es incluir dentro de la reforma mecanismos para abordar los programas que posean una mala calidad. Paralelo a esto, señala ausencia de un sistema de información sólido que brinde datos sobre la educación superior, este aspecto lo considera fundamental, ya que los datos e información pueden orientar a la hechura de políticas y proveer de información la población estudiantil y a los padres de familia.

En la dimensión del financiamiento la OCDE cuestiona el FEES otorgado a las universidades públicas. El cual, según esta organización es utilizado para pagar la matrícula y becar a la población estudiantil con bajos ingresos. En este sentido, la recomendación es que este sistema de financiamiento excluye de estos beneficios a la población que cursa estudios en las instituciones privadas. La recomendación de OCDE es pensar en una nueva distribución del FEES, incluyendo tanto al sector público como al privado y sugiere disminuir el gasto de educación superior para fortalecer este financiamiento en educación preescolar, primaria y secundaria. Este aspecto es relevante ya que, podría incidir en un detrimento de la calidad académicas de las carreras impartidas en la universidades públicas y en reformas a las políticas de la educación superior basada en un modelo de incentivos y castigos en el otorgamiento de financiamiento.

Además, OCDE señala, con respecto a la gobernanza, que existen una limitada planificación de la educación superior en general. Considera satisfactorio que la educación pública posee una planificación hasta el 2020. Añade que pesar de incorporar políticas gubernamentales en su elaboración falta que esta sea para el sistema de universidades en general e incluir actores como el MEP u otras instituciones públicas. Adicionalmente, se indica que esta planificación no se incluyen actores del sector privado -que posee al 50% de la población matriculada ni "*conectan explícitamente con metas de desarrollo nacional o*

las necesidades del sector productivo” (OCDE, 2017 p. 19). Por último, se recomienda la implementación de mecanismos más estrictos para dirigir la educación superior con el fin de garantizar que contribuyan a las metas de socioeconómicas del país. Para lograr este fin, OCDE realiza las siguientes recomendaciones: desarrollar una estrategia a largo plazo, establecer una entidad de gobierno para lograr implementar sus objetivos. Además, plantea que en la elaboración de la estrategia debe realizarla un grupo directivo encargado de gestionar una consulta pública, presidida por el ministro de educación, representación de universidades y la sociedad en general. Según OCDE, el objetivo de esta estrategia debe ser desarrollar un sistema de educación superior equitativo, de calidad y que responda a las necesidades de estudiantes y empleadores. Por último, señala la relevancia de que exista dentro del gobierno un organismo que guíe la implementación de la estrategia, el desarrollo de plan de acción, monitoreo de la implementación y asesorar en materia de la política.

Según lo anterior la OCDE ha presentado una serie de acciones concretas que de llegar a ser Costa Rica miembro van a representar una presión y una posible reforma al sistema de educación superior. Dentro de sus recomendaciones se encuentra la modificación de dos aspectos que han sido incluidos en la Constitución Políticas: autonomía universitaria y financiamiento. En cuanto al primero es importante un análisis sobre los aspectos que podría rozar con la autonomía universitaria, ya que uno de los propósitos, de la OCDE, es que este nivel educativo contribuir con el desarrollo económico del país, lo cual podría incluir acciones de control de la oferta educativa universitaria. Y la segunda recomendación relacionada con la redistribución del financiamiento entre todas las universidades, puede constituirse limitar el financiamiento de actividades como la investigación y acción social que realizan las universidades públicas y beneficiar universidades privadas con fines de lucro, lo cual puede ir en detrimento de la calidad de las universidades públicas, ya que, dentro de las metas, misión estas universidades estas actividades son fundamentales.

6.7. Consideraciones Finales.

Al analizar el apoyo político recibido en la implementación de la acreditación de carreras, así como el apoyo del público, grupos de interés y autoridades relacionadas con la implementación. Se encontró que las autoridades políticas, personas que ocuparon cargos o representaban al MEP, establecieron una vinculación directa entre la acreditación y el

principio universitario de la excelencia académica. Por tanto, la acreditación lleva a las universidades a ser instituciones de excelencia. En este sentido, es importante llamar la atención de la poca atención que el modelo de evaluación utilizado por el SINAES brinda a actividades fundamentales como lo son la investigación y extensión. El relacionar excelencia y calidad se percibe como una manera de persuadir en la importancia de la acreditación. Adicionalmente, estas autoridades, posicionan como discurso dominante la acreditación como un mecanismo para garantizar la calidad donde el conocimiento es bien intangible que responde al contexto de la economía basada en el conocimiento y como este último es la base sobre la cual se sustenta el desarrollo de un país.

Para analizar el apoyo público se realizó un análisis sobre los artículos de periódico, en los cuales se brinda un apoyo favorable al pensarlo como un mecanismo de rendición de cuentas, de control y de mejoramiento continuo. También se posiciona el discurso de la acreditación como herramienta o mecanismo importante para formar profesionales y recursos humanos que responda al contexto actual con el fin de lograr el desarrollo del país. También existen posiciones desfavorables por actores opuestos a la creación del SINAES, por estar ubicado en CONARE e indicar que presentan un modelo engorroso y un elevado precio por la acreditación de cada carrera. Además, se menciona, mediante datos, una baja cobertura del SINAES para acreditar carreras y se subraya en que el porcentaje de personas graduadas provenientes de carreras acreditadas es bajo.

La baja cobertura de la acreditación también es señalada por los estudios realizados por el Estado de la Educación. Aunando a lo anterior, el Estado de la Educación, en el año 2017 realizó una encuesta a la población graduada de carreras acreditadas, y se encontró un alto desconocimiento sobre el SINAES.

Por último, se presenta la posición de la OCDE a partir del análisis que realizan de la educación superior costarricense. Este organismo internacional viene a realizar una serie de recomendaciones para que la educación superior responda mediante acciones de aseguramiento de la calidad al desarrollo económico del país lo cual viene a modificar la misión social en las que se sustenta la educación universitaria pública.

VII. Conclusiones

En este capítulo se presentan las conclusiones con respecto a aspectos metodológicos, a las interrogantes de investigación y elementos teóricos relacionados con la acreditación de carreras como componente de la política calidad educativa. Por último se presentan futuras líneas de investigación.

7.1. Del enfoque del institucionalismo centrado en actores, los marcos analíticos y técnicas metodológicas utilizadas

Utilizar el enfoque del institucionalismo centrado en actores en el análisis resultó apropiado para examinar la implementación, ya que, este integra la estructura y el agente, que para esta política pública resulta fundamental.

Desde este enfoque, se utilizó el modelo analítico de Scharpf (1997), el cual brindó a la investigación elementos metodológicos para comprender la relación interactiva entre la estructura de la red de actores que participaron de la formulación la política de calidad de la educación superior, sus estrategias, el contexto en el cual se desarrolló la interacción, y los resultados de esta en términos del contenido de la política analizada. Además, permitió examinar la constelación de actores, que está conformada por el conjunto de actores con los mismos intereses y estrategias para influir en los resultados de la política. Para el análisis de la fase de implementación de la política de calidad, y más concretamente su mecanismo de acreditación de carreras, se utilizó el modelo analítico de Mazmanian y Sabatier (1981), el cual presenta un conjunto de variables independientes que permiten comprender la influencia del marco institucional (conjunto de normas y reglamentos) en la implementación de una política. También, “el marco intenta captar la naturaleza dinámica de la implementación atendiendo a la forma en que los cambios en de las condiciones socioeconómicas, la opinión pública y compromisos y liderazgo de los funcionarios responsables de la implementación afectan el proceso” (Mazmanian y Sabatier, 1981, p. 325).

