

Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la internacionalización de la educación superior¹

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

¹ 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*).

A través de “Comisiones Consultivas” formadas por expertos de todos sus países miembros el MEXA desarrolló normas de calidad sobre la formación universitaria en agronomía, ingeniería y medicina. La actividad de evaluación y acreditación mediante comités internacionales de pares fue delegada en las agencias nacionales respectivas y está siendo ejecutado en forma simultánea. Abarcará unos 60 programas académicos que inauguran el sello de calidad MERCOSUR para sus diplomas. Mientras dure la fase experimental la acreditación no implica reconocimiento internacional de las titulaciones para fines de ejercicio profesional pero sí para la actividad académica. El MEXA constituye una plataforma importante para dar el salto hacia una mayor integración, porque contribuye de manera efectiva al desarrollo académico en todos los países miembros, estimulando el mejoramiento de la calidad.

Con respecto a América Latina sostenemos 5 argumentos que aconsejan la aplicación de la evaluación y acreditación en la política educacional de los países, como mecanismo nacional de articulación que puede contribuir a la buena coordinación e integración interna de los sistemas de educación superior:

Primero, la evaluación y acreditación, en tanto y en cuanto esté basado en la intervención genuina y decisiva de pares disciplinares o expertos independientes, es compatible con la autonomía universitaria y la libertad académica;

Segundo, el control estatal como manifestación del orden público –que debe, a su vez, respetar la autonomía universitaria y la libertad académica- debe mantener su función de tutela y fuente exclusiva de validez jurídica de la actividad y la titulación universitaria;

Tercero, la evaluación y acreditación y el control estatal de que esté dotado un sistema nacional de educación superior deben estar diferenciados, ser independientes y retro alimentarse cada uno con la información que el otro provee.

Cuarto, la evaluación y acreditación refuerza al control estatal como clave de las articulaciones entre países que surgen de las demandas de validez internacional de las titulaciones, la integración regional, la cooperación bilateral y multilateral;

Quinto, la evaluación y acreditación estimula el cosmopolitismo de las comunidades disciplinares y facilita los acuerdos sobre la calidad como rasgo universal de la enseñanza, con lo cual se facilita el control sobre la mala práctica y las ofertas mercantiles.

La arena mundial de la educación superior

La ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (GATS) de la Organización Mundial del Comercio (WTO), que debía finalizar en 1994, sufrió una postergación por desacuerdo entre los países alrededor de la cuestión agrícola. En enero de 1995 se reanudó con la novedad de haber incorporado, a pedido de un grupo de países, la educación superior como rubro del comercio internacional. Fue

un punto de inflexión porque puso en crisis, alrededor de las actividades académicas, la tensión entre dos principios alternativos que organizan la jurisdicción territorial de cada Estado sobre la iniciativa privada: libertad de comercio con regulación estatal, por una parte, y régimen de orden público, con autorización estatal de la actividad particular con finalidad social o cultural por la otra.

No sólo la educación superior sino también las ramas primaria y secundaria de la enseñanza formal constituyen casi en todos los países sistemas en los que los establecimientos o bien son oficiales o bien son privados pero, en este segundo supuesto, están reconocidos e inspeccionadas por la administración estatal, que aprueba contenidos comunes para todos.

Al comercio con la educación superior es, por supuesto, anexo el comercio con los servicios de las profesiones cuyo ejercicio se encuentra regulado por los estados, con base en una titulación que se obtiene a partir de la graduación universitaria. La UNESCO fue el ámbito en que se gestionaron los tratados regionales que pautaron el reconocimiento recíproco de los títulos profesionales entre países.

Entre las seis convenciones regionales de la UNESCO sobre titulaciones figura la convención latino americana celebrada en México en 1974 (*Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe*); y la más reciente, la europea, celebrada en Lisboa en 1997. Esta es la más avanzada en tanto establece que los países deben otorgar el reconocimiento si no se muestran diferencias sustanciales entre los títulos. Sin embargo, es muy conocido que Europa es un continente reactivo a la libre circulación de profesionales de otras regiones, como defensa ante la presión migratoria que se orienta hacia su mercado. Es un dato destacable que, debido a la época de su celebración, ninguna de las convenciones contempla en sus cláusulas la evaluación y acreditación de universidades o programas académicos como parte de los criterios o los procedimientos con que los países se conceden la revalidación.

La UNESCO fue también, en 1998, con motivo de la *Conferencia Mundial de Educación Superior*, celebrada en París, caja de resonancia de la desconfianza con que la comunidad académica internacional recibió la decisión del GATS. En esa oportunidad se acuñó el principio de que la educación superior es un *bien público*, como una clara respuesta a la eventualidad de que se convirtiera, en efecto, en un servicio comercial transnacional.

