

# Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la internacionalización de la educación superior<sup>1</sup>

ADOLFO STUBRIN\*

Recibido: 08/06/05

Aprovado: 14/10/05

\* Adolfo Luis Stubrin is a lawyer from the Litoral National University (UNL). Former Academic Secretary of the Litoral National University (UNL). Professor at UNL. Undergraduate and graduate Professor at UNL and Rosario National University (UNR). Member of the Board of the National Commission for University Evaluation and Accreditation (CONEAU). International consultant in Management of Education for OREALC-UNESCO. Technical Assistant in Cooperation Projects for PNUD. Former National Deputy and President of the Commission of Education at the National Congress. President of the National Organizing Commission of the Pedagogical Congress. Awarded with the "Orden de las Palmas", in commandeu grade, by the France Republic. Former National Secretary of Education. Member of the "National Commission for the Improvement of Higher education".

National quality assurance mechanisms in the context of the internationalization of higher education.

**Abstract:** The aim of this paper is to review, in a social and historical perspective, the national mechanisms through which different countries guarantee the quality of higher education institutions and degrees. Besides, it depicts the recently worldwide spread of the evaluation and assessment process, especially in those countries in which these practices were not usual, as in Latin American ones. In brief, each kind of mechanism that has been implemented with the purpose of giving public guarantee of quality of both higher education institutions and degrees may be classified into two categories considering the institutional and legal organization of each country:

- Indefinite authorization and recognition of universities and degrees characterized the majority of countries that compose the so-called "state centered" matrix.
- Periodic evaluation and accreditation of universities and vocational training programs characterized the minor part of the countries that compose the "society centered" matrix.

Since internationalization is new phenomenon, we will concentrate on the junction between accreditation, assessment, and internationalization of higher education. We will deal with it from a Latin-American perspective. Moreover, we will review the most important international debates about the challenges of transnational education. Considering all the above assertions we dare to formulate a last message on both expectations and awareness for future cooperation, integration and quality of higher education in all countries.

**Key words:** Authorization and recognition; Evaluation and assessment; National mechanism of public; Quality assurance; Internationalization; Transnational education; International cooperation; Regional integration

---

<sup>1</sup> Seminario Internacional "Las nuevas tendencias de la evaluación y la acreditación en América Latina y el Caribe", Buenos Aires, 6 y 7 de junio de 2005. Panel sobre "Papel de la Evaluación y la Acreditación en la relación entre la Universidad y el Estado"

## Introducción

Este trabajo empieza proponiendo un esbozo socio histórico de los mecanismos nacionales con los cuales diferentes países tendieron a dar “garantía pública de calidad” sobre las instituciones y las titulaciones de la educación superior. Luego, se relata el proceso de divulgación mundial en época reciente de la “evaluación y acreditación” sobre países en los que no era tradicional, entre ellos los latino americanos. Otro fenómeno de época pero más amplio al que dedicamos una reflexión es el de la “internacionalización”, acerca de cuya repercusión sobre la educación superior ofrecemos algunos datos.

Es en el cruce entre acreditación y evaluación e internacionalización donde nos detendremos para hacer ciertas afirmaciones, en perspectiva latino americana. Acerca del tratamiento que los desafíos de la educación transnacional han merecido en la arena internacional de la educación superior, exponemos una reseña de los debates más importantes. Con base en todo lo anterior nos atrevemos a formular, por último, un mensaje con expectativas y advertencias para el futuro de la cooperación, la integración y la calidad de la educación superior en todos los países.

### Tipos de mecanismo nacional de garantía pública de calidad

La evaluación y acreditación universitaria es un mecanismo surgido en contextos nacionales e históricos determinados. Se trata de la especie, hoy en auge, de un conjunto de articulaciones entre las universidades y las disciplinas con sus comunidades respectivas y con la sociedad en la que despliegan sus funciones.

Pertenece a un género que llamaremos “mecanismo nacional de garantía pública de calidad” y se asocia con una configuración de la educación superior caracterizada por la abstención del estado central en el control del sistema. Al menos otra especie comparte el género: la autorización y el reconocimiento estatal de universidades y titulaciones académicas.