Con respecto a las técnicas de análisis de información utilizadas, el Análisis Redes Sociales (ARS) resultó una herramienta muy útil para analizar datos cualitativos y convertirlos en métricas cuantitativas para identificar, por medio de grafos, los actores relevantes que interactuaron en el proceso implementación de la acreditación. Para el análisis de actores

que interactúan en medios de comunicación, el *cluster* ARS resultó adecuado para la identificación de constelaciones de actores opuesta en apoyar al SINAES. Por otra parte, la técnica Análisis Crítico del Discurso resultó de utilidad para complementar el ARS y encontrar las principales categorías relacionadas con la acreditación de la calidad.

7.2. Contexto Nacional e Internacional

De acuerdo con el análisis realizado, la formulación e implementación de la acreditación de carreras estuvieron influidos por condiciones contextuales nacionales e internacionales en lo social, lo económico y lo educativo. En el ámbito regional e internacional, el contexto para las universidades es marcado por las características de la economía global, donde el conocimiento es considerado como capital y las universidades como instituciones estratégicas para el desarrollo de los países, por lo que la evaluación y la acreditación se vuelven temas relevantes. En este sentido se observan para el caso de Costa Rica la influencia de organismo internacionales, como UNESCO, quienes posicionan el tema de la calidad y la acreditación como una herramienta para formar recurso humano adecuado para que las universidades contribuyan con el desarrollo del país.

En el año 2000 en la región centroamericana se brindó financiamiento por parte de organismos internacionales, como el BID y la cooperación alemana, con el propósito de concretar la creación de agencias acreditadoras en esta región. También, UNESCO a nivel supranacional brindó líneas sobre el rol de las universidades, la importancia de introducir mecanismos de evaluación y acreditación en los sistemas universitarios, que permearon en la formulación de la acreditación de carreras para garantizar la calidad en el caso costarricense.

Adicionalmente, organismos internacionales, como el Banco Mundial, presionan por la incorporación en los sistemas universitarios de elementos relacionados con el control de la oferta educativa, la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia. Estos elementos son aceptados por el gobierno y las universidades públicas costarricenses a cambio de un empréstito con el Banco Mundial para el financiamiento de infraestructura y el fortalecimiento del SINAES.

En el periodo de implementación se evidencia un cambio en las presiones realizadas por los organismos internacionales. Mientras que en la etapa de formulación el tema de la política de aseguramiento de la calidad se ve influido por UNESCO con una idea de

educación como derecho humano, en el periodo de implementación de esta política, organismos como el Banco Mundial condicionan las ayudas al mejoramiento y desarrollo de indicadores relacionados con control y rendición de cuentas por parte de las universidades. Otro organismo internacional, que empieza a tomar relevancia al final del periodo de estudios es la OCDE, cuyas recomendaciones realizadas en el informe: “Educación en Costa Rica: Aspectos Destacados 2017” (OCDE,2017) han estado presentes en las discusiones sobre la calidad educativa.

En el nivel nacional, dichos procesos deben entenderse dentro de un contexto histórico que se remonta a 1848 donde la educación ha sido un tema prioritario en la agenda pública del Estado costarricense, lo que se ha concretado en políticas educativas que han promovido el aumento en la cobertura y la garantía de financiamiento público. En adición a lo anterior, en 1970 se dio un aumento en la población costarricense, lo cual incrementó la demanda por la educación universitaria y por ende la proliferación de universidades públicas y privadas. Desde 1970 y hasta el año 2000, se crearon más de 50 universidades privadas y tres públicas. Como consecuencia del crecimiento en el número universidades privadas, en la década de 1990 las universidades públicas mostraron preocupación por la calidad de la educación de algunas de las universidades privadas, siendo cuestionado que estas últimas funcionaran a partir de una lógica de mercado, y por las condiciones en que se brindaba la educación. Estas percepciones fueron fortalecidas por los medios de comunicación, lo cual se evidencia en múltiples artículos periodísticos donde se manifiesta el poco control de la instancia gubernamental creada para este fin, el CONESUP, para aprobar la apertura de carreras y brindar seguimiento a las universidades privadas. Otros dos aspectos que posicionaron el tema de la acreditación fueron el crecimiento de la población estudiantil matriculada en universidades privadas y una mayor población graduada de estas.

Como resultado del proceso de formulación de la política se obtienen dos resultados. En primer lugar, la creación del SINAES (1999) y, en segundo lugar, la declaración de este de interés público mediante la Ley N° 8256 “Ley del Sistema Nacional de Acreditación (SINAES)” (2002).

7.3. Concepción de calidad y su operacionalización

Una vez creado el SINAES, este diseñó un modelo para evaluar la calidad a partir de las líneas brindadas por UNESCO. Según este organismo, los sistemas de acreditación deben

diseñar modelos de evaluación que contengan criterios comparables y reconocidos internacionalmente. Dichos lineamientos corresponden a una operacionalización del concepto tendiente al desarrollo de una herramienta para la evaluación, sin embargo, carece de elementos teóricos sustantivos que provean de una definición de calidad.

Desde su creación el SINAES han utilizado dos modelos de evaluación, uno en el 2000 y otro en el 2009. Como resultado de esta investigación, no se puede concluir que estos modelos se sustentan en una definición explícita de calidad, ni muestran una profundización en criterios de calidad relacionados con el proceso de formación desarrollado en el aula. Además, los criterios relacionados con investigación y extensión o acción social son escasos. Los modelos se fundamentan en aspectos relacionados más con la gestión académica y no propiamente en la calidad académica. Lo anterior se reafirma cuando en las entrevistas dirigidas a directores y miembros de comisiones de autoevaluación, de la UNA y la UCR, indican que el proceso de acreditación contribuye a “ordenar la casa” y no se profundizan en aspectos académicos relacionados con la formación de la población estudiantil.

En esta investigación se pudo identificar que no se han dado espacios en el sistema universitario costarricense para la reflexión y para la construcción dialógica de este concepto. Según el modelo de evaluación la noción ha quedado reducida a un conjunto de criterios de calidad que tiene como referente el ámbito internacional y no el contexto nacional.

Adicionalmente, se evidenció que no existe una única noción de calidad por parte del SINAES y sus interesados. En este sentido el, director a.i del SINAES, José Miguel Rodríguez, indicó en una entrevista que la calidad consiste en: que tanto la institución como las carreras alcancen las metas, misión y visión que se proponen, además, cumplir con los criterios y estándares internacionales incluidos en el modelo de evaluación (Rodríguez, 2018). De lo dicho por (Rodríguez, 2018) se puede interpretar que el concepto de calidad se reduce a la valoración de la correspondencia de la praxis de una institución con respecto de la misión y metas institucionales, según esto, una universidad podría, por ejemplo, responder a una misión y metas mercantilistas y no estar comprometida con la calidad académica. Además, al remitirse a los estándares individuales de cada institución, está noción, no permite realizar comparaciones entre la calidad de diversas carreras. Por otra

parte, los criterios incluidos en el modelo de evaluación también reducen la calidad a un listado de cumplimiento de criterios, enfocados en aspectos relacionados con la gestión académica y no al proceso formativo.

En contraste con estos hallazgos, al analizarse los discursos brindados en las ceremonias de acreditación de las carreras por autoridades y miembros del CNA, se encontró que estos relacionaban con la acreditación de la calidad las siguientes categorías: principios históricamente universitarios como la excelencia y libertad de cátedra. Además, la acreditación de la calidad se relacionó con ideas provenientes de organismos internacionales como lo son la evaluación, eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y mejoramiento continuo. Por último, vinculaban la acreditación de la calidad como elemento fundamental para responder a la sociedad del conocimiento. En este sentido, el discurso es utilizado como una herramienta persuasiva, ya que, al no estar el concepto de calidad universitaria claro para los diversos actores, logra posicionar la relevancia de la acreditación de carreras vinculándola con las categorías citadas, además resulta evidente una noción implícita que no concuerda por la seguida por el SINAES.

