

INTERNACIONALIZACIÓN ASEGURAMIENTO DE CALIDAD Y EDUCACIÓN EN LATINOAMÉRICA¹

Ernesto Domínguez
Ministerio de Educación y
Cultura de Uruguay
arqedominguez@gmail.com

Resumen

En este trabajo se presenta un enfoque sobre la situación de la educación superior, su historia y desarrollo en el continente sudamericano y en particular en la región MERCOSUR, se tendrá en cuenta el impacto de los procesos de internacionalización y su influencia en los sistemas de acreditación y aseguramiento de la calidad. En este contexto se han desarrollado políticas donde el Estado ha tenido un fuerte rol en la organización y gestión de estos procesos, así como impulsos desde las propias comunidades académicas donde se han promovido diversas actividades de evaluación tanto de carreras como de instituciones.

Palabras clave: internacionalización, calidad, educación

¹ Este artículo retoma lo planteado en el capítulo II de la tesis de maestría del autor, “El sistema de acreditación de carreras de grado del MERCOSUR en la Universidad de la República. El caso de la Facultad de Agronomía (2002 – 2012)”. (Udelar, 2015).

INTERNACIONALIZAÇÃO, CONTROLE DE QUALIDADE E EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Resumo

Este artigo apresenta uma abordagem sobre a situação do ensino superior, a sua história e desenvolvimento no continente sul-americano e particularmente na região do MERCOSUL, tendo em conta o impacto dos processos de globalização e sua influência sobre os sistemas de acreditação e garantia de qualidade. Neste contexto, temos desenvolvido políticas, onde o Estado tem um papel importante na organização e gestão desses processos, mas também existem experiências e impulsos das próprias comunidades acadêmicas onde las organizaram várias atividades de avaliação tanto de carreiras como institucional.

Palavras-chave: internacionalização, qualidade, educação

INTERNATIONALIZATION, QUALITY ASSURANCE AND EDUCATION IN LATIN AMERICA

Summary

This paper presents an approach on the situation of higher education, its history and development in the South American continent and particularly in the MERCOSUR region is presented, taking into account the impact of the processes of globalization and its influence on

systems accreditation and quality assurance. In this context we have developed policies, where the state has a strong role in the organization and management of these processes, but there are also experiences and impulses from the own academic communities have organized various assessment activities both racing and institutional.

Keywords: internationalization , quality, education

Presentación

El mercado es un mecanismo, y como todo mecanismo no tiene conciencia.
Octavio Paz

Los modernos sistemas nacionales de educación superior de la región, en el marco de lo que se ha dado en llamar globalización, se componen por un lado de la influencia de ideas e ideologías derivadas de los principales sistemas académicos del mundo como el alemán, el inglés, el francés y el norteamericano, y por otro por las cambiantes realidades sociales del continente. Tal como plantea F. López Segrera (2011, p. 49) la globalización es un fenómeno irreversible, pero lo que es necesario reflexionar es qué tipo de globalización prevalecerá y como actuaremos frente a ella. En ese sentido, las transformaciones universitarias deberían caminar hacia la construcción de una sociedad global que responda a ideales de solidaridad y

desarrollo humano equitativo.

En la historia reciente la educación superior de América Latina ha sufrido profundas transformaciones respecto a los modelos dominantes en la década de 1950. Las dimensiones cuantitativas principales de esta transformación son la ampliación de la base institucional, la masificación y feminización de la matrícula, la expansión del cuerpo docente, el auge de las TIC y la diversificación del financiamiento (Brunner, J. 1990).

De acuerdo al informe Delors de la UNESCO, la educación superior se enfrenta actualmente a siete tensiones: entre lo mundial y lo local, entre lo universal y lo singular, entre tradición y novedad, entre el largo y el corto plazo, entre la competencia y la preocupación por la igualdad de oportunidades, entre el desarrollo de los conocimientos y las capacidades de asimilación del ser humano, y entre el bien mayor y el bien particular.

Asimismo se producen una serie de fenómenos como: el pasaje de la formación de élites a la cultura superior de masas, la diferenciación institucional del sistema, cambios en la profesión académica, cambios en la organización y gestión de las instituciones, incremento de la movilidad, inclusión de la educación como un servicio en el marco del General Agreement Trade in Services (GATS), modificaciones en las formas de aseguramiento de la calidad, alianzas

estratégicas entre agencias internacionales y autoridades gubernamentales, redes entre universidades, corporaciones y el sector público, y nuevas leyes de educación superior con reformas institucionales y normativas en diversos países.

Las principales transformaciones educativas se concentran en elementos estructurales, tanto a nivel de sistema como de instituciones, pero como establece C. Tünnermann (2007, p. 231):

Una de las grandes debilidades de la educación latinoamericana ha sido la poca atención que en el pasado se otorgó al diseño curricular. El currículo, concebido tradicionalmente como plan de estudios o listado de asignaturas, no era considerado una pieza clave de los procesos de reforma académica. Hoy día sabemos que el currículo es donde las tendencias innovadoras deben encontrar su mejor expresión. Nada refleja mejor la filosofía educativa, los métodos y estilos de trabajo de una institución que el currículo que ofrece. El currículo debe hacer realidad el modelo educativo que la institución promueve.