La evaluación y acreditación fue una solución norteamericana (estadounidense y canadiense), surgida en el pasaje entre el siglo XIX y el XX, cuando los establecimientos tradicionales de educación superior, *colleges* y *schools* se combinaron con otra figura innovadora, la universidad de investigación de influencia alemana.

En esa época, por iniciativa de las asociaciones de establecimientos más antiguos, se crean agencias zonales, por ejemplo, en 1885 la NEASC (*New England Association of schools & colleges, Inc.*). Su misión es evaluar, mediante académicos expertos, y acreditar en forma periódica ante el público y las comunidades académicas que todas las instituciones encararán la educación superior con los recursos y las características académicas que se consideren indispensables.

Más adelante y en aquellos países, las asociaciones de profesionales de las diversas disciplinas universitarias crearon agencias a escala nacional para evaluar y

acreditar en forma periódica, mediante comités de pares disciplinares, los respectivos programas de formación profesional y los que surgieron en adelante para asegurar así ante todos los interesados que tienen el nivel académico adecuado. Un ejemplo es ABET (*Accreditation Board for Engineering and Technology*), sucesora desde 1980 de otra agencia fundada en 1932 por ECPD (*Engineers Council for Professional Development*).

Por su parte, a lo largo del siglo XIX, las universidades de Europa continental, con su tradición medieval, se habían adaptado a los estados modernos centralizados como instituciones públicas firmemente reglamentadas desde los Ministerios de Educación. Francia con su universidad napoleónica y Alemania con el modelo de Humboldt son casos de referencia.

El reconocimiento estatal se otorgaba en forma indefinida y era esencial para la creación de nuevas universidades y también para cada nueva titulación que quisieran impartir. Ese era el mecanismo nacional de garantía pública de calidad vigente.

La autorización oficial indefinida de las nuevas titulaciones corría en paralelo a la aplicación por parte de las facultades respectivas de los contenidos nacionales uniformes, y la dotación presupuestaria incluía la nómina de sueldos del plantel de profesores, que eran funcionarios nacionales de carrera.

En resumen, cada especie del género mecanismo nacional de garantía pública de calidad correspondió en forma aproximada a la siguiente clasificación de los países según qué organización institucional y jurídica los caracterizara: (a) la autorización y reconocimiento indefinido de universidades y titulaciones concuerda con la mayoría de países cuya matriz es caracterizada como “centrada en el Estado”; y (b) la evaluación y acreditación periódica de universidades y programas de formación profesional concuerda con la minoría de países cuya matriz es caracterizada como “centrada en la sociedad”.

### La difusión mundial de la evaluación y acreditación

Hasta hace diez años, fuera del área del *commonwealth*, eran contados los países hacia los cuales la evaluación y acreditación se había extendido.

En el caso francés el CNE (*Comité National d’Evaluation*) puede inscribirse entre las respuestas a la crisis de las formas burocráticas clásicas del Estado centralizado, formulado como problema público a partir del Mayo francés de 1968. En ese sentido la creación mediante una ley de 1984 de ese órgano colegiado oficial, ubicado bajo jurisdicción de la Presidencia de la República por otra ley de 1989, canalizó la adaptación de las técnicas norteamericanas de la evaluación externa periódica de las

Hasta hace diez años, fuera del área del *commonwealth*, eran contados los países hacia los cuales la evaluación y acreditación se había extendido.

universidades por parte de equipos de académicos independientes, que emiten ante la sociedad un dictamen sobre la marcha de las actividades académicas. No se trata de una estricta “acreditación” institucional pero sí de una información actualizada para los ciudadanos interesados –estudiantes, padres, académicos -, las autoridades competentes y, por supuesto, la propia institución evaluada.

En el caso brasileño, la creación de CAPES (*Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Educação Superior*), durante el gobierno del Presidente Vargas en 1951, fue potenciada por la política de modernización y desarrollo científico - tecnológico que impulsó el régimen militar instaurado en 1964. La aplicación por parte del Estado Federal de la evaluación y acreditación periódica sobre las carreras de doctorado y maestrías, por medio de los dictámenes de los pares académicos, constituyó una estrategia para guiar la fuerte y sostenida inversión de fondos públicos, estimulando al crecimiento y la inserción internacional de sus comunidades científicas en las diversas áreas disciplinares.