Algo similar ocurre con la opinión de autoridades y docentes de carreras de educación, de la UNA y UCR. Si bien estos exponen, en las entrevistas realizadas, una concepción de calidad ²⁹, se apartan del relativismo procedimentalista³⁰ de lo encontrado en el SINAES. Es decir, en la UNA y la UCR tienden a mirar la educación como un proceso en el cual se deben gestionar acciones que favorezcan la oferta educativa, de tal manera que responda al contexto y forme buenos profesionales. Un aspecto relevante señalado por las personas entrevistadas es que la noción de calidad educativa para carreras de educación debe contemplar en qué medida estas responden a la agenda educativa del país, lo cual no es incluido en el modelo de evaluación del SINAES.

7.4. Marco institucional y gobernanza

Se evidencia en esta investigación como el marco institucional y la gobernanza juegan un papel relevante para la implementación de esta política. El contar con dos fuentes diversas de regulación: CONESUP y CONARE, con poderes regulatorios diferentes, hace que la coordinación y el control de la educación superior sea sumamente complejo. El CONESUP

²⁹ La calidad es vista como una formación técnica de alto nivel

³⁰ La calidad es relativa según las metas y misión de cada institución

a lo largo del proceso de implementación se presenta como una instancia con estándares poco exigentes para la apertura de carreras, siendo una de sus principales limitantes el margen de acción, que le otorga la Ley No. 6693 “Creación Consejo Nacional Enseñanza Educación Superior Privada” del 27 de noviembre de 1981, con respecto al licenciamiento y creación de carreras de las universidades privadas. Los mecanismos de control y supervisión utilizados por esta instancia carecen de una valoración sobre aspectos mínimos para la aprobación del funcionamiento de una carrera y no existen mecanismos de seguimiento e inspección. Como consecuencia, en la valoración que realizada SINAES para la acreditación no se cumplen criterios de calidad mínimos como serían condiciones adecuadas de infraestructura, personal docente con formación académica idónea, acciones y políticas relacionadas con la investigación académica y extensión universitaria, a pesar de tratarse de aspectos fundamentales en cualquier sistema universitario.

Como parte de la gobernanza generada, desde el periodo de formulación se consolida el CNA como actor director, dándose a la tarea de posicionar el tema de la acreditación en la agenda de gobierno, las universidades y ciudadanía en general. Posteriormente, en la implementación y según el modelo de gobernanza de esta política, al CNA le corresponde la coordinación de la política del SINAES y se conforma de manera participativa por cuatro personas designadas por las universidades públicas y cuatro por las privadas. Dentro de las funciones del CNA se encuentran: aprobar las políticas, planes estratégicos, la normativa y la acreditación de carreras. Además, es el ente que verifica el cumplimiento satisfactorio de los criterios y requisitos de acreditación. Le corresponde también, la aprobación y actualización de los procedimientos y criterios de acreditación, así como, la escogencia de las personas evaluadoras de las carreras. Finalmente, tiene la obligación de informar tanto a las universidades y a la ciudadanía de los resultados de acreditación (Ley 8256, 2002). Además, el CNA elige una la persona directora, a quien le corresponde la coordinación técnica, para lograr implementar la acreditación mediante la evaluación y asesoría brindada por el personal técnico profesional y por parte de las carreras al ejecutar los procesos de acreditación por parte de las carreras.

Por tanto, se concluye que el SINAES, como ente rector del proceso, presenta una gobernanza colaborativa e innovadora en el sistema nacional de educación superior, ya que está compuesto por la adhesión voluntaria de universidades públicas y privadas, las

cuales participan en la elección de los miembros del Consejo Nacional de Acreditación (CNA), instancia que se encarga de la toma de decisión en esta materia.

Finalmente, en relación con el marco institucional y la gobernanza creada para la implementación del mecanismo de acreditación de carreras, el documento más importante para estructurar el proceso de implementación es la Ley N° 8256 “Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES)” del 17 de mayo del 2002, donde se reconoce el interés público de las actividades del SINAES y se establecen aspectos relacionados con su estructura. Durante la implementación de la acreditación se identificaron dos elementos limitantes: un financiamiento inestable para el SINAES y una baja cobertura de carreras acreditadas. En el 2010 se aprueba la Ley N° 8798 “Fortalecimiento del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), del 04 de marzo del 2010, a la que se le incorporan acciones para subsanar estos dos elementos, mediante la asignación de un financiamiento estable equivalente al 0,05% del FEES e incluyendo una recomendación al Servicio Civil para la contratación de personas graduadas de carreras acreditadas.

7.3. Los actores en el proceso de formulación e implementación

La investigación permitió identificar actores individuales e instituciones pertenecientes al sector público, privado, e instancias internacionales. Se identifica como el actor promotor al CONARE quien promovió la política entre las universidades y logró mediante un convenio la creación del SINAES. Además, se encontró evidencia de que algunas universidades privadas interactuaron como aliadas y otras se oponían a la creación de un Sistema Nacional de Acreditación vinculado con el CONARE. En este sentido se reconocen dos constelaciones de actores diferenciadas según sector - público y privado. Estas constelaciones divergieron en cuanto a la manera en la cual debe ser instrumentalizada la política. Incluso, algunas de las universidades privadas consideran que debe existir un ente exclusivo para estas. Sin embargo, para la creación del SINAES, el CONARE logra negociar con universidades privadas para conformar un sistema nacional de acreditación mixto, compuesto por universidades privadas y públicas. Posterior a la creación del SINAES, esta instancia se convierte en la instancia directora de esta política.

Los análisis de redes sociales mostraron que los distintos actores tenían pocas interacciones entre ellos tanto en etapa de formulación como durante la implementación.

En el periodo analizado, el SINAES y el CNA son actores que tienden a mostrar más vínculos con otros actores. Para el proceso de formulación los actores individuales más relevantes fueron los miembros del CNA. El principal interés de estos actores era establecer un Sistema Nacional de Acreditación sólido (con los recursos necesarios) y que tuviera credibilidad. Por otra parte, los institucionales fueron: Colegios Profesionales, universidades adheridas al SINAES, CONESUP, CONARE, Ministerio de Educación Pública, el medio de comunicación *La Nación* e instancias internacionales como BID, Agencias de Acreditación.

El Ministerio de Educación Pública, cuyo interés principal era lograr el control y regulación de las universidades privadas, fue un actor aliado fundamental del SINAES, ya que logra llevar el tema a la agenda gubernamental, así como apoyar las gestiones para lograr el reconocimiento público del SINAES mediante la aprobación de la Ley N° 8256 “Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES)”. El periódico *La Nación*, *La República* y *La Prensa Libre* como medios de comunicación, tuvo el rol de posicionar el tema de la acreditación de la calidad en la sociedad.

En el proceso de implementación, el SINAES aparece como el actor central que aglutina la mayoría de los vínculos con otras entidades. Después del 2006, este papel corresponde al CNA. Este resultado es interesante ya que, denota que conforme la implementación avanza, el protagonismo se mueve hacia la instancia política (tomadora de decisiones). También se logró identificar que los actores institucionales predominan, especialmente las universidades adheridas al SINAES, se da un incremento de las carreras que dichas universidades presentan para optar por la acreditación, el CONARE, y Colegios Profesionales. De entre los colegios, el CFIA le interesaba ser un actor aliado del SINAES y especializarse en acreditación de carreras en el área de ingeniería. El interés de las universidades adheridas fue el de acreditar carreras, con el fin de diferenciarse de otras universidades que ofrecían las mismas carreras, e incorporar mecanismos de evaluación y mejora continua en las instituciones.

También se identifican vinculaciones con instancias internacionales relacionadas con el aseguramiento de la calidad como ANECA, RIACES, y CCA. Estas se dan con el propósito de evaluar el sistema de acreditación, y realizar capacitaciones e intercambios sobre temas relacionados con la calidad en educación superior.