Desde este punto de vista, la incorporación de procesos de acreditación y evaluación de carreras y programas responde adecuadamente a una necesidad de transformación estratégica de la

educación superior. Dichos procesos de evaluación vienen junto con la incorporación del concepto de calidad en las propuestas de reforma de la educación terciaria, pero deben ser entendidos en la situación general de las sociedades. Hasta la década de los '80 predominaba en la educación, la organización pública con autonomía institucional y académica, a partir de los años '80 y '90, en el marco de las dictaduras políticas y de estrategias económicas neoliberales, se desplazaron las políticas de Estado benefactor y se impusieron concepciones de mercado, privatización y achique del Estado, se restringieron fuertemente los financiamientos públicos en diversos sectores, entre ellos la educación. Desde el 2000 se producen reformas educativas en AL orientadas algunas por la política del Banco Mundial, y otras menos, por las recomendaciones de la UNESCO (López Segrera, F. 2008). Esta construcción ha transformado la idea tradicional y unitaria de la Universidad dedicada a la educación de élites (Brunner, 1990).

A partir de esto se desarrollaron dos fenómenos complementarios que darían sustento a la aparición de los mecanismos de aseguramiento de la calidad: a) el incremento de la demanda por educación superior, asociado a la expansión de la educación primaria y secundaria, la feminización de la matrícula, así como la complejización del sector productivo, y b) el desarrollo de un fuerte sector privado en la educación. A estos pueden agregarse

procesos de regionalización y de internacionalización de la educación, los primeros vinculados a esfuerzos de relacionamiento y cooperación de los sistemas bajo escenarios de movilidad de los recursos humanos, y los segundos provenientes de presiones del sector productivo o directamente de la expansión de instituciones educativas con lógicas multinacionales.

Estos fenómenos generaron “una fuerte diversificación de la educación superior con una simultánea privatización en materia institucional y con una gran heterogeneidad de los niveles de calidad” (Fernández Lamarra, N. 2004, p. 3), que cuestionan el modelo elitista de la educación superior y la legitimidad y calidad de parte de la oferta educativa, principalmente la asociada a los nuevos proveedores privados (Pires, S. y Lemaitre, M., 2008), lo que puso en duda la confianza en las instituciones de educación superior, o por lo menos en los mecanismos para asegurar su calidad y pertinencia.

EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN DE LA REGIÓN

En los últimos veinte años se han desarrollado fuertes políticas de integración regional y de cooperación internacional en Latinoamérica, que se vinculan íntimamente a los procesos de internacionalización de la educación

superior, entendidos estos como “cualquier esfuerzo sistemático que tiene como objetivo tornar a la Educación Superior más demandada por las exigencias y desafíos relacionados con la globalización de la sociedad, de la economía y del mercado de trabajo (...) La internacionalización de la Educación Superior es basada en relaciones entre naciones y sus instituciones” (Morosini, 2006, p. 97).

Se puede rastrear el carácter internacional de la educación superior desde el inicio de las primeras universidades en Europa en el siglo XII, donde los estudiantes provenían de diversas naciones, se producía circulación de los profesores y los cursos eran dictados en latín como idioma común. Ya en el siglo XV, con la conquista de América, se trasladaron los modelos de Universidad al continente, y durante el siglo XIX, con la independencia de las colonias americanas, se reorientaron las universidades y aparece la estadounidense que combinó el modelo inglés de Universidad de investigación con el concepto de servicio a la sociedad. Posteriormente a la segunda guerra mundial se dio nuevo impulso a la dimensión internacional, ya que fue crucial para la reconstrucción de los países europeos y para la consolidación de las potencias emergentes. Estados Unidos la utilizó como un potente instrumento de política exterior y seguridad nacional, ya que financió programas de asistencia

técnica y estudios en el extranjero. Los países europeos inicialmente aplicaron una estrategia de recepción de estudiantes extranjeros y luego pasaron a la creación de un bloque regional mediante la utilización de programas de cooperación académica basados en el intercambio de estudiantes y profesores, aprendizaje de idiomas, cambios curriculares y estandarización de requerimientos de graduación.

El término internacionalización de la educación superior encuentra diversas conceptualizaciones, por ejemplo J. Knight (1993, p. 21) la definió como “el proceso de integrar una dimensión internacional e intercultural en las funciones de enseñanza, investigación y servicios de la institución”. M. Van der Wende (1997) la entiende más como una estrategia de desarrollo y plantea que es “cualquier esfuerzo sistemático y sostenido dirigido a promover la respuesta de la educación superior a los requerimientos y desafíos relacionados con la globalización de las sociedades, la economía y el mercado de trabajo”. Por último Altbach (2004) precisó más el concepto y sostuvo que “la internacionalización incluye las políticas y programas específicos emprendidos por gobiernos, sistemas académicos, instituciones, y aún departamentos individuales, para bregar con la globalización o explotarla favorablemente” (citado por Yarzabal, L. 2005, p.13).