Con el patrocinio de la OCDE la UNESCO reunió en 2002 a un conjunto de expertos, líderes académicos y responsables políticos de muchos países y todas las regiones en un *Primer Foro Global sobre Aseguramiento de la calidad, Acreditación y Reconocimiento de calificaciones Internacionales en Educación Superior*. La consigna del encuentro fue “construir puentes entre educación y comercio” y estudiar si era factible que instrumentos de la UNESCO, como las *Convenciones Regionales sobre Títulos* y la declaración de la Conferencia Mundial de 1998, sirvieran de

“estándares internacionales” para satisfacer el artículo 6.4. del GATS, que plantea la necesidad de asegurar la calidad de los servicios universitarios que se exporten e importen. En ese marco se ensayó la polémica fórmula de que la educación superior debía ser considerada un bien público global.

Al año siguiente en la reunión denominada París + 5, ya producida la incorporación de los Estados Unidos a la UNESCO, la cuestión sobre la orientación de la organización con respecto al carácter comercial de la educación superior fue controvertida, dificultando incluso el arribo a conclusiones de consenso.

Pero numerosos países africanos como Kenia, por ejemplo, padecen el asedio de la oferta transnacional, sufren incapacidad institucional para controlarla y fuertes disputas por el mercado en detrimento de las universidades locales. La asistencia externa del sector especializado en evaluación y acreditación es, en la situación africana, ambivalente porque atiende el problema de una cierta certificación de la calidad sobre las ofertas transnacionales pero, al mismo tiempo, pudiere acentuar la dependencia con respecto al suministro transnacional y retrasar el progreso de la propia capacidad nacional.

Siguiendo esta controversia puede elucidarse la diferencia concreta entre la filosofía del bien público global y el bien público sin aditamentos. Las universidades no son sólo proveedores de enseñanza y diplomas, son también ámbitos de investigación, lugares donde cultivar la identidad y donde generar sentido sobre las sociedades a las que pertenecen.

Como en cualquier otro continente, el desarrollo de la educación superior en Africa consiste en construir buenas universidades con enseñanza e investigación, alta reflexión y soluciones culturales propias, antes que recibir programas de formación profesional exógenos aunque fueren con calidad acreditada.

Es verdad que las nuevas ofertas interpelan a las formas clásicas de reconocimiento y control de los países latinoamericanos y europeos, entre otros. Pero, no es menos cierto que los países de América del Norte, familiarizados desde antiguo con la acreditación defenderán su mercado y su cultura con la misma lógica que aplican a cualquier otro rubro del intercambio. La garantía pública de calidad sobre los títulos universitarios es hasta el presente un deber y una atribución de cada Estado o, en su caso, de las respectivas sociedades nacionales. La internacionalización, en sus muchas facetas, obliga a una definición más amplia, en especial a raíz de la enseñanza superior a distancia por *e-learning* y las universidades con campus enclavados en terceros países.

Los problemas de control y calidad ... convencen sobre la necesidad de recurrir a la evaluación y acreditación como estrategia para poner orden en una situación que amenaza ser caótica.

Con respecto a la tercera modalidad más usual de la educación superior transnacional, la ofrecida por suministradores con fines de lucro, cabe ser más cautelosos. Por una parte, considerando que existe y tiene un potencial considerable de penetración en diversos mercados, conviene acondicionar los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad y combinarlos cooperativamente con la máxima cobertura posible, empezando por las regiones con procesos de integración presentes o futuros y los conjuntos de países con afinidades culturales e históricas o vinculados por preferencias comerciales.

En ese sentido, UNESCO y OCDE culminaron en 2005 los dos Foros Globales con un proyecto del grupo de expertos intitulado "Lineamientos para garantizar la calidad de las ofertas de educación superior transnacionales". Es meritorio el esfuerzo por elucidar la incertidumbre que caracteriza la posible evolución de relaciones internacionales tan dinámicas y fuerzas globales con frecuencia tan impetuosas. Se emiten allí recomendaciones para los gobiernos, las instituciones de educación superior y las entidades de aseguramiento de la calidad, estudiantiles y profesionales. Se separa con claridad a los suministradores con fines de lucro de las otras variantes de educación superior transnacional. A su vez, se jerarquiza a la cooperación internacional y se identifica como prioridad en su agenda a las corrientes espontáneas y programadas de movilidad internacional de estudiantes, docentes, investigadores y profesionales con sus problemas y potencialidades.

Expectativas y advertencias para el futuro

Sin embargo, tal vez convenga que, en la redacción definitiva, los autores de los *Lineamientos* de OCDE-UNESCO se esmeren en puntualizar una serie de aspectos que no debieran dejar lugar a la ambigüedad:

1°) La garantía de calidad sobre la educación superior, sus calificaciones y titulaciones en la presente fase de la internacionalización debe ser pública. Debiera aclararse que será pública en el sentido de su publicidad, desde luego, pero también porque su fuente se encuentra legitimada por los respectivos Estados de los países emisores y receptores, según el derecho público interno y el derecho público internacional.

2°) El carácter autónomo con los que cada pueblo y su Estado respectivo, tienen que resolver sus necesidades de educación superior. El derecho de todas las naciones a contar con universidades arraigadas a la propia cultura y manejadas por comunidades académicas nacionales para garantizar la plena disposición del conocimiento avanzado en todas las áreas y abrir la posibilidad de que sea aplicada a la realidad propia y que contribuya al mejoramiento de la humanidad.