7.5. Elementos de implementación en los casos de estudio: Recursos y Modelo de Evaluación.

El análisis de caso de la UCR y la UNA mostró que ambas instituciones se han organizado en estructuras similares, correspondiendo la coordinación de la política de calidad a la Vicerrectoría de Docencia, contando además con instancias técnicas responsables de la autoevaluación de carreras, para lo que contratan personal especializado. Dichas instancias trabajan en forma colaborativa con comisiones en cada unidad académica compuestas por docentes, administrativos y estudiantes. En el caso de la UCR, las comisiones se encuentran normadas y para el caso de la UNA no, se trabajan por medio de proyectos de gestión académica. Para el caso de la UNA, estas carreras, se acreditaron más tempranamente con respecto a la UCR. Para ambas universidades las acciones de mejora, planeadas en la acreditación se establecen a partir de un diálogo permanente con las diversas poblaciones para mejorar aspectos de la carrera, ya que en el proceso de autoevaluación los diversos actores relacionados con la carrera docentes, administrativos, empleadores y graduados- brindan información sobre las debilidades y fortalezas de la carrera.

Con respecto a los modelos de evaluación un aspecto de mejora es poseer modelos de valoración diferenciados ya que, en la fase de licenciamiento de las carreras se parte de condiciones diversas asociadas a la fuente de coordinación. En estos momentos al utilizar un modelo tan general, solo permite valorar la calidad mínima de las carreras. Entre los resultados fue manifestado por las universidades analizadas que el modelo de evaluación debe reducir el número de criterios, algunos se consideran repetitivos, deben incorporarse criterios menos descriptivos que logren profundizar en las prácticas y la adopción de mecanismos que conduzcan a la mejora continua de la formación del estudiantado.

7.6. Nivel de Apoyo Público a la acreditación

Para determinar el nivel de apoyo público a la acreditación de carreras, se realizó el análisis de editoriales y opiniones de formadores de opinión que se expresan en medios de comunicación. Producto de dicho análisis, se encontró que los medios de comunicación asumieron el papel de posicionar el tema de la calidad universitaria. Al empezar el periodo de implementación se presenta una posición claramente favorable de parte de los medios de comunicación hacia la acreditación de carreras. En los artículos analizados, se

consideraba que el CONESUP contaba con pocos mecanismos y acciones para controlar y supervisar a las universidades privadas, mientras que algunas de estas cuentan con ínfimas condiciones para el funcionamiento, siendo la acreditación una alternativa para subsanar esta situación. También se enmarca la acreditación como un mecanismo relevante y necesario para responder a la sociedad del conocimiento y a un contexto competitivo. Los medios de comunicación manifiestan que el ente acreditador es una instancia que podrá brindar información tanto a padres de familia como estudiantes sobre la calidad de las universidades y sus carreras con vistas a la consolidación de una cultura de rendición de cuentas. También en los artículos de periódico se logró evidenciar un apoyo político positivo por parte ministros de educación y diputados de la Asamblea Legislativa que identifican la acreditación de la calidad por vincularse con el fortalecimiento de principios universitarios como la excelencia; con la rendición de cuentas, la eficiencia y eficacia, y finalmente, como una respuesta al contexto de la sociedad del conocimiento.

Sin embargo, conforme se van acreditando las carreras, los medios de comunicación enfatizan en la baja cobertura de carreras acreditadas y que persiste el problema del poco control del CONESUP sobre el funcionamiento de las universidades privadas. Además, se resalta el alto costo que tiene la acreditación por lo que a algunas instituciones les resulta insostenible.

En cuanto al apoyo por parte de la sociedad civil, en un estudio de opinión realizado por el Estado de la Educación (2017) con población graduada de carreras acreditadas se encontró un nivel de apoyo moderado, ya que la mitad de esta población valoró la labor del SINAES como positiva. Sobre el conocimiento respecto a la acreditación, un 90% de los entrevistados manifestaron conocer sobre esta y un 65% lo valoraron como importante. Con respecto al papel del SINAES, un 40% de los entrevistados lo mencionaron espontáneamente, aunque un 28% lo confundieron con el CONESUP como entidad encargada de la acreditación.

Con respecto a los resultados percibidos por las universidades estos procesos se consideran importantes porque fomentan una cultura continua de autoevaluación y compromete a los actores institucionales a realizar las acciones de mejora planteadas.

Tanto autoridades y comisiones de autoevaluación señalaron que una forma de legitimar la acreditación fue que se introdujo un elemento adicional en el proceso de selección de

personal por parte de la Dirección General de Servicio Civil, que consistió en otorgarles puntos adicionales a los aspirantes que se habían graduado.

7.7. La acreditación de carreras como componente de la política calidad educativa.

Después de examinar el proceso de implementación, la política de calidad, un resultado relevante de esta investigación es la clasificación de la acreditación como componente de la política pública de calidad de alto consenso, ya que, ninguno de los actores estuvo en contra del mecanismo de acreditación de la calidad.

Además, la política de calidad se puede categorizar como regulativa suave (Morgan, 2009), ya que pretende que las carreras se acrediten voluntariamente y se perciban como privilegiadas, al acceder a una certificación de calidad. En las carreras de educación analizadas, el discurso dominante caracteriza a la acreditación con la mejora continua mediante la evaluación permanente y la revisión de pares académicos.

Además, la implementación de la acreditación de carreras se puede explicar como un proceso de toma de decisiones incremental que, de acuerdo con los planteamientos de Lindblom (1979), consiste en realizar ajustes en función de alternativas reducidas, de acuerdo con los compromisos entre los actores y las experiencias previas, con el propósito de generar un menor conflicto. En el caso de la acreditación de carreras, el financiamiento se deja en suspenso, por un periodo de 7 años, en aras de evitar rechazo. Esta postergación de un tema fundamental no es retomada sino hasta la redacción del proyecto del Ley N° 8798 Fortalecimiento del SINAES momento en que deja de ser una fuente potencial de conflicto.

Por último, es importante mencionar que la creación del SINAES y la implementación de la acreditación de carreras ha logrado establecer algunos acuerdos entre las universidades públicas y privadas. Por ejemplo, en el año 2004 se logró que las universidades privadas acojan la Nomenclatura de grados y títulos y en el 2010 el CONESUP realizó un acuerdo con el SINAES para que las modificaciones y actualizaciones del plan de estudios de carreras acreditadas, sean analizadas y aprobadas por el SINAES.

7.8. Futuras líneas de investigación

Como futuras líneas de investigación se propone analizar las diversas concepciones de calidad académica que existen en diferentes grupos (estudiantes, docentes, empleadores

y graduados), así como, en las diferentes áreas del conocimiento. Por otra parte, se propone realizar estudios sobre el conocimiento del SINAES y la actitud que tienen los diferentes grupos con respecto a su funcionamiento Realizar estudios de evaluación del impacto con respecto a las carreras acreditadas por el SINAES. Este impacto puede ser medido en términos de los criterios de calidad propuesto por el SINAES y estableciendo cuál es la misión y los principios en los cuales se sustenta la educación superior costarricense, con el propósito de responder a la interrogante ¿Qué efecto ha tenido la acreditación de carreras?

VIII. Referencias

Acosta, A (2010). *Príncipes, Burócratas y Gerentes: El gobierno de las universidades públicas en México*. ANUIES, México.

Asamblea Legislativa (1940). Ley Orgánica N° 362 de la Universidad de Costa Rica. Recuperado de: http://www.cu.ucr.ac.cr/normativ/ley_de_creacion_ucr.pdf

Asamblea Legislativa (1957). Ley N° 2160 Fundamental de la Educación. Recuperado de: <https://www.mep.go.cr/ley-reglamento/ley-n%C2%BA-2160-ley-fundamental-educacion>.