J. Knight (1997) clasificó las motivaciones para desarrollar la dimensión internacional en cuatro grupos: políticas, económicas, académicas y socioculturales. Las motivaciones políticas provienen del ámbito del gobierno, particularmente en temas de política exterior, y se expresan especialmente en becas a estudiantes extranjeros visualizados como futuros líderes o promotores de relaciones diplomáticas o comerciales. La motivación económica se refiere a objetivos de largo plazo como la formación de recursos humanos altamente capacitados para aumentar la competitividad, el reclutamiento de estudiantes extranjeros que aportan ingresos netos sustanciales directa o indirectamente, y la exportación de servicios educativos hacia otros países. La motivación académica está relacionada con los fines y objetivos de la educación, como el logro de estándares internacionales en investigación, enseñanza y servicios, así como también con el supuesto de que el fortalecimiento de la dimensión internacional de las tres funciones universitarias se mejora la calidad del sistema. Además se considera a la internacionalización como un agente positivo de cambio para la mejora institucional y de los recursos humanos, técnicos y de infraestructura. Por último las motivaciones culturales o sociales se concentran en el enriquecimiento, preservación y difusión de la cultura y el idioma de un país o región, siendo un

importante mecanismo para contrabalancear la homogeneización impulsada por la globalización.

Como puede apreciarse, la internacionalización es un fenómeno antiguo que tiene diversas motivaciones y el énfasis que los actores de la educación superior coloquen en cada una de ellas determinará el perfil de dicha internacionalización. El centro de gravedad de la misma se ha desplazado desde las motivaciones académicas hacia las económicas, donde se propone impulsar la competitividad de las naciones industrializadas e imponer sus modelos de desarrollo (Yarzabal, L. 2005). Este enfoque tiene su origen en las políticas fijadas en Bretton–Woods que marcaron un nuevo orden económico que preveía un mundo con instituciones globales, con economía única y controles también globales.

La colonización académica pasible de ser asociada a la internacionalización es un fenómeno también muy antiguo, anterior a que se hablara de globalización. Durante la época colonial, España controlaba la educación desde la metrópoli aunque permitió la diversificación de universidades en las colonias, mientras que Portugal utilizó un modelo en el que las élites criollas debían viajar a Coimbra para realizar estudios superiores. Actualmente el imperialismo académico tiene una de sus manifestaciones en el traslado de estudiantes de países periféricos a

universidades centrales, lo que provoca fuga de cerebros, la reproducción de lo aprendido cuando vuelven a sus países y el mantenimiento de una red de vínculos en el exterior que se puede transformar en dependencia.

En este contexto los sistemas de aseguramiento de la calidad deben ser analizados para lograr que sean de utilidad para nuestros países. Los sistemas de acreditación globalizados dejan poco espacio para la implicancia de las universidades con los procesos de transformación de las sociedades en las que están insertas (Rojas, 2005) y los indicadores en general responden a las medidas internacionales de producción, hecho que reflejan modelos que no necesariamente son los locales. El Banco Mundial lanza la idea de que la educación superior es un “bien público global”, concepto que la UNESCO intentó retomar en su Conferencia Paris+5, en junio de 2003 y fue ampliamente resistido por la delegación latinoamericana ya que, tal como lo expresa R. Guarga, ex-rector de la Universidad de la República, Uruguay

La educación terciaria, según el Banco Mundial, sería un “bien público global” y por ello, al quedar fuera del control de todo estado nacional desaparece el atributo de pertinencia con el significado de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que

estas hacen. El único atributo de importancia que se destaca, en esta concepción, es el de la calidad y, de acuerdo con esta nueva visión del Banco Mundial, ello podría asegurarse por medio de un mecanismo de acreditación (de la calidad) que opere en el mercado global. (Guarga, R. 2005, p183)

De imponerse esta concepción, derivaría en un producto educativo suministrado por proveedores transnacionales donde el sentido de pertinencia se disolvería y el paso siguiente sería, tal como se anunciaba, la creación de un sistema de acreditación internacional.

Complementariamente se le ha dado a la internacionalización una orientación mercantil, particularmente sostenida por las políticas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que busca organizar un mercado mundial de bienes y servicios, liberalizar el comercio de los mismos y catalogar a la educación como un servicio comercial (Yarzabal, 2005). Se puede observar un “desplazamiento en los paradigmas de la internacionalización en un aspecto: de la cooperación a la competencia” (de Wit, 2005, p. 222).

La UNESCO, en 1998, en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, estableció un enfoque diferente, donde se considera esencial a la internacionalización para reducir los desequilibrios entre los países a través de

la transferencia de conocimiento y tecnología. Esto implica una cooperación solidaria y la ampliación de la base intercultural, a partir del intercambio de profesores y estudiantes. Se parte de que la excelencia no puede ser lograda por ninguna institución en todos sus campos sin recurrir a la cooperación y construcción de redes con intereses comunes. La cooperación en base a la solidaridad, es el instrumento fundamental para la efectivización de una internacionalización que no sea sinónimo de dominación (UNESCO, 1998). La educación es concebida como un bien público donde calidad y pertinencia deben ir siempre juntas y el estudiante está en el centro del proceso, donde no se admiten modelos únicos y las nuevas tecnologías deben ser aprovechadas para facilitar la democratización. El Estado tiene la función de garantizar estos conceptos y ayudar a que la educación contribuya a buscar soluciones a los problemas importantes de la sociedad (Días Rodríguez, 2005).

En el continente la interacción, la cooperación y la transferencia regional aún se encuentran en una etapa inicial de desarrollo, lo que se transformaría en el objetivo principal del progreso de las políticas de cooperación (de Wit, H. 2005), aunque se manifiestan algunos elementos de la internacionalización, como el creciente interés de las universidades de la región de estar vinculadas con el resto del mundo, la

existencia de políticas nacionales encaminadas a la cooperación internacional, y concebir a la educación superior como derecho en oposición e a servicio comercial.

