

CONGRESO ARGENTINO DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA

LA NOCIÓN DE CALIDAD EN EDUCACION SUPERIOR

La Evaluación y Acreditación como eje de Cooperación e Integración Internacionales

Por Adolfo Stubrin

I- UNA HIPOTESIS SOCIO-HISTÓRICA SOBRE CALIDAD Y EVALUACION

1-LA NOCIÓN DE CALIDAD

La discusión filosófica sobre la noción de calidad es tan intrincada que con frecuencia suele eludírsela con la mención a que *no sabemos cómo definirla pero estamos convencidos de que existe*. Sin pretender, por lo tanto, saldar la cuestión sí me permitiré adherir a una distinción ineludible: la calidad es lo opuesto a la cantidad. La calidad es el o son los atributos de un particular; la cantidad requiere, por su parte, la posibilidad de convertir ese conjunto de datos empíricos en concepto, es decir universalizarlos.¹

Cuando el particular al que nos referimos es una actividad social –ya sea una acción, una relación o una institución- su calidad es lo que tiene de intransferible, tal vez su identidad. La calidad de los objetos materiales es susceptible de establecerse con el apoyo de las ciencias naturales; la de los objetos humano sociales será por el contrario siempre a través de una interpretación, aunque gracias a una actividad especializada pueda ser por convención y por razón aceptable y aceptada.

La evaluación es la actividad específica por la cual suponemos que la calidad de un objeto del mundo social puede ser discernida. Como dijimos que la calidad y la cantidad son opuestos, la evaluación de la primera no será fácil de reducir por medio de las técnicas que se ocupan de establecer la cantidad: la medición, el recuento, la estadística. Tampoco, desde luego, se podrá considerar realizada calidad alguna por la sola potenciación o multiplicación de equis cantidades.

Pero, sí debiera ser posible, esa es nuestra conjetura, vincular la calidad y la cantidad, complementando las respectivas evaluaciones (o mediciones), ilustrando las unas gracias a las otras y en un supremo esfuerzo intelectual, luego de mucha

¹ Esta contraposición me fue sugerida por la lectura “Dialéctica y Derecho” de Jorge E. Dotti (Cap. III,, pág. 53), Libería Hachette, Buenos Aires 1983

experimentación y reflexión, podrían construirse formalizaciones de una complejidad tan sencilla que alcancen a enlazar la definición de cierta calidad como término de una ecuación cuyo otro término sea, por ejemplo, una entidad algebraica. (Los economistas son célebres por eso.)

Evaluar la calidad de un fenómeno social, siguiendo este argumento, es comprender su de manera holística su entramado de significados y, como afirman los que cultivan ese modo de entender las realidades humanas, se llega a un punto que sin la mediación de las magnitudes, o sea las distancias, los períodos, las superficies, el número y caracteres de las personas y de sus entornos la interpretación fracasa, se topa con un bache de entendimiento que sólo puede ser completado gracias a la magnitud. Ambas, entonces, se confrontan en una oposición dialéctica pero necesitamos reintegrarlas si queremos que nos entreguen un conocimiento confiable.

Sobre las actividades, relaciones o instituciones sociales hay, me parece, una suerte de desdoblamiento del concepto de calidad. Podría distinguirse, por un lado, la calidad *sustantiva* por aparte de la cual el objeto de análisis sería de otra clase, revelando como inadecuado un concepto que hubiéramos ensayado para abordarlo. Y, por otro lado, estaría la calidad *adjetiva* aquella que, una vez confirmada la naturaleza presumida, nos permite predicar algún rango de intensidad o perfección, manifestado en la distancia con respecto a un modelo ideal o en una escala, mejor conceptual que numérica.

2-UNIVERSIDADES Y MODERNIDAD

Lo que afirmamos sobre la calidad y la cantidad de los objetos sociales viene a cuento de la modernidad. Un estudioso de la modernidad² sintetiza el pasaje desde las sociedades medievales a las modernas como la aparición de tres propiedades centrales en la vida social: individualización, generalización y abstracción. Traduzcámoslas a la primera como proyectos reflexivos de vida personal; a la segunda como inclusión de esas trayectorias en categorías universales de edad, estado civil, nacionalidad, estrato y profesión; y a la tercera como ruptura del arraigo al ámbito de nacimiento y a su consiguiente herencia.