Asamblea Legislativa (1971). Ley Orgánica N° 4777 del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Recuperado de: <https://www.tec.ac.cr/reglamentos/ley-organica-itcr>

Asamblea Legislativa (1973). Ley Orgánica N° 5182 de la Universidad Nacional. Recuperado de: https://repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/2580/recurso_679.pdf?sequence=1

Asamblea Legislativa (1977). Ley Orgánica N° 6044 de la Universidad Estatal a Distancia. Recuperado de: https://www.uned.ac.cr/academica/images/Normativa/Ley_de_creacion.pdf

Asamblea Legislativa (2008). Ley Orgánica N°8293 de la Universidad Técnica Nacional. Recuperado de: <https://www.utn.ac.cr/sites/default/files/attachments/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20la%20Universidad%20T%C3%A9cnica%20Nacional.pdf>

Asamblea Legislativa (2002). Ley No. 8256 de 17 de mayo del 2002. Reconoce al Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES)

Asamblea Legislativa (2010). Ley No. 8798 de 16 de abril del 2010. Ley de fortalecimiento del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES).

Aguilar, M. (16 de junio del 2016). Entrevista sobre origen del SINAES. (E. Gallardo, Entrevistadora). San José, Costa Rica

Badilla, E. (18 de junio, 2008). Calidad de la educación superior. *La Nación*, pp-29A

Barquero, K. (12 de agosto, 2016). Carreras acreditadas se ajustan a demanda laboral. *La República*. Recuperado en: https://www.larepublica.net/noticia/carreras_acreditadas_se_ajustan_a_demanda_laboral.

Berardo, R. (2015). Redes y percepción de riesgo en sistemas socioecológicos. En Ramírez, E (Ed.). *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*, CIDE, México.

Bonilla, A. (9 de febrero de 2008). Sinaes y Supricori. *La Nación*, Artículo de opinión. Recuperado de http://www.nacion.com/ln_ee/2008/febrero/09/opinion1417480.html

Brunner, J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, (355), 137-159. Recuperado de <http://www.revistaeducacion.mec.es/re355.htm>.

Brunner, J. y Villalobos, C (2014). Políticas de Educación Superior en Iberoamericana, 2009-2013. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Castells, M. (2000). La era de la información. Economía, Sociedad Cultura. Vol. I La sociedad red. Alianza Editorial, Barcelona.

Cejudo, G. (2008). Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. Número 25, México D.F: Publicaciones CIDE.

Chavarría, C. (2005). Compromiso con la excelencia. La Prensa Libre, pp-6

CINDA (1994) Manual de autoevaluación para instituciones de educación superior: pautas y procedimientos. Santiago, Chile: Alfabet Impresores.

Clark, B. (1983). El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica. México, Universidad Autónoma Metropolitana.

CONARE (1993). Convenio para la creación del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior -Sinaes-. En Compendio: Leyes, decretos y convenios de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica.

CONARE (1993). Acta 4. Consejo Nacional de Rectores.

CONARE (1997). Lineamientos para la acreditación de carreras y programas de educación superior.

CONARE (2015). Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior/Conare/Banco Mundial. Recuperado de <http://www.conare.ac.cr/antecedentes>.

Consejo Universitario (1993). Acta sesión 3951. Universidad de Costa Rica

Consejo Universitario (1993). Acta sesión 3947, Universidad de Costa Rica.

Consejo Universitario.(1993). Acta sesión 3948, Universidad de Costa Rica.

Consejo Universitario.(1995). Acta sesión 4159, Universidad de Costa Rica

Consejo Universitario.(1997). Acta sesión 4311, Universidad de Costa Rica

Consejo Universitario.(1998). Acta sesión 4354, Universidad de Costa Rica

Consejo Universitario.(2000). Acta sesión 4591, Universidad de Costa Rica

Consejo Universitario.(2000). Acta sesión 4599, Universidad de Costa Rica

Consejo Universitario.(2001). Acta sesión 4689, Universidad de Costa Rica

Consejo Universitario.(2002). Acta sesión 4707, Universidad de Costa Rica

Córdoba, L. (21 de marzo, 2012). El 99% de las graduaciones provienen de carreras sin acreditar. La Prensa Libre, pp-4

Corti, A; Oliva, L; de la Cruz, S (2015). La internacionalización y el mercado universitario Revista de la Educación Superior, 2 (174), 47-60. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v44n174/v44n174a3.pdf>

- Cuervo, L. (2006). *Globalización y Territorio*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago, Chile: ILPES
- Díaz, C. (23 de julio, 2005). No una moda académica. *La Prensa Libre*, pp-15
- Dobles, M.C. (07 de febrero, 2006). Calidad en educación superior. *La Nación*, pp-28A
- Estevez, A (2005). El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde. Recuperado de <http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/msecuencial%20estevez.PDF>
- Elmore, R (1976). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En Villanueva, 1993. *La implementación de las Políticas*, México DF: Porrúa.
- Etzioni, A. (1967). Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making. *Public Administration Review*, 27(5), 385-392.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de política pública: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona y Ecuador: Anthropos Editorial.
- Fairclough, (2008). El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: las universidades. *Discurso & Sociedad*, 2(1), 170-185. Recuperado de [http://www.dissoc.org/ediciones/v02n01/DS2\(1\)Fairclough.pdf](http://www.dissoc.org/ediciones/v02n01/DS2(1)Fairclough.pdf).
- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *Económicas CUC*, 38(2), 43-60. DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>
- Garita, Y. (09 de febrero, 2009). Solo el 4% de carreras está acreditada. *La República*, pp-8
- Geoffroy, E. (2013). Estudio del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior análisis politológico de formulación de política pública. *Revistas Enfoques*, 19(XI), 139-166.
- Granados, D. (20 de marzo, 2014). Que su título valga en el extranjero. *La República*, recuperado en: https://www.larepublica.net/noticia/que_su_titulo_valga_en_el_extranjero
- Gólcher, R. (2001). Calidad reta a la UCR. *La Nación*, pp-8A
- Gólcher, R. (23 de octubre, 2003). Procuran crear ente de acreditación. *La Nación*, pp-10A
- Guido, E. (2005). Acreditación: ¿Calidad o Instrumento de Legitimación para la educación superior?. *Revista en Actualidades Investigativas en Educación*, Número Especial 5 (4), 1-20.
- Guido, E. Gallardo, E. y Calderón, L (2011). Aspectos priorizados en los planes de mejora de las carreras acreditadas y fomento de una cultura de evaluación en la Universidad de Costa Rica. *Revista en Actualizadas Investigativas en Educación* (11), 1-25
- Gutiérrez, D. (05 de mayo, 2015) ¿Reformar la educación superior? *La República*, recuperado de: https://www.larepublica.net/noticia/reformar_la_educacion_superior

Gutiérrez, J.M., Rojas, C (2013). Análisis comparativo de los criterios para la autoevaluación en las guías de Sinaes Costa Rica. *Revista Calidad de la Educación Superior-UNED*, 4(1),1-25.

Hall, P. y Taylor,R. (1996). *Political Sciences and the Three New Institutionalisms*. MPIFG, Discussion Paper 96 (6): 1-32.

Hanneman, R (2005). *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*, Departamento de Sociología de la Universidad de California, California. Recuperado de <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>.

Harvey, L. y Green, D. (1993). *Defining quality. Assessment & Evaluation in Higher Education*, 18(1), 9-34.

Hoecht, A. (2006). *Quality assurance in UK higher education: Issues of trust, control, professional autonomy and accountability*. *Higher Education* 51(4), 463-541.