3°) La naturaleza voluntaria y mutual de la cooperación internacional tanto para el desarrollo como para la excelencia de la educación superior. El deber moral

de todas las naciones del mundo de abrir, en la medida de sus posibilidades, canales de comunicación por los que circule la vocación cosmopolita de las comunidades académicas, se cultiven afinidades culturales, se promueva la complementariedad a través de los bloques de integración, se otorgue y reciba apoyo y solidaridad para establecer o acrecentar la capacidad nacional.

4º) Los créditos de los estudiantes en programas de movilidad o trayectos voluntarios entre instituciones de diversos países es un dispositivo válido y eficaz para establecer lazos académicos. Sirve a los beneficiarios, pero más aún, abre a través de ellos un diálogo colectivo e institucional con otros contextos y permite el progreso curricular. No afectan, en principio, los estilos nacionales e individuales de las instituciones y grupos académicos siempre que se los fomente con simetría y pluralismo.

Las precisiones anteriores serán fundamentales si se tiene presente el efecto de las fuerzas mercantiles globales (una facturación estimada en 40.000 millones de dólares por año), su amenaza contra la naturaleza desinteresada del conocimiento avanzado, el carácter ambiguo de las técnicas de evaluación y acreditación, así como su eventual utilización como estrategia de certificación privatizada de la calidad académica.

La ambivalencia se traduce en una contradicción entre algunos organismos internacionales de financiamiento que fomentan agencias de acreditación para dar vía libre a las exportaciones lucrativas hacia regiones subdesarrolladas, mientras los estados intentan defender sus mercados y áreas culturales empleando la evaluación y acreditación para modernizarse, integrarse en regiones, captar y brindar cooperación externa y vincularse con los circuitos mundiales de instituciones, disciplinas, profesiones o modalidades pedagógicas.

Los estados de regiones más desarrolladas, por su parte, despliegan intensas acciones de reforma e integración de sus espacios continentales, al mismo tiempo que se defienden de las demás potencias y buscan influencias y rutas de acceso hacia las demás regiones no sólo a través de la evaluación y la acreditación, sino también expandiendo por ejemplo dispositivos de créditos académicos y movilidad docente y estudiantil.

Como se advierte, cabe abrir una expectativa cautelosa acerca de que las acciones del sistema internacional habrán de neutralizar el intento por alterar la naturaleza de la actividad académica y educativa en general, restableciendo y creando mayores garantías públicas de calidad con la cobertura y legalidad necesaria para

Las universidades no son sólo proveedores de enseñanza y diplomas, son también ámbitos de investigación, lugares donde cultivar la identidad y donde generar sentido sobre las sociedades a las que pertenecen.

proteger a los estudiantes, habilitar el desarrollo autónomo de los países, favorecer la integración de las regiones y crear relaciones equilibradas de movilidad y colaboración académica a escala global.

Si deseamos que el derecho público internacional avance en nuestra región gestionemos una mayor cooperación técnica y académica, así como también que las comunidades disciplinares establezcan contactos horizontales sistemáticos. La integración regional no podrá ser orientada por los especialistas o las agencias de evaluación y acreditación, sino por las políticas cooperativas de los gobiernos a través de los ministerios de educación y de las universidades autónomas cuya convergencia requiere del aporte de los informes sobre la calidad como marcos de referencia irremplazables.

Coincidimos, por lo tanto, con los *Lineamientos* de UNESCO-OCDE, cuando proponen que los gobiernos desarrollen y actualicen las *Convenciones regionales UNESCO sobre reconocimiento de las titulaciones*. Esa función, debiera apoyarse en los mecanismos de evaluación y acreditación con que ahora cuenta una buena cantidad de países, para asegurar que el control formal que permite la validez internacional de los títulos profesionales se enriquezca y agilite con los juicios de los pares académicos convocados por las agencias. Cuánto más si los Estados profundizan el rumbo promisorio abierto por el MEXA – MERCOSUR + Bolivia y Chile, multiplican la evaluación y acreditación nacional y -a través de la confianza recíproca y la movilidad de los pares, docentes y estudiantes- las convierten en dictámenes de acreditación con vigencia regional.

Pero el MEXA es recién un proyecto experimental y el MERCOSUR un embrión de integración regional. La conciencia de que Sudamérica entera debe confluir en un bloque de integración entre todos los países, para protagonizar un mundo multipolar equilibrado, marca el gran desafío. En educación superior los países del MERCOSUR + Bolivia y Chile tenemos en nuestras manos la oportunidad de mostrar que se puede extender una acreditación experimental a más programas, más disciplinas y más países, generalizándola hasta convertirla en una política de integración con amplia cobertura en toda Latinoamérica.

Lo haremos si multiplicamos los lazos entre los estados; si nuestras universidades, comunidades académicas y estudiantes cuentan con programas de movilidad regionales; si las agencias de evaluación y acreditación y los pares académicos cooperan entre sí intercambiando conocimientos, innovaciones y experiencias. Así podrán avanzar la política y el derecho público internacional en la región, y con ellos estarán haciéndose realidad los sueños de unión, ilustración, progreso y libertad.