Las universidades atravesaron ese trance. Como corporaciones feudales eran pocas e inconfundibles. Aunque sus funciones y rituales puedan ser estudiados hoy como especies del mismo género, no eran tanto así en su tiempo, cada cual con su identidad y

² Robert Nisbet, "La formación del pensamiento sociológico" Tomo I, pág. 64, Amorrortu editores, Buenos Aires 1990

su intransferible carga de sentido³. Si es un lugar común que cuentan con nueve siglos sobre sus espaldas, no es menos cierto que la revolución burguesa (no así el respectivo proceso de racionalización en aquella nación occidental, Gran Bretaña, que no conoció aquel cataclismo ni sus remezones) las disolvió primero para readaptarlas en seguida a sus propias necesidades.

Justo la racionalización occidental, ese proceso que marcó a fuego un conjunto de ventajas operativas de las naciones europeas y de norte América para que, gracias al expansionismo colonial, dominaran el globo en apenas un siglo puede dividirse en eurocontinental y anglosajona. En ambos espacios la universidad se expuso a y se impregnó de racionalización de dos maneras diferentes, cada una con su influencia potente sobre el resto de las regiones en que fueron implantándose hasta convertirse en un rasgo infaltable de cualquier nación que se precie.

Por una parte, el célebre modelo imperial, basado en el Estado, las facultades homogéneas a nivel nacional, las cátedras y los títulos profesionales tutelados por el Ministerio de Educación⁴. Por la otra parte, las universidades inglesas y escocesas, públicas pero manejadas por sus comunidades, conservando fueros, otorgando grados, manteniendo departamentos, colegios, formando bachilleres, licenciando maestros y consagrando doctores. Oportunamente, los alemanes, rezagados en la competición internacional, deseosos por superarse, crearon la variante de la universidad estructurada en torno a la investigación científica, la tercera y última de las vertientes modernas.

La universidad moderna perdió su cosmopolitismo originario y retuvo, a duras penas, el lenguaje común de sus tribus académicas, cultivado las pocas veces que las fronteras de naciones en mutua hostilidad permitía los intercambios (o sus exilios los

³ Dice E. Durkheim en “Historia de la educación y de las ideas pedagógicas”: “Pero es importante ver cómo esas múltiples Universidades, aunque reproduzcan los mismos rasgos esenciales, aunque sean la mayoría de ellas copias del mismo modelo, son sin embargo diferentes unas de otras. Hay casi tantos tipos como localidades universitarias. Había Universidades que abarcaban la totalidad del saber, otras que se habían limitado a una especialidad (Bolonia, Montpellier), y entre esos dos extremos todo tipo de grados intermedios. Tanto en París como en Oxford, había una Facultad de artes que desempeñaba un papel preponderante; en otros sitios, era otra facultad la que ejercía la hegemonía. París era una Universidad de maestros, cuya población estudiantil estaba compuesta, sobre todo, por gente muy joven; Bolonia era una Universidad de estudiantes, cuya población escolar estaba compuesta principalmente por adultos. Tanto en París como en Oxford, había colegios, pero los colegios de Oxford diferían de los de París, etc. Es raro encontrar una institución que sea hasta este punto tan única y tan distinta; es posible reconocerla bajo todas las formas que ha revestido y, sin embargo, no es en un sitio lo que es en otro. Esta unidad y esta diversidad nos muestran hasta qué punto la Universidad es un producto espontáneo de la vida medieval; porque sólo las cosas vivas crecen así, permaneciendo semejantes, plegándose y adaptándose a los diferentes medios y condiciones.” (Págs.213,214) Ediciones de La Piqueta, Madrid 1992.

⁴ La configuración del sistema universitario francés está abordada con singular precisión en “La longue marche des universités françaises” de Christine Musselin, PUF, París 2001.

hacían inevitables). En cambio adquirió, país por país, “formas” con las cuales ser funcionales, multiplicarse y equipararse. Un profesor y su cátedra o departamento, una carrera y su facultad, una universidad y sus componentes, un examen y su aprobación, un currículo y su recorrido, un título y su profesión son formas, abstractas, generales e individualizadas, es decir modernas.

3-EL REGRESO DE LA CALIDAD

Plasmada esta transición, la calidad de las universidades dejó de ser durante largas décadas un problema visible y actual en la mayor parte de los países. Pero ¿por qué el concepto de calidad volvió con tanta vehemencia a prestarnos ahora su enigmática utilidad? Pienso que las respuestas pueden explorarse en dos niveles analíticos, el de la cultura y el de la estructura, al modo como algunos sociólogos consideran necesario dividir su disciplina para poder estudiar por separado aspectos que la vida real hace inextricables⁵.