EL DESARROLLO RECIENTE DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA REGIÓN

La educación superior de la región evoluciona en las últimas décadas y presenta una serie de características comunes como:

1. Ampliación de la matrícula y del número de instituciones;
2. Emergencia de formatos organizativos inconexos y recursos de legitimación disímiles que expresan divergentes finalidades de especialización social y funcional;
3. La idea de Universidad antes comúnmente aceptada ha pasado a ser una referencia conceptual imprecisa, de acepciones inconstantes y frecuentemente confusas;
4. Crecimiento estratificado: diversificación organizativa, diferenciación de las misiones institucionales y segmentación social;
5. Dispersión de los sistemas: instituciones de magnitudes y propósitos contrastantes, débilmente integradas, a veces en pugna y en general carentes de disposición a la sinergia;

6. Baja cohesión social con niveles de exclusión, desigualdad e inequidad, que acentúa el carácter selectivo de la educación superior;
7. Debilidades estructurales e inestabilidad de las políticas y regulaciones sociales. (Landinelli, 2009)

En este marco, el heterogéneo proceso de integración, reserva un papel trascendente a la educación superior. El Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) ha logrado un desarrollo lento pero con bases sólidas. En tal sentido la educación superior juega un papel en el proceso de integración que se basa en (Landinelli, 2009): potenciar la disponibilidad de conocimiento ligado a los imperativos de mejorar las condiciones del desarrollo económico y social; reducir el déficit de recursos humanos en condiciones de adaptarse a los nuevos contextos productivos y de promover la creatividad y la innovación; aportar al mejoramiento de las condiciones de existencia de las sociedades, al desenvolvimiento de la herencia cultural común y a la revalorización de las identidades nacionales; propender a la movilidad académica y profesional transfronteriza, poniendo en consonancia los perfiles de las titulaciones; y estructurar un espacio académico común donde se promueva la asociación, la complementariedad, el

conocimiento recíproco y la cooperación solidaria.

Los avances en dicho Sector Educativo responden a objetivos como la colaboración y cooperación regional, la movilidad, la elevación de la calidad y el reconocimiento de títulos. Este último se vincula ineludiblemente al ejercicio profesional y a la búsqueda de la libertad regional de ese ejercicio a través de la movilidad de los profesionales:

El proceso para lograr la libertad de ejercicio profesional puede sentarse en diversas bases: asumir que la formación profesional universitaria en los países de la región es homogénea, y orientar las negociaciones hacia los aspectos puramente relacionados con la prestación de servicios (opción adoptada por la Unión Europea y en la que está trabajando el NAFTA), o se puede, como en el caso del MERCOSUR, partir del supuesto de una formación heterogénea, tanto en lo que respecta a conocimientos y competencias profesionales, como a la calidad de la formación recibida, y en ese caso, ocuparse, primero, de lograr el reconocimiento de los estudios realizados y de los títulos respectivos entre los países integrantes, para luego continuar con la negociación de un acuerdo que permita la libertad del ejercicio profesional. (Martín, 2000, p. 20)

EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN AMÉRICA LATINA

De acuerdo con el informe Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) del año 2012, América Latina se encuentra entre las regiones que iniciaron las acciones de aseguramiento de la calidad educativa ya que, con excepción de Estados Unidos, es una temática relativamente nueva para los países. En tal sentido, desde los años '90 Chile, Colombia y Argentina ya contaban con cierta consolidación de sus sistemas de evaluación y acreditación. Cada país ha realizado su propia experiencia a partir de la construcción de sistemas adecuados a sus realidades y necesidades institucionales, por lo que encontramos una diversidad de experiencias nacionales. El MERCOSUR, a través del sistema de acreditación ARCU-SUR, impulsa la construcción de experiencias comunes entre los países en el intento de organizar un mecanismo de calidad regional.

Se identifican tres tendencias respecto a los sistemas de evaluación y acreditación, la primera es el desarrollo de sistemas integrados en un proceso de complejización progresiva e incorporación de mayor cantidad de funciones. Una segunda tendencia es el ejercicio de acreditación institucional, y por último, el uso de estos procesos como contribución al reconocimiento mutuo de estudios y títulos.

Los modelos de aseguramiento de la calidad en Latinoamérica en este siglo XXI oscilan entre las ya presentadas estrategias de control impulsadas por el Banco Mundial, y el perfeccionamiento de las instituciones apoyadas en la perspectiva de la UNESCO. Con énfasis en un modelo o en otro, la mayoría de los países han organizado sus sistemas como expresión de posicionamiento ideológico ante la situación política global.

La situación de la evaluación y acreditación universitaria permite sacar algunas conclusiones generales preliminares:

1. Se ha avanzado notoriamente en cuanto a la aceptación de la cultura de la evaluación en la educación superior a partir de la superación de las tensiones iniciales;
2. Se encuentra mayor desarrollo en actividades de evaluación para el mejoramiento de la calidad y la pertinencia, aunque en la última década los procesos de acreditación han tomado cada vez mayor importancia tanto a nivel nacional como a partir de la organización de mecanismos regionales como el ARCU-SUR, la creación del Consejo Centroamericano de Acreditación en Centroamérica y la implementación en México de procesos con criterios similares a los de EEUU y Canadá;
3. Los procesos de acreditación de posgrado cuentan con extensa trayectoria en varios países como Brasil, Argentina y México, o programas regionales como el Sistema de Carreras y Posgrados Regionales (SICAR) en Centroamérica (Fernández Lamarra, 2005);
4. El Sistema de Acreditación ARCU-SUR se ha consolidado y extendido, abarca hoy casi a la totalidad de los países de Sudamérica (salvo Perú y Guyana), habiéndose procesado acciones de evaluación y mejora del mecanismo así como su ampliación a nuevas titulaciones; y
5. La evaluación institucional es un mecanismo de menor difusión, pero ha logrado en varios países limitar la proliferación de instituciones de baja calidad.