Como en las dos situaciones reseñadas, los países de matriz estado – céntrica, adoptan, en un primer momento, la evaluación o la acreditación periódicas como complemento y no como sustituto de su mecanismo nacional de garantía pública de calidad, o bien para reforzar la certificación estatal o bien como instrumento de política para fomentar un área prioritaria.

Pero, desde hace una década, es numerosa la lista de países europeos, latinoamericanos y de otras regiones que agregan a sus mecanismos clásicos de autorización y reconocimiento indefinido estos nuevos dispositivos que emulan y adaptan la evaluación y acreditación periódica, lo cual expone un fenómeno llamativo por su dinámica y magnitud así como también enigmático porque no es fácil identificar sus causas ni mucho menos predecir sus efectos.

Es curioso que, como ocurre en otras materias, la influencia entre países de matrices institucionales de ambos tipos es de doble vía. Tanto así es que en la actualidad en EUA las agencias y los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior, en tanto conforman el mecanismo nacional de garantía pública de calidad, deben registrarse y están bajo supervisión del Gobierno Federal.

En 1992 el Congreso incorporó la sección 114 de la *High Education Act* que creó, para llenar esa función en el ámbito de la Secretaría de Educación, la NACIQI (*National Advisory Committee on Institutional Quality and Integrity*). Desde entonces, la agenda política de problemas públicos registra a la educación superior como una prioridad y los fondos federales para becas e investigaciones están siendo condicionados a las mayores exigencias y publicidad de los informes de evaluación y acreditación, cuya confidencialidad es defendida, en cambio, por los académicos;

Sin la pretensión de hacer una tipología de los casos nacionales, tarea para un estudio comparativo más detenido, podemos postular que son casi siempre los Estados los que promueven esta innovación institucional; la mayoría de las veces alojan a

las agencias en el aparato público, aunque en ciertos casos, como México, éstas son concebidas como entidades de derecho privado y puestas en manos de las comunidades disciplinares o las asociaciones de establecimientos.

Los problemas de control y calidad derivados del crecimiento rápido y desordenado del número de instituciones, programas, profesores y alumnos son marcos que, con frecuencia, convencen sobre la necesidad de recurrir a la evaluación y acreditación como estrategia para poner orden en una situación que amenaza ser caótica.

Hay países en que la evaluación y acreditación se incorpora como remedio frente a la rigidez de la administración tradicional, a la que sin embargo no alcanza a desplazar; y otros en los cuales la finalidad es acompañar o favorecer proyectos de integración internacional, modernización, aplicación de préstamos externos o políticas de formación de recursos humanos.

En algunos países, la influencia irradiada por el sistema académico norteamericano sirve como modelo para la adopción de la evaluación y acreditación mientras que en otros casos la oportunidad se encuentra con motivo de instancias de integración regional entre países.

No siempre los Estados piensan en evaluar y acreditar la dupla instituciones y programas; por el contrario algunos adoptan la evaluación de instituciones y desestiman la acreditación de programas; otros proceden a la inversa; y hay países que combinan la evaluación de instituciones con la acreditación de doctorados y maestrías pero no así con la de formación profesional.

En síntesis, interesa puntualizar dos comentarios relevantes:

1º) La recepción latinoamericana de la evaluación y la acreditación se asienta en una distinción conceptual terminante entre, por una parte, la “evaluación” como función educativa - reflexiva, con su lógica académica y destinada al aprendizaje institucional de las comunidades académicas; y por otra parte el “control” que se sitúa en el orden burocrático - formal de la administración pública, destinado a la validez legal de la titulación y la habilitación profesional, a escala nacional. Aunque prevalece una preocupación por legitimarla en la primera vertiente desestimando a la segunda, lo cierto es que, en ciertos casos, los mecanismos instaurados asumen fines de aseguramiento antes que de mejoramiento de la calidad.