IESALC (20 de setiembre del 2017). Instituto Internacional de la Educación Superior para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://www.iesalc.unesco.org/>

Lemaitre. (sin fecha). http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4335-conae4-08042010&Itemid=30192

Lemaitre (2011). *Impacto de los procesos de aseguramiento de la calidad*. Recuperado de http://www.cned.cl/public/secciones/SeccionSeminario/doc/69/cse_articulo938.pdf

Levi-Faur, D. (2005). *The global diffusion of regulatory capitalism*. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 12-32.

Lindblom, C (1979). *Still Muddling, Not Yet Through*. *Public Administration Review*, 39 (6), 517-526.

Marrero, A. (2007). *La Sociedad del Conocimiento: Una revisión teórica de un modelo de desarrollo posible para América Latina*. *Arxius*, 17 (Diciembre), 63-73.

Mateo, J. L. *Sociedad del conocimiento*. **Arbor**, [S.l.], v. 182, n. 718, p. 145-151, apr. 2006. ISSN 1988-303X. Disponible en: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/18/18>. doi:<http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2006.i718.18>.

Meléndez, M., Solís, P., y Gómez, J. (2010). *Gobernanza y gestión de la universidad pública*. *Revista de Ciencias Sociales*, 210 - 225.

Molina (2016). *La educación en Costa Rica de la época colonial al presente*. Editoriales universidades públicas: San José.

Mora, J. (09 de setiembre, 2003C). *Acreditación y calidad*. *La Nación*, pp-24A

Mora, J. (28 de noviembre, 2003A). *Los aportes del SINAES*. *La Nación*, pp-38.

Mora, J. (9 de setiembre, 2003B). *Acreditación y calidad*. *La Nación*, pp-24A

Mora, J (2015). *Proceso de Internacionalización en la Educación Superior de Costa Rica*. San José, Costa Rica: FLACSO.

Mora, J. (10 de julio, 2015). La importancia de la acreditación universitaria. La República, recuperado de: https://www.larepublica.net/noticia/la_importancia_de_la_acreditacion_universitaria

Mora, R (2012). La transparencia, un bien escaso. En documento: INFOACES. Un Sistema Integral de Información para la Educación superior de América Latina. Universidad Politécnica de Valencia.

Mora, J. y León, G. (2012). Efectos de la acreditación en carreras universitarias seleccionadas en la educación universitaria de Costa Rica en Cuarto Informe Estado de la Educación. San José: Programa Estado de la Nación.

Morgan, C (2009) Transnational Governance: The Case of the OECD PISA. Unpublished Paper.

Morris, K (2000). CONESUP no garantiza calidad universitaria. La Prensa Libre, p.5.

Muñoz, F. (27 de junio, 2010). Educación religiosa acreditada. La Nación, pp-43A

Nohlen, D. (2004). Justicia Electoral y Consolidación Democrática. II Congreso Iberoamericano de Justicia Electoral, (págs. 133-145). Acapulco.

Núñez, B. (1974). Hacia la Universidad Necesaria. Heredia: Departamento de Publicaciones UNA.

Núñez, M. (16 de mayo, 2002). Universidades tras certificaciones de calidad. La República, pp-10

Núñez, M.J. (02 de setiembre, 2002). Reconocimiento de calidad, foco de universidades. La República, pp-12

OCDE (2017). Educación en Costa Rica: aspectos destacados. Recuperado de: <http://www.rectoria.ucr.ac.cr/site/wp-content/uploads/2017/08/aspectos-destacados-2017.pdf>

Olaskoaga, J., Marum-Espinosa, E. y Partida. M.I. (2015). La diversidad semántica y el carácter político de las nociones de calidad en la Educación Superior de México. Revista de la Educación Superior, xlv (173), 85-102. Recuperado de <http://publicaciones.anuies.mx/revista/173/3/3/es/la-diversidad-semantica-y-el-caracter-politico-de-las-nociones-de>

Olavarria, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Política Pública. Documentos de Trabajo, 11(Diciembre). Recuperado de http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politicas_Publicas.pdf?sequence=1

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2010). 2021 Metas Educativas la Educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. Madrid, España.

Pierre y Peters (2000). Why the concern with governance now?, en Pierre y Peters, Governance, Politics a the State, London: MacMillan Press Ltd.

Pires, S y Lemaitre, M.J. (2008). Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. En *Acreditación y evaluación de la educación superior en América Latina y el Caribe*, 297-318. IESAL- Unesco.

Prendas, G. (2015). Solo nueve posgrados en el país están acreditados. *La República*, recuperado de: https://www.larepublica.net/noticia/que_su_titulo_valga_en_el_extranjero.

Programa Estado de la Nación (2011). Tercer Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación. Recuperado de: <http://www.estadonacion.or.cr/informe-iii-estado-educacion>.

Programa Estado de la Nación (2013). Cuarto Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación. Recuperado de: <http://www.estadonacion.or.cr/informe-iv-estado-educacion>.

Programa Estado de la Nación (2017). Sexto Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación. Recuperado de: <https://www.estadonacion.or.cr/educacion2017/assets/ee6-informe-completo.pdf>

Paulus, N. (2014). La constitución de actores de la calidad en educación superior desde el institucionalismo centrado en actores: El caso de AQU Cataluña y su evolución desde consorcio a agencia. *Calidad en la educación*, (40), 201-234. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652014000100007>.

Rein, M y Rabinovitz, F (1978). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En Villanueva, 1993. *La implementación de las Políticas*, México DF: Porrúa.

Rubaii, N. y Lima, M. (2016). Comparative Analysis of Higher Education Quality Assurance in Colombia and Ecuador. How is Political Ideology Design and Discourse?. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* DOI: 10.1080/13876988.2016.1199103.

Ruiz, A (2001). *La Educación Superior en Costa Rica: Tendencia y retos en un nuevo escenario histórico*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Rodríguez, J. (30 de abril 2018) Entrevista (E. Gallardo, Entrevistadora). San José, Costa Rica.

Romero, C. (2014). Sistema de garantía de calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior: discurso político, percepciones y prácticas (Tesis doctoral). Recuperado de <http://zagan.unizar.es/record/13525?ln=es>.

Rosero, L (1997). Boom Demográfico en Costa Rica. *La Nación*, p.14 A

Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33,67-91: Universidad de Antioquia.

Roth, A (2010). Enfoque para análisis de política pública. Universidad Nacional. Bogotá.

Saarinen, T (2008). Whose quality? Social actors in the interface of transnational and national higher education policy. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 29 (2), 179-193.

Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences, No 21: pp 129-168.*

Sabatier, P (2010). Teorías del proceso de las políticas públicas. Proyecto de Modernización del Estado. Argentina.

Sabatier, P y Mazmanian, D (1981). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En Villanueva, 1993. La implementación de las Políticas, México DF: Porrúa.

Salazar, J.M. y Caillón, A. (2012). Modelos de aseguramiento de la calidad en la educación superior - El aseguramiento externo de la calidad en la educación superior. Ril Editores. Recuperado de <http://www.digitaliapublishing.com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr:2048/visor/19206>

Salgado, E. (03 de junio, 2010). Impulso a la acreditación universitaria del país. La Nación, pp-37A

Sassen, Saskia (2007). Una sociología de la globalización. Buenos Aires: Katz Editores.