En las instituciones, la incorporación de los procesos de mejoramiento es más lento y diverso, predomina una tendencia a la burocratización, con características normativas y formales, y se presenta una imprecisión en las concepciones y definiciones de calidad utilizadas, hecho que muestra la ausencia de nuevos modelos de gestión y escasa incorporación de elementos de aseguramiento de la calidad como componentes permanentes (Fernández Lamarra, 2005).

EL ROL DEL ESTADO

Frente a los procesos descritos anteriormente, se formula un dilema, “¿cuál es el mecanismo que debería asegurar determinados estándares de calidad de las instituciones y programas de enseñanza universitarios, y niveles razonables de articulación entre los distintos centros público y privados?” (Bentancur, p.88). La respuesta puede ser una mayor o menor injerencia del Estado, estimulando la autorregulación de las propias instituciones, o la privatización en particular en asociaciones profesionales, académicas o comunitarias. En cualquier caso o existen controles estatales o son “elementos de mercado” (Bentancur, N. 2004) los que comandan estos procesos. De un modo general los gobiernos han enfrentado los problemas que se presentan en la ES creando organismos y mecanismos para contribuir a superar estos problemas y:

Una forma de hacerlo es promoviendo el establecimiento de un sistema de acreditación universitaria, en el que esté representados todos los sectores relacionados con la Educación Superior, que permita brindar al consumidor de servicios de educación, información clara y precisa acerca de la calidad de los mismos, a la vez que evaluar la calidad de la educación universitaria ofertada en el mercado educativo y

certificar públicamente el grado de cumplimiento de los estándares que acreditan dicha calidad. (Martín, 2000, p. 3)

El aseguramiento de la calidad ha incorporado muy levemente la dimensión de la internacionalización y “en general la acreditación parece más una fuerza impulsora que la mejora de la calidad” (de Wit, 2005, p. 366).

Aunque el papel del gobierno demostró ser crucial en el arranque de las reformas en la educación superior, el centralismo gubernamental en ocasiones produjo altos costos burocráticos. Un posible efecto de este centralismo son las políticas de “unitalla”, donde grupos de académicos o conjuntos de instituciones son evaluados con un mismo procedimiento (Kent y De Vries, 1997, p. 534).

Entonces ¿debe ser el Estado quien supervise la calidad y el mejoramiento o se lo debe dejar al mercado por sí solo? Dejar librado el problema de la educación superior a la regulación por el mercado sería un grave error conceptual que también ha sido demostrado en la práctica. Por otra parte, la injerencia del Estado debe estar en equilibrio con la autonomía universitaria y las diferentes formas de libertad de enseñanza.

La participación del Estado, para poder responder a la sociedad, varía de

acuerdo a los países se limita al financiamiento y en otros el control es casi total. La regulación asumió durante bastante tiempo características burocráticas hasta la aparición del Estado evaluativo o evaluador (Neave, 1991), que coloca el énfasis en el control de calidad de salida del sistema y crea mayor libertad institucional. Se podría resumir que en el continente latinoamericano se enfrentan dos alternativas de educación universitaria, al servicio del mercado o de la sociedad.

La primera pone como eje a la calidad, presenta muchos recursos e inversión y se basa en una relación de triángulo entre las instituciones – mercado – gobierno. Las instituciones autocontrolan la calidad a partir de la contratación de profesores, las pruebas de ingreso, el control curricular, pruebas y exámenes de apropiación de conocimientos y desarrollo de competencias, y procesos de autoevaluación. El mercado mide y determina si el producto alcanza la calidad a partir de la demanda, la inserción laboral de los egresados y la organización de rankings de acuerdo a factores de competitividad y eficiencia. Por último, el gobierno regula y organiza los sistemas que otorgan garantía al usuario, a partir de sistemas de información, de financiamiento de la demanda y no de la oferta, y sistemas de ciencia y tecnología que midan la productividad intelectual. “La relación entre el gobierno y el mercado está determinada por el

establecimiento de normas que garanticen la calidad, como un derecho del consumidor, provean información transparente que le permita elegir al usuario el tipo de educación al que puede aspirar y se establecen control de precios, según niveles de calidad” (Muñoz, 2011, p. 218).

Este triángulo cuestiona la tradicional definición y misión de las universidades, poniendo en riesgo la creatividad, la innovación y el espíritu crítico que las han caracterizado, cayendo en el riesgo de la rutinización, la burocratización, el conservadurismo, la corporativización y la homogeneización de las instituciones.