Si el dinero, una antigua invención social, fue convertido por los inversores capitalistas en su forma predilecta e imprescindible, se deteriora a través del conocido fenómeno de la inflación, algo semejante pasa a una cierta altura de su desarrollo con otras formas de similar modo corrompibles. Salvando las distancias de naturaleza y función, todas se reproducen tendiendo a distanciarse del valor o los valores que representan e infundieron su creación. En la teoría de la racionalización se lo denomina pérdida de sentido, transformación de medios en fines, secado de las raíces, jaula de hierro entre otras variadas expresiones⁶.

El concepto de calidad viene introduciéndose en educación superior desde hace pocas décadas. Sería bueno reconstruir las vertientes a partir de las cuales eso ocurrió. Una de ellas fueron las organizaciones administrativas. El Mayo Francés, aquella revolución que no fue, por ejemplo, puso en crisis entre otras muchas cosas el prestigio de las oficinas públicas en uno de los países más estatizados y centralizados del mundo. El enfoque sobre replantear el servicio público a partir de la opinión de sus usuarios, los

⁵ Esa es la postura de Margaret S. Archer en *Cultura y Teoría Social*, Nueva Visión, Buenos Aires 1997.

⁶ Me ayudaron en estas reflexiones el Capítulo IV “Los mecanismos de la racionalidad” (Pág.117) y el Capítulo V “Sociedad de masas y Estado moderno” (Pág.154) del libro “Max Weber: Desencanto, Política y Democracia” de Nora Rabotnikof, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F. 1989.

ciudadanos comunes, se originó y fue conceptualizado con bastante precisión en esa coyuntura. Importantes reformas tuvieron lugar a partir de ese giro⁷.

La calidad total, correspondiente al modelo toyotista industrial, basado en el trabajo en equipo y el aporte práctico de cada operario al perfeccionamiento de las técnicas y tecnologías de producción, tuvo que ser atendido en la mayor potencia industrial de occidente, los Estados Unidos, cuando apenas transcurridos dos décadas de la segunda guerra mundial el Japón vencido se convirtió en un competidor feroz en el propio mercado doméstico de los vencedores⁸. En la industria y después en los servicios, la calidad es la demostración de que cada producto o cada acción particular contienen los rasgos que promete el género al que pertenecen.

En el sistema escolar la noción de calidad acudió antes que en la universidad a socorrer a los tecnócratas y gobernantes cuando, a fines de los setenta era evidente, no solo en Estados Unidos sino en muchos otros países que los aprendizajes de los niños y púberes eran muy inferiores a las previsiones del currículo, que eso comprometía los supuestos culturales de la preparación de los ciudadanos para la democracia, de los trabajadores para las industrias y de los estudiantes para las profesiones y funciones directivas de la cultura y la sociedad.

La masificación de las aulas universitarias llegó una generación después. Si bien algunos países, la mayoría de los europeos, la contuvieron porque los académicos convencieron a la opinión pública y a los gobiernos que se restringiera el ingreso, seleccionando a los más capacitados para garantizar que los resultados se mantuvieran como antes, en América Latina la ola fue imparable, los docentes no fueron escuchados y los impulsos de movilidad social presionaron sobre la universidad y los otros establecimientos de la educación superior.

El desbalance entre las escasas instalaciones, recursos y personal idóneo para enseñar y el explosivo número de aspirantes se tradujo en tensiones, luchas, triunfos y frustraciones. En ese contexto la referencia a la calidad fue no ya el argumento para la limitación sino también una manera de proponer y exigir que la igualdad formal se hiciera real. Dejar entrar podía ser un engaño, el consuelo de un fracaso anunciado, mientras que alcanzar igualdad de oportunidades implicaba trazar metas simultáneas de

⁷ La historia de esos acontecimientos y su influencia sobre la reforma de las oficinas públicas en Francia puede consultarse en “Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio” de Michel Crozier, Fondo de Cultura Económica, México 1989.

calidad y cobertura para que los resultados no defraudaran en número aunque tampoco en contenido.

4- CALIDAD E IGUALDAD

El último acápite ha deslizado, entonces, un elemento de la estructura, la riqueza, el poder y las oportunidades desiguales de vida que su disposición prodiga a los diversos grupos sociales. Los factores estructurales pesaron tanto o más que los culturales en la aparición del concepto de calidad en el panorama de la educación superior de casi todo el mundo. Pero de poco serviría detectar diferencias de calidad o planificar la obtención de ideales de calidad si no contáramos con una actividad social capaz de asignarla a cada situación particular. Primero, confirmando si es lo que dice ser; luego, mostrando con que grado de completitud o sustentabilidad.