SINAES (2008). Informe de Autoevaluación del SINAES según criterios del Consejo Centroamericano de Acreditación

SINAES (2009). Manual de Acreditación Oficial de Carreras de Grado del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior. Recuperado de http://www.sinaes.ac.cr/images/docs/proceso_acreditacion/manual_grado_09.pdf

Siu, M. (19 d julio, 2003). Crece interés en universidad por acreditación. La República, pp-8

Siu, M (14 de octubre, 2003). Acreditación abriría puerta laboral a ingenieros. La República, pp-12

Siu, M. (07 de junio, 2014A). Viene examen para las U privadas. La República. Recuperado en: https://www.larepublica.net/noticia/viene_examen_para_las_u_privadas

Siu, M (26 de abril, 2014B). Acreditación de carreras sería sinónimo de empleo. La República, recuperado: https://www.larepublica.net/noticia/acreditacion_de_carrera_seria_sinonimo_de_empleo

Siu, M. (04 de noviembre, 2014C). Carreras cortas se someterán a prueba de calidad, recuperado de: https://www.larepublica.net/noticia/carreras_cortas_se_someteran_a_prueba_de_calidad

Skolnik, M. (2010). . Quality assurance in higher education as a political process. *High Education Management and Policy, 22(1) , 2-20.*

Skolnik, M. (2015). How do quality assurance systems accommodate the differences between academic and applied higher education?. *Higher Education ,71 (3), 361–378*

Subirats,J; Knoepfel, P; Larrue, C y Varonne,F (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.

Subirats, J y Dente, B (2014). Decisiones Públicas. El análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Ariel. Barcelona.

Tarabini, A. y Bonal, S. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio. Revista de Educación, 355 (Mayo-Agosto), 235-255. DOI: 10-4438/1988-592X-RE-2011-355-023.

Tünnerman, C. y de Souza, M. (2003). Desafíos de la Universidad en la Sociedad del Conocimiento, cinco años después de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior. Sao Paulo, Brazil: Unesco. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001344/134422so.pdf>.

UNA (2016). Estatuto Orgánico. (Gaceta Extraordinaria Núm. 3). Heredia, C.R.: Programa de Publicaciones de la Universidad Nacional. Recuperado de: <http://www.documentos.una.ac.cr/handle/unadocs/5730>.

UNA (2004). SCU-894-2004. Declarar los procesos de autoevaluación con fines de mejoramiento y acreditación de interés institucional. (Gaceta Núm. 11). Heredia, C.R.: Programa de Publicaciones de la Universidad Nacional. Recuperado de: <http://www.documentos.una.ac.cr/handle/unadocs/1401>

UNA (2003). CONSACA-144-2002. Aprobación del documento sobre Políticas de Autoevaluación, Mejoramiento y Acreditación en la Universidad Nacional. (Gaceta Núm. 4). Heredia, C.R.: Programa de Publicaciones de la Universidad Nacional. Recuperado de: <http://www.documentos.una.ac.cr/handle/unadocs/1417>

Unesco (1995). Documento de Política para el cambio y desarrollo de la Educación Superior

Unesco (1998). Conferencia Mundial sobre Educación Superior: la educación Superior del siglo XXI, Visión y Acción: París. Recuperado de unesdoc.unesco.org.

Unesco (2007). Educación para todos: Un asunto de Derechos Humanos. Santiago.

Van Dijk, T. (1999). El análisis Crítico del Discurso. Anthropos 186 (septiembre -octubre) , 23-36. Barcelona.

Van Meter, D. y Van Horn, C. (1975). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En Villanueva, 1993. La implementación de las Políticas, México DF: Porrúa.

Van Vught, F. y Westerheijden, D. (1994) . Towards a general model of quality assessment in higher education. Higher Education, 28 (3), 355-371.

Villegas, J. (01 de octubre, 2006). Pocas universidades se someten a evaluaciones de calidad. La Nación, pp-8A

Villegas, J. (19 de octubre, 2007). La calidad es el desafío. La Nación, pp-10A

Villegas, J. (21 de enero, 2009). Solo 4% de carreras universitarias tiene certificado de calidad. La Nación, pp- 8A

Villegas, J. (2008). Solo 4% de carreras universitarias tiene certificado de calidad. La Nación, pp-8a

Wodak, R. y Meyer, M. (2003) (comp). Método de análisis crítico del discurso. Barcelona: Gedisa

Yin, R (1989). Investigación sobre estudio de casos diseño y métodos. Sage Publications

Zapata, G y Tejeda, I. (2009). Impactos del Aseguramiento de la calidad y acreditación de la educación Superior. Consideraciones y proposiciones. Calidad en la Educación 31(diciembre), 191-209.

Zurbruggen, C (2006). El Institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. Revista de Ciencias Políticas, 26 (1), 67-83.

Zurbruggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. Argumentos (México, D.F.), 24(66), 181-209. Recuperado en 29 de agosto de 2017, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008&lng=es&tlng=es.

Zuñiga, L (25 de setiembre, 2003). Instan a universidades privadas a acreditarse. La Prensa Libre, pp-6.

Zuñiga, L. (7 de octubre, 2003). Acreditaciones internacionales se fijan en el país. La Prensa Libre, pp-12

IX. Anexos

Anexo 1. Código para generar grafos y calcular estadísticas

```
#Seleccionar espejo CRAN##
##Instalar paquete igraph##
##Llamar biblioteca igraph##
library(igraph)
library(network)

## archivo de datos##

edges <- read.delim("relaciones CNAfinR.csv", encoding="UTF-8",header = TRUE, sep = ",")
par(mfrow=c(2,2))
central.t<-list(1:13)
for (i in 2010:2010)
{
temp<-edges[edges$A.f1.o==i,1:2]
net.1<-network(temp)
print(i)
print(summary(net.1))
plot(net.1, label = network.vertex.names(net.1), label.cex=.4)
title(sub=i)
}

#PARA ESTADISTICAS DE LA RED CON IGRAPH

Estadisticos.red<- matrix(NA,4,13, dimnames=list(c("densidad",
"conectividad","centralidad","distancia" ), seq(1999,2011)))

for (i in 2010:2010)
{
temp<-edges[edges$A.f1.o==i,1:2]
n<-dim(temp)[1]
edges.temp<-data.frame(rep(NA, n), rep(NA,n))
for (k in 1:n)
```

```

{
  as.character(temp[k,1])->edges.temp[k,1]
  as.character(temp[k,2])->edges.temp[k,2]
}
m<-as.character(rep(NA,2*n))
for (k in 0:(n-1))
{ j<-2*k
  m[j+1]<-edges.temp[k+1,1]
  m[j+2]<-edges.temp[k+1,2]
  }
print(m)
print(i)
make_graph(m)->g2
print("Densidad")
print(edge_density(g2))
Estadisticos.red[1,(i-1998)]<-edge_density(g2)
print("conectividad")
print(edge_connectivity(g2))
Estadisticos.red[2,(i-1998)]<-edge_connectivity(g2)
print("Centralidad")
eigen_centrality(g2)->cent
print(cent)
Estadisticos.red[3,(i-1998)]<-cent$value
central.t[[1]][i-1998]<-list(cent$vector)
# estimate_betweenness(g2)
# edgee_betweenness(g2)
# betweenness(g2)->bet
# bet
print("Distancia")

```

```
distance_table(g2)->dist
print(dist)
print(i)
print(sort(cent$vector))
#Estadisticos.red[4,(i-1998)]<-dist
    }
for (index in 1:13)
{ print(index)
  print(sort(central.t[[1]][index]))}
#Conglomerado##
ceb <- cluster_edge_betweenness(g2)
dendPlot(ceb, mode="hclust")
plot(ceb, g2)
# FIN
```

Anexo 2. Entrevistas realizadas.