La educación universitaria puesta al servicio de la sociedad se basa en la pertinencia, y en la relación instituciones – sociedad – Estado. Las instituciones deben crear las condiciones para el ejercicio de la autonomía que responda a las necesidades de la sociedad a partir de la adecuación del quehacer, el ejercicio de las funciones sustantivas, la construcción de un nuevo modelo de sociedad, la contribución en la transformación del conjunto del sistema educativo y la implementación de una cultura de la autoevaluación y de rendición de cuentas. La sociedad mide y evalúa la pertinencia en todas sus dimensiones (social, laboral, cultural, ecológica) y al Estado le corresponde ser el garante del derecho y gestor del sistema de educación universitaria que permita proveer a la sociedad del bien público de la educación a partir de políticas, el financiamiento que

garantice el real ejercicio del derecho a la educación, condiciones para el aseguramiento de la calidad, pertinencia y efectividad de las instituciones, los correspondientes procesos de rendición de cuentas a la sociedad y la realización de inversión en ciencia y tecnología:

Este tipo de educación universitaria crea una relación con el Estado determinada por el establecimiento de políticas que reconozcan la autonomía, en el marco de un sistema de educación que asegura las condiciones de calidad, la pertinencia y la efectividad de las instituciones de educación universitaria. (Muñoz, 2011, p. 220)

La evaluación de la calidad universitaria busca garantizar estándares de referencia hacia la sociedad que proyecten la función social y pública con la contribución de los sectores implicados de la misma. La construcción de este modelo recupera la esencia de la Universidad, revitaliza y contextualizando las funciones y objetivos de la misma.

Son claras las diferencias de contenidos y objetivos de los mecanismos de aseguramiento de la calidad en ambos modelos, si bien es central en los dos, se distinguen roles de las instituciones y del Estado sustancialmente distintos.

El Estado evaluador concede libertad a las instituciones, fomentando la autonomía de acción y la

competitividad de sobrevivencia entre las organizaciones; pero, a través de un sistema de evaluación, actúa por el (re)credenciamiento estatal de las instituciones y del reconocimiento de los cursos. La búsqueda de la calidad presiona todos los niveles del sistema. El gobierno concede autonomía a la institución, que por su vez presiona a su organización/empresa para la obtención de los más altos grados en los indicadores de calidad, reconocidos por el gobierno, lo que le dará la sobrevivencia en el sistema, a través del reconocimiento de los cursos y de la institución bien como por la captación de un mayor número de alumnos. (Luce y Morosini, 2004).

El Estado creó agencias u organismos externos que se responsabilizan de la formulación, planeación, ejecución y supervisión de políticas; de la organización de pares académicos y comités externos de evaluación; de la creación de sistemas de información y del acto formal de acreditación, ponen en marcha procesos que en su mayoría están orientados al problema de la calidad y dejan de lado la pertinencia. Estas agencias siguen estándares externos predeterminados como base para las homologaciones y comparaciones; tienen tendencia a la homogeneización; prominencia del control estatal; tendencia a transferir la autonomía universitaria de las instituciones a las agencias y el intento de seguir buenas prácticas. De todas

formas la institucionalización ha sido lenta y no exenta de conflictos, en parte por la tradición histórica de la autonomía universitaria así como por dificultades de las autoridades estatales para comprender y dialogar con las universidades² (Dias Sobrinho, 2011), en particular en los países cuyas realidades se complejizan ya que los sistemas educativos son caracterizados por la presencia de instituciones públicas cuyo tamaño e importancia las convierten en actores centrales y patrones referentes. A manera de ejemplo podemos citar la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Autónoma de México, la Universidad de la República y la Universidad de San Pablo.

Actualmente todos los países latinoamericanos cuentan con algún tipo de organismo de evaluación y acreditación, la mayoría adoptaron el modelo de agencia única, pero en algunos como México y Colombia existen agencias diversas a partir de regiones o por programas³. Dichos organismos tienen el objetivo de:

Atender a la expansión cuantitativa de la demanda de matrícula y a la presión del mercado laboral y de los empresarios reivindicando una formación de los jóvenes más ajustada a las necesidades del momento actual de la economía, sobre todo a partir de la mitad de los '90 se crearon diferentes tipos de instituciones, en su mayoría no-universitarias y privadas, sin mucho rigor en los procesos previos de autorización de funcionamiento y sin preocupación con la pertinencia y la relevancia científica y social. Debido a la liberalización del mercado de educación universitaria, también proliferaron los organismos de regulación y disposiciones normativas. El explosivo crecimiento de la privatización en muchos países – por ejemplo Brasil– indica que el gran aparato de leyes y normas no fue eficaz para asegurar la calidad del

² En Brasil las primeras ediciones del Probaio fueron boicoteadas por la Confederación de Estudiantes. En Argentina la acción de la CONEAU fue resistida por algunas universidades entre ellas la UBA.

³ En México en 1989 se creó la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) y en el año 2000 se organizó el Consejo para la Acreditación de Programas Académicos de Nivel Superior; en Chile en 1990 se creó el Consejo Superior de Educación y en marzo de 1999 se crea la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP); en Colombia en 1992, se creó el Consejo Nacional de Acreditación (CNA).