2º) Una cantidad de países de diversas regiones (entre las que se cuenta Europa y América Latina) organiza su mecanismo nacional de garantía pública de calidad de tal suerte que no dispone de un dispositivo separado para la evaluación y acreditación periódica de programas, especialmente los de grado profesional. Al contrario, se inclina por consolidar esa función en torno a las evaluaciones externas de las universidades. La evaluación y acreditación periódica de las universidades conlleva en esos casos juicios de calidad aplicables a cada una de las enseñanzas que imparte, que justifican el reconocimiento oficial de sus titulaciones.

Como quiera que concluya la descripción de los casos nacionales o la clasificación de países según diversas variables, lo cierto es que la interpretación sobre una o varias razones y causas generales del fenómeno seguirá abierta, así como también la incógnita acerca de su asociación con el vasto movimiento conocido como internacionalización de la educación superior.

### Internacionalización de la educación superior

Bajo este título se reúnen en los últimos años un conjunto de fenómenos, actividades y vínculos que, aunque distan de ser nuevos, han hecho eclosión sobre la educación superior de todos los países. Puede quedar la impresión de que constituyen una fuerza lineal, pero en realidad la internacionalización de la educación superior es un torbellino en el que se entrecruzan diversas corrientes, que es preciso distinguir:

a) La labor de los organismos mundiales del sistema de Naciones Unidas, en particular UNESCO, con su tarea de diálogo político, cooperación técnica, estudio e investigación y regulación jurídica;

b) La incidencia de los organismos financieros internacionales, en particular el Banco Mundial (WB), con sus préstamos negociados con base en su concepción sobre prioridades y herramientas para el desarrollo;

c) La integración entre Estados de bloques de la misma región o cultura que dan prioridad a sus intercambios mutuos (v. g. MERCOSUR); crean instituciones supranacionales (v. g. Unión Europea); y protagonizan el nuevo escenario multipolar;

d) Los acuerdos de libre tráfico y salvaguardas pactados en la OMC (WTO) sobre mercancías (GATT), propiedad intelectual (TRIPS); comercio de servicios como la educación superior (GATS) que promueven entre los estados el incremento de importaciones y exportaciones;

e) La irrupción de las elites globales, ya afincadas en los servicios financieros, que –indiferentes a las fronteras– se desplazan como flujos y usan las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) para optimizar rentabilidad, como los suministradores de educación superior con fines de lucro.

f) El funcionamiento de las redes de universidades, sus directivos, las facultades o departamentos, sus académicos, las entidades docentes, profesionales, estudiantiles y de especialistas con sus específicas formas de colaboración, intercambio y acción internacional.

g) La circulación o comunicación, organizada o espontánea, de profesores e investigadores en las disciplinas de diferentes países, heredera del cosmopolitismo de la universidad originaria y del carácter desinteresado, universal y comprometido con el conocimiento que caracteriza a las comunidades científicas.

El panorama de la internacionalización es tan vasto que resulta inabarcable. No obstante queremos llamar la atención sobre algunos casos y situaciones que estimamos determinantes.

En la Unión Europea se condensan varias de las corrientes más arriba enumeradas. En particular, se trata del más adelantado exponente de los bloques regionales de integración. El continente que fue, nueve siglos atrás, cuna de la universidad, propuso a la educación superior como un área de política comunitaria para contrarrestar el poderío académico de las universidades norteamericanas.

La propuesta inicial de armonizar la educación superior europea fue hecha en 1998 en la Declaración de la Sorbona firmada por los ministros de educación de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido. Al año siguiente 31 países suscriben la célebre Declaración de Bolonia creando el Espacio Europeo de Educación Superior con los siguientes propósitos comunes: a) definir titulaciones comparables y comprensibles, b) adoptar criterios y métodos para evaluar la calidad, c) organizar los programas académicos en dos ciclos principales, d) adoptar un sistema de créditos compatible, y f) promover la movilidad de estudiantes, docentes y personal administrativo.