Ambos fines de la noción de calidad, superpuestos pero distinguibles en ésta, son los que antes llamamos, por su orden, calidad sustantiva y adjetiva. Las universidades son organizaciones, entramados de acciones y relaciones sociales institucionalizadas, cuya función es alojar a una federación de grupos humanos dedicados a manejar con profesionalidad bloques de conocimiento avanzado, que transfieren a aspirantes a integrar esos grupos, los estudiantes, a la vez que los conservan, incrementan y combinan.

Calidad sustantiva es la afirmación convincente por el cual miembros avezados de algunas de estas instituciones se pronuncian con certeza acerca de si algún ejemplar de la especie que les toca observar y estudiar, siguiendo un método, es en efecto una universidad o alguna de sus partes: un departamento, una escuela, una facultad, un instituto de tal o cual disciplina o profesión. Esa apreciación expuesta en forma pública, con argumentos y evidencias, constituirá un conocimiento mutuo para interesados, próximos y remotos, con legitimidad intelectual y validez justificada dentro del orden de saber y conducta que estructura a esa comunidad.

Calidad adjetiva es una apreciación basada en diversos grados de conformidad que la realidad estudiada mantiene con un modelo que sintetiza criterios establecidos y acordados de antemano. Los miembros avezados de una comunidad disciplinar o

⁸ Al respecto es ilustrativo el pasaje sobre “toyotismo” contenido en “La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura”, “La Sociedad Red Vol. I” de Manuel Castells, pág.185, Siglo XXI Editores, México 2001.

profesional pueden, empleando un método apropiado, pronunciarse sobre si una universidad o alguna de sus partes, presenta o no determinados rasgos (tomándonos la licencia de una analogía industrial: insumos, procesos y productos) e interpretar cómo operan en una orgánica interdependencia por referencia con aquel modelo..

En ambas situaciones la conclusión se basa en comparaciones complejas, como bases para un nuevo conocimiento. También, da lugar a sucesivos análisis de consistencia entre los veredictos de calidad ya emitidos. En lo sustantivo la calidad implica una comparación con el pasado que da cuenta de la dinámica social de la universidad y sus partes integrantes y, por supuesto, otra sincrónica hacia los ejemplares contemporáneos, todos particulares originales, vinculados por esos atributos compartidos, acaso similares pero nunca uniformes.

En lo adjetivo el grado de aproximación a un ideal preestablecido permite el juego arriesgado de la comparación como origen no ya de un conocimiento más refinado o preciso que aluda a intensidad o extensividad, sino a ordenamientos por los cuales la respectiva calidad de un caso lo hace inferior o superior a otro, pretendiendo decir el quantum y la causa de esa jerarquía. Al borde de revertirse en mera cantidad, la calidad adjetiva requiere, por lo tanto un arte sensible que autoriza a comparar pero respetando la identidad de cada particular, su historia y contexto, su misión y objetivos, su potencial, traducidos en algo más que un cóctel de valores de variables que la numera en una tabla de performances.

5-EVALUACION COMO INNOVACION

La actividad especializada con la que se llega a establecer la calidad universitaria es la evaluación. Tanto o más que la calidad la evaluación universitaria tiene una historia, una época de aparición y en la actualidad un auge que nos despierta tanta curiosidad como inquietud. La evaluación universitaria es un híbrido, una sincretis cultural. La pedagogía aporta, desde luego, la primera vertiente a considerar, porque la evaluación de los aprendizajes es nuclear al arte de enseñar. La pedagogía universitaria no es tan antigua como a veces se supone. La universidad tardó mucho en aceptarse como una institución del moderno sistema educacional, acaso hasta bien empezado el Siglo XX.

La evaluación de la universidad y de sus disciplinas debe mucho a las teorías sobre la enseñanza y el aprendizaje. A algunas más que a otras. El aprendizaje como adquisición de conciencia sobre el ser propio del estudiante y sobre el mundo, como

reflexión emancipadora hasta para los más desvalidos y en especial para ellos, fue una corriente muy influyente en la idea de que las comunidades universitarias podían autoevaluarse y exponerse a la evaluación de miembros de otras comunidades similares, como fuente de conocimiento.

Si evaluarse es conocerse a si mismo, esa reflexión colectiva y comunicativa puede enderezarse a esclarecer los aspectos más misteriosos del obrar humano. Aquellos por los cuales las acciones sociales no consuman la intención de los sujetos, sino que desatan con frecuencia resultados no queridos, efectos imprevistos. Aquellas condiciones desconocidas de la acción social, es plausible que ofrezcan la explicación sobre las consecuencias tantas veces inesperadas y frustrantes. El camino a través del cual condiciones desconocidas son descubiertas por nosotros pasa por poner en palabras y discursos numerosas prácticas habituales que no podemos nombrar, que sabemos hacer pero sin plena conciencia.