En Brasil, en 1993 se puso en marcha el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB) que fue desactivado entre 1996 y 1997 y reemplazado por el Examen Nacional de Cursos (PROVAO), el que fue reemplazado por el SINAES y la creación de la [Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior \(CONAES\)](#); en Argentina, en 1995/1996, se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); en 1998 se creó el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES); en 2003 se creó la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) en Paraguay; en Bolivia en 2010 se crea la Comisión Nacional de Acreditación de Carreras Universitarias (CNACU); en Venezuela en 2008 se creó el Comité de Evaluación y Acreditación de Programas e Instituciones de Educación Superior (CEAPIES) (Fernández Lamarra, 2005, p. 97).

nuevo cuadro de la educación universitaria. (Dias Sobrinho, 2011, p. 125)

En la práctica de las agencias, la evaluación y la acreditación se separan conceptualmente, en tanto la evaluación es un mecanismo educativo de mejoramiento, con una lógica institucional y académica, la acreditación valida y habilita la búsqueda de aseguramiento de la calidad. La evaluación “debe ser entendida como una política pública para garantizar una expresión de la educación superior con calidad académica y relevancia social” (Luce y Morosini citado por Fernández Lamarra, 2005, p. 58), con acciones que contribuyan a la revalorización de la misión de las instituciones, de su autonomía y el asentamiento de los valores democráticos, así como el reforzamiento de la autorregulación del sistema con amplia participación de las universidades y de los académicos.

La acreditación, según A. Stubrin (2005, p. 11), es un mecanismo de garantía pública de calidad, que responde entre otras cosas a la tensión reclamada por la sociedad respecto a transparencia y aseguramiento de la calidad brindada. Se puede identificar a la autorización y reconocimiento indefinido de las universidades y las carreras como un mecanismo que se maneja en la mayoría de los países cuya matriz está “centrada en el Estado”; y la evaluación y acreditación periódica está presentes en la

minoría de países con matriz “centrada en la sociedad”.

La acreditación internacional en América Latina está dentro de un paradigma regulatorio, ya que opera con procedimientos de centralización y prestación de cuentas, relaciona los resultados y la comparación entre productos. De todas formas, al transitar por un proceso de autoevaluación se puede producir conocimiento basado en la práctica social y en los sujetos, ya que tiene en cuenta lo local y lo global, lo específico y lo multidimensional. Esta producción rompe con la forma tradicional de generar ciencia y coloca a la evaluación en un contexto donde se producen nuevos conocimientos sociales (Leite, 2006).

En general la legislación en la materia de los países de la región es considerada excesiva y confusa y lleva al intento de no cumplimiento, ya que encuentra como respuesta mayor impulso normativo a los efectos de lograr imponer la autoridad estatal. Según Nina Ranieri (2005, p. 21) “cuanto más se procura disciplinar y regular todos los espacios, menos el Estado parece capaz de expandir su radio de acción y de movilizar los instrumentos de los que dispone formalmente, para exigir respeto a sus órdenes; y cuanto más legisla, menor es la coherencia interna”. Todo esto muestra algunos límites y dificultades de los procesos de acreditación en tanto política pública.

Los métodos para aseguramiento de la calidad utilizados en la región

incorporan la revisión de instituciones a partir de indicadores de rendimiento cuantitativo y cualitativo, así como la acreditación de carreras y programas. Este aseguramiento utiliza como mecanismo la autoevaluación institucional, que analiza las fortalezas y debilidades como ingredientes claves, para lo que debe hacer buen uso de información recopilada y exige que las universidades tengan los conocimientos y recursos para examinar sus programas críticamente y saber la forma de mejorarlos. Esto implica fortalecer la capacidad administrativa y alimentar una cultura de la evaluación y el mejoramiento de la calidad para procesar los cambios necesarios.

En Latinoamérica muchas veces se confunde la racionalización del financiamiento y de las políticas administrativas, con la idea de que esto traerá como consecuencia mejoras cualitativas. Si se ve a la evaluación desde esta óptica puede tener efectos negativos ya que vincula el financiamiento a la misma, por lo que la transforma en coercitiva y complica la instalación de una cultura de la evaluación (García Guadilla, 1996). El desarrollo de procesos de acreditación y evaluación en la mayoría de los países de la región, así como la implantación del mecanismo regional ARCU-SUR, deja planteada la necesidad de profundizar el vínculo entre acreditación y mejora de la calidad.

REFERENCIAS

- Bentancur, N. (2004). Cinco dilemas universitarios de comienzos de siglo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N°14.
- Brunner, J. (1990). Educación superior en América Latina: cambios y desafíos. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- CINDA. (2007). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2007*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- De Wit, H. (2005). América Latina y Europa ante el fenómeno de la internacionalización. En Ginés Mora, J. y Fernández Lamarra, N. (coord.). *Educación superior. Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad*. Caseros: Universidad Nacional de 3 de febrero.
- Dias Rodriguez, M. A. (2005). Educação superior vista como bem publico: tendencias e dificuldades. En Pugliese, J. C. (Ed.). *Educación superior: ¿bien público o bien de mercado?* Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba–Secretaría de Políticas Universitarias Ministerio de Educación.
- Dias Sobrinho, J. (2011). *Acreditación en América Latina*. En Bonilla, L. y López Segrera, F. (Comp.). Educación universitaria para el siglo XXI. Análisis comparados (I). (pp. 123-140). Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria y Centro Internacional Miranda.
- Domínguez, E. (2013). De la evaluación institucional a la acreditación MERCOSUR (ARCU-SUR) en la Universidad de la República, Uruguay. Desafíos e impactos. En Félix, G. y Leite, D. (Org.). *Avaliação institucional e ação política. Múltiplas realidades da educação superior*. Santa María: Editora Ufsm.