En sucesivas reuniones bienales los ministros europeos acordaron promover la competitividad y el atractivo mundial del Espacio Europeo (Praga 2001); cooperar y coordinar en sus mecanismos nacionales de evaluación y acreditación de instituciones y programas, reconocimiento de titulaciones y certificación de estudios (Berlín 2003); aprobar, respetando las singularidades de los países, los estándares y lineamientos de aseguramiento de la calidad elaborados por el ENQA (*European Association for Quality Assurance in Higher Education*), basar los mecanismos nacionales en el juicio de pares académicos, abrir un Registro Europeo de Agencias para el Aseguramiento de la Calidad y recomendar que dichas agencias nacionales avancen hacia la validación mutua de la acreditación (Bergen 2005).

Si bien buena parte de las líneas de convergencia se refieren a la garantía pública de calidad, en su coordinación continental, otras líneas originales e importantes apuntan también a políticas de desarrollo curricular entre países.

El Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos (ECTS) es anterior a Bolonia. La unidad de medida –60 créditos por un año académico de actividad del estudiante– fue asumida desde 1988 como base de entendimiento recíproco entre universidades de distintos países.

Pero con el Proyecto Sócrates – Erasmus: “*Tuning Educational Structures in Europe*” (2000-2002) la movilidad estudiantil, extensamente promocionada, fue entendida como fuente de conocimiento recíproco entre académicos de universidades distantes. En una buena cantidad de disciplinas el curriculum, los contenidos de la enseñanza y las formas de aprendizaje de los alumnos, han sido investigados hasta desencadenar un proceso de mejora continua con alcance de cooperación continental.

El Proyecto *Tuning* de créditos para la movilidad estudiantil se propone en la actualidad extender sus desarrollos sobre diversas disciplinas más allá de la región,

proyectando la influencia del Espacio Europeo en otras regiones, entre ellas Latino América.

Con objetivos parecidos, en la Reunión de Mérida de 2004 convocada por COLUMBUS y CENEVAL de México se propuso el Proyecto 6 x 4 (seis profesiones universitarias en cuatro ejes, entre ellos los créditos y la acreditación) para constituir un espacio europeo latinoamericano (UEAL) de diálogo entre universidades para la circulación de estudiantes y profesores.

### Relación entre Evaluación y acreditación e Internacionalización

La evaluación y acreditación coincide con la internacionalización. El interrogante es si su mutualidad es casual o causal, y en el segundo caso, si alguno de los motivos que estamos repasando tienen más capacidad explicativa que los demás.

La red INQAAHE (*International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education*), fundada en 1991, no sólo ha realizado un continuo trabajo de coordinación entre agencias y especialistas en evaluación y acreditación sino también ha sido un foro de divulgación de las ventajas de esas técnicas entre países sin esa tradición institucional que quisieran rediseñar mecanismos nacionales de garantía pública de calidad y aumentar sus conexiones externas.

Durante la década de los noventa la evaluación y acreditación formó parte de los componentes típicos de los planes de reforma pactados entre diversos gobiernos latinoamericanos y el Banco Mundial, lo que redundó en el impulso a ejercicios con esas técnicas en muchas universidades y a la creación de agencias nacionales.

En lo que respecta a la CONEAU (*Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria*) fue creada por Ley N° 24.521 de 1995, puesta en marcha en 1996 y una vez constituida gestionó en diciembre del mismo año y obtuvo su independencia orgánica con respecto al programa del Banco Mundial.

En 2003 gobiernos y entidades de evaluación y acreditación de varios países sudamericanos y España crearon RIACES (*Red Iberoamericana de Agencias de Acreditación en Educación Superior*). Fue la culminación de un esfuerzo iniciado en 2002 para configurar un espacio de colaboración e intercambio de información en la materia, que permitiera la cooperación y la circulación del personal técnico y académico, todo lo cual ha tenido importantes logros en estos años.

En cuanto al MERCOSUR, área de integración económico social entre Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina creada por el Tratado de Asunción en 1991, desarrolló un capítulo sobre educación presidido por los ministros de los cuatro países más Chile y Bolivia. El "MERCOSUR Educativo" aprobó en 2002 un Memorándum de Entendimiento por el que se implementa en los sistemas de educación superior de los seis países el MEXA (*Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario*).