Persona entrevistada	Institución para la que labora	Fecha de entrevista
José M. Rodríguez García	Director Ejecutivo ai, SINAES	Abril 2018
Merle Brenes-Centeno	Asesores procesos Universidad Nacional	Agosto, 2018
Oscar Castro Vargas	Asesores procesos Universidad Nacional	Agosto, 2018
Ericka Anchía-Angulo	Asesores procesos Universidad Nacional	Agosto, 2018
Yerry Murillo Mora	Director Educología, UNA	Mayo 2018
Neidy León Arce	Dirección de Educación Básica, UNA	Junio 2018
Sandra Ovares Barquero	Vicedecana, UNA	Junio 2018
Rocío Alvarado Cruz	Directora, División de Educación Rural	Junio 2018
Ana L. Montes Rodríguez	Subdirectora, Orientación	Junio 2018
Carmen Liddy	Directora Formación Docente, UCR	Agosto 2018
Flor Jiménez Segura	Directora Escuela Educación Especial y Orientación, UCR	Julio 2018
Claudio Vargas	Coordinador Educación Primaria, UCR	Julio 2018
Walter Salazar	Director Educación Física	Junio 2018
Magaly Gutiérrez Gutiérrez	Coordinadora Educación Preescolar, UCR	Agosto 2018
Isabel Gallardo	Coordinadora de Educación Secundaria	Julio 2018
María Marta Jiménez Picado	Asesores procesos Universidad de Costa Rica	Marzo 2019
Carlos Mora Aguilar	Docente, UNA	Agosto 2018
Roberto Granados	Docente, UNA	Agosto 2018
Mercedes Solís	Docente, UNA	Agosto 2018
Andrea García	Docente, UNA	Agosto 2018
Paula Santander	Docente, UNA	Agosto 2018
Pedro Carazo	Docente, UCR	Agosto 2018
Janet Cerdas	Docente, UCR	Agosto 2018
Marcela Gil	Docente, UCR	Agosto 2018
Bradly Marín	Docente, UCR	Agosto 2018
Grettel Loría	Docente, UCR	Agosto 2018
Carla Araya	Docente, UCR	Agosto 2018

Anexo 3. Guía de entrevista

1. Nombre: _____
2. Programa o carrera en la que labora:

3. Cargo que desempeña en la carrera o programa: _____
4. ¿Cómo definiría el concepto de calidad de la educación en la carrera o departamento de la cual forma parte?
5. El departamento al que usted pertenece tiene carreras acreditadas por Sinaes:
 1. Sí (**Pase Pregunta 7**)
 2. No
6. ¿Cuáles son las razones por las que su carrera o programa no han optado por la acreditación?
7. ¿Cuál considera usted que es el concepto de calidad que utiliza el Sinaes para efectos de la acreditación de carreras o programas?
8. Considera que la acreditación de carreras es un mecanismo adecuado para garantizar la calidad de las carreras en la educación superior
 1. Sí
 2. No
 ¿Por qué?
9. ¿Qué motivó a su Escuela o carrera a desarrollar procesos de acreditación?
10. Usted considera que su institución cuenta con los recursos humanos y materiales suficientes para realizar los procesos de acreditación de carreras.
 1. Si 2. No
 ¿Por qué?
11. A continuación, se le presenta una tabla en la **primera columna**, indique ¿Cuáles considera que son los actores o instancias claves que participan en un proceso de acreditación? En las siguientes columnas, pensando en su carrera ¿cuál es la intensidad de la relación con estos actores para lograr la acreditación? donde cero es ninguna y 10 total. Finalmente, indique el tipo de relación con cada actor.

Actores o Instancia claves	Nivel de Intensidad de la relación											Tipo de relación
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
												<input type="checkbox"/> Técnica <input type="checkbox"/> Política <input type="checkbox"/> Académica
												<input type="checkbox"/> Técnica <input type="checkbox"/> Política <input type="checkbox"/> Académica
												<input type="checkbox"/> Técnica <input type="checkbox"/> Política <input type="checkbox"/> Académica
												<input type="checkbox"/> Técnica <input type="checkbox"/> Política <input type="checkbox"/> Académica
												<input type="checkbox"/> Técnica <input type="checkbox"/> Política <input type="checkbox"/> Académica
												<input type="checkbox"/> Técnica <input type="checkbox"/> Política <input type="checkbox"/> Académica
												<input type="checkbox"/> Técnica <input type="checkbox"/> Política <input type="checkbox"/> Académica
												<input type="checkbox"/> Técnica <input type="checkbox"/> Política <input type="checkbox"/> Académica
												<input type="checkbox"/> Técnica <input type="checkbox"/> Política <input type="checkbox"/> Académica
												<input type="checkbox"/> Técnica <input type="checkbox"/> Política <input type="checkbox"/> Académica

Técnica: Se refiere a aspectos relacionados con los procesos administrativos, de asesoría y acompañamiento de personal especializados en procesos de acreditación.

Política: Se refiere a las vinculaciones necesarias para lograr alianzas o acuerdos.

Académica: Aspectos relacionados con la disciplina y que inciden en el desarrollo académico.

12. Pensando en su universidad ¿Cuál considera usted que es el nivel de apoyo dado a la acreditación de carreras por parte de los siguientes grupos?

Población	Muy Alto	Alto	Ni alto, ni Bajo	Bajo	Muy Bajo
Autoridades universitarias					

Población	Muy Alto	Alto	Ni alto, ni Bajo	Bajo	Muy Bajo
Personal docente e investigador					
Personal administrativo y de servicios					
Población Estudiantil					
Población Graduada					
Oficina Técnica de Evaluación de la Universidad					

13. En una escala de 1 a 5, donde 1 es nada adecuado y 5 muy adecuado, indique qué tan adecuados son los siguientes mecanismos y herramientas implementados por el Sinaes para lograr garantía (mejorar) la calidad de las carreras.

Mecanismos o Herramientas	¿Qué tan adecuados?					¿Por qué?
	1	2	3	4	5	
Criterios de Evaluación						
Evidencias de Evaluación						
Estándares						
Evaluación de Pares Académicos						
Compromiso de Mejoramiento						
Guía para la autoevaluación						

Anexo 4. Miembro del Consejo Nacional de Acreditación en el periodo estudiado.

ID	Miembro	Sexo	Procedencia	Fecha inicio	Fecha Final	Años CNA
1	Arturo Jofré	Hombre	Privada	2010	2016	10
2	Álvaro Cedeño	Hombre	Privada	2006	2016	11
3	Carlos Germán Paniagua	Hombre	Privada	2008	2013	6
4	Guido Miranda	Hombre	Pública	2006	2016	11
5	Guillermo Vargas	Hombre	Pública	2002	2014	13
6	Juan Manuel Esquivel	Hombre	Pública	2008	2016	9
7	Rodolfo Herrera	Hombre	Pública	2001	2014	14
8	Sonia Marta Mora	Mujer	Privada	2008	2014	7
9	Chester Zelaya	Hombre	Privada	2012	2016	5
10	Eduardo Ulibarri	Hombre	Privada	2003	2010	8
11	Gilberto Alfaro	Hombre	Pública	2014	2016	3
12	Walter Bolaños	Hombre	Privada	2014	2016	3
13	Guillermo Santana	Hombre	Pública	2014	2016	3
14	Luis Liberman	Hombre	Privada	1999	2002	4
15	Omar Jiménez	Hombre	Privada	1999	2001	3
16	Clara Zomer	Mujer	Pública	1999	2001	3
17	Enrique Góngora	Hombre	Privada	1999	2001	3
18	María Eugenia Dengo	Mujer	Pública	1999	2001	3
19	Carlos Lépiz	Hombre	Pública	1999	2000	2
20	Michael Nisman	Hombre	Pública	1999	2006	8
21	Jorge Arturo Chaves	Hombre	Pública	2000	2006	7
22	Cristian Leñero	Hombre	Privada	2001	2003	3
23	Jorge Mora	Hombre	Privada	2002	2008	7
24	María Cecilia Dobles Francisco Antonio	Mujer	Privada	2002	2007	6
25	Pacheco	Hombre	Privada	2002	2006	5
26	Francisco Esquivel	Hombre	Pública	2006	2008	3
27	Leda Badilla	Mujer	Pública	2015	2016	2
28	Josefa Guzmán	Mujer	Pública	2015	2016	2
29	Sonia Acuña Acuña	Mujer	Privada	2016	2016	1