- Fernández Lamarra, N. (2004). *La educación superior en América Latina y el Caribe y la evaluación y acreditación de su calidad. Situación, problemas y perspectivas*. Buenos Aires: IESALC/UNESCO - Universidad Nacional Tres de Febrero.
- Fernández Lamarra, N. (2005). La evaluación de la calidad y su acreditación en la educación superior en América Latina y el MERCOSUR. En Ginés Mora, J. y Fernández Lamarra, N. (coords.). *Educación superior. Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad*. Caseros: Universidad de 3 de febrero.
- García Guadilla, C. (1996). *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*. Caracas: CRESALC/UNESCO.
- Guarga, R. (2005). La pertinencia de la educación superior en el presente de América Latina. En Pugliese, J. C. (Ed.). *Educación superior: ¿bien público o bien de mercado?* Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba – Secretaría de Políticas Universitarias Ministerio de Educación.
- Kent, R. y De Vries, W. (1997). Evaluación y acreditación de la educación superior latinoamericana: razones, logros, desafíos y propuestas. En *La educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe. Tomo I. Documentos de la Conferencia Regional Políticas y Estrategias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. La Habana, Cuba, noviembre Caracas: CRESALC/UNESCO.
- Knight, J. (1993). Internationalization: management strategies and issues. *International Education Magazine*, N° 9, pp. 6-22.
- Knight, J. (1997). Internationalization of higher education: a conceptual framework. En Knight, J. y de Wit H. (Eds.). *Internationalization of higher education in Asia Pacific countries*. Amsterdam: European Association for International Education.
- Landinelli, J. (2009). *El Sentido de las Políticas de Acreditación Universitaria en el MERCOSUR*. Proyecto Formación de Equipos Técnicos para la Elaboración de Políticas Educativas. Montevideo: UNESCO – MEC.
- Leite, D. (2006). Paradigma Emergente. En Morosini, M. (Ed.). *Enciclopédia de Pedagogia Universitária*. Brasilia: Glossário.
- López Segrera, F. (2008). Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe. (versión electrónica). *Avaliação*, Vol. 13 N° 2, pp. 267-291.. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=219114873003>
- López Segrera, F. (2011). La educación universitaria en el mundo y en América Latina y el Caribe. Principales tendencias. En Bonilla, L. y López Segrera, F. (Comp.). *Educación universitaria para el siglo XXI. Análisis comparados (I)*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria y Centro Internacional Miranda.
- Luce, M. y Morosini, M. (2004). *Avaliação e Credenciamento da Educação Superior no Brasil*. Porto Alegre: Projeto ALFA-ACRO. Disponible en <http://www.uv.es/alfa-acro/documentos/documentosproyecto/acreditacionbrasil.pdf>
- Martín, J. M. (2000). *La acreditación universitaria en el MERCOSUR: ordenamiento legal*. Asunción: Universidad Autónoma de Asunción.
- Martín, J. M. (2004). *El mecanismo de acreditación universitaria del MERCOSUR*. Asunción: UNESCO – IESALC – Universidad Autónoma de Asunción.
- Morosini, M. (2006) *Internacionalização da Educação Superior*. En Mosorini, M. (edit.)

- Enciclopédia de Pedagogia Universitária. Glossário Vol.2. Brasília: INEP/RIES.
- Muñoz, M. R. (2011). Pertinencia y nuevos roles de la educación universitaria en la región. En Bonilla, L. y López Segre, F. (Comp.). *Educación universitaria para el siglo XXI. Análisis comparados (I)*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria y Centro Internacional Miranda.
 - Neave, G. y Van Vught, F. (eds.) (1991). *Prometeus boun. The changing relationship between Government and Higher Education in Western Europe*. Oxford: Pergamon Press.
 - Pires, S. y Lemaitre, M. (2008). *Sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: UNESCO.
 - Ranieri, N. (2005). Considerações sobre a regulamentação do ensino jurídico. En Franco, E. (ed.). *Avaliação e regulação da educação superior: experiências e desafios*. Brasília: FUNADESP.
 - Rojas, M. (2005). Siete preguntas sobre la Universidad Latinoamericana del siglo XXI. En Pugliese, J. C. (Ed.). *Educación superior: ¿bien público o bien de mercado?* Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba – Secretaría de Políticas Universitarias Ministerio de Educación.
 - Stubrin, A. (2005). Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la internacionalización de la educación universitaria. *Avaliação Institucional da Educação Superior*, Vol. 10, N°4, pp 9-22.
 - Tünnermann, C. (2007). La Universidad necesaria para el Siglo XXI. HIPAMER/UPOLI, Managua.
 - UNESCO. (1998). Conferencia Mundial de Educación Superior. (1998). *La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción*. París: UNESCO.
 - UNESCO. (2008). Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe. *Declaración*. Cartagena de Indias: UNESCO-IESALC. Disponible en: www.fvet.uba.ar/institucional/Declaración.pdf
 - Van der Wende, M. (1997). Missing Links: the relationship between national policies for internationalization and those for higher education in general. En: Kalvernak, T. Y van der Wende (eds.). *National policies for the internationalization of higher education in Europe*. Sweven: National Agency for Higher Education Stockholm.
 - Villanueva, E. (2008). Reformas de la educación superior: 25 propuestas para la educación superior en América Latina y el Caribe. En Gazzola, A., Didriksson, A. (Eds.). *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: Iesalc-Unesco.
 - Yarzabal, L. (2005). Internacionalización de la educación superior: de la cooperación académica al comercio de servicios. En Pugliese, J. C. (Ed.). *Educación superior: ¿bien público o bien de mercado?* Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba – Secretaría de Políticas Universitarias Ministerio de Educación.