La concienciación sobre nuestras prácticas es, en efecto, un salto cognitivo y hasta cierto punto una emancipación, no siempre del yugo de nuestros opresores, pero sí de la condena de no lograr lo que nos proponemos, aún cuando pensamos que es factible. Hacer de nuestra conciencia práctica una conceptualización profana, una teoría de lo cotidiano y compartirla en las universidades en las que vivimos juntos los avatares colectivos no es por cierto una fórmula mágica e infalible que nos haga omnisapientes frente a los desafíos de la convivencia ni que nos ponga a salvo de la insalvable incertidumbre de la historia, pero ayuda a elegir con más racionalidad mejores rumbos.

Pero, la evaluación de los proyectos y los informes de la investigación científica, con sus técnicas propias, nos es también muy familiar a los universitarios y por cierto que con respecto a indagar sobre la calidad de los postgrados por ejemplo su influencia es muy marcada. Desde allí toda la evaluación universitaria está infundida por la experiencia de los colegas habituados a formular, desarrollar y someter al juicio de los que más saben sus tesis, incluidas las de graduación, post-graduación y las que constituyen la investigación profesional.

Otros quehaceres ya mencionados, como la industria o la administración pública, desplegaron técnicas de evaluación porque esa actividad les fue necesaria para aplicar en sus términos propios aquel concepto de calidad que, tanto el modelo fordista de producción cuanto el modelo weberiano de burocracia, con el correr de las décadas y su mecánica proliferación, habían hecho surgir. Si pudiéramos separar los respectivos contenidos de las maneras que estas actividades asumen, nos acercaríamos a la

distinción crucial entre lo formal y lo material. Toda evaluación de la calidad apunta a lo material.

Desde luego, no estamos mencionando la materialidad como opuesto a la espiritualidad o a la sensibilidad. Lo formal, que junto con lo racional, confluyeron como gérmenes de la modernización occidental tiene que ver con los procedimientos a los que sujetamos las actividades y funciones sociales. Bien dicho está que las formas han permitido expandir la civilización y las dimensiones formales de las instituciones son esenciales para el derecho y la administración de justicia, sin ir más lejos. Inscriptas en el régimen público de los Estados a los que pertenecían o bajo cuya autorización alcanzaban existencia jurídica, las universidades están reguladas por el derecho público nacional.

6- LA PARTIDA NORTEAMERICANA

Ya adelantamos que este control estatal no se verifica de manera universal porque en Estados Unidos por una idiosincrásica trayectoria institucional el gobierno federal muy poco interviene con respecto a sus universidades. Por eso en los Estados Unidos, aún que son muchas las universidades de propiedad estadual, las privadas, numerosas también, se crean con libertad por simple iniciativa de los particulares interesados. La libertad de enseñar, y la consiguiente facultad de crear centros de enseñanza (escuelas, colegios, universidades), consagra en la mayor parte del mundo, organizado bajo pautas europeo continentales, un derecho subjetivo limitado por las leyes que reglamentan su ejercicio.

En los países de América Latina, un régimen de orden público media entre la iniciativa privada para crear establecimientos educacionales y su capacidad para instalarse. “Autorización”, “reconocimiento”, “certificación”, “habilitación”, “título”, “credencial”, “validez” son un conjunto de términos técnico-jurídicos que designan los trámites, permisos y formas gracias a las cuales las instituciones universitarias operan con licitud y legalidad, al amparo de una garantía pública sobre el alcance de sus actividades. A esa parafernalia la hemos llamado Mecanismo nacional de garantía pública de calidad, porque de calidad sustantiva se trata.

En contexto norteamericano el mecanismo nacional de garantía pública de calidad de las universidades no tiene sino una mínima injerencia gubernamental. Se encargan de realizarlo entidades de la sociedad civil, asociaciones regionales de universidades y colegios y asociaciones nacionales de profesionales de las más diversas especialidades.

Esas entidades corporativas crearon durante el siglo XX agencias, pequeñas entidades que, en nombre de las corporaciones respectivas administran evaluaciones sobre las instituciones (las agencias regionales) y sobre cierto tipo de carreras (las agencias especializadas).

La historia de esta peculiar dispositivo institucional, propia de un Estado federal en muchos aspectos subsidiario, marca que las evaluaciones y su conclusión, la acreditación, fueron instauradas para cuidar el buen nombre de las universidades y colegios ya establecidos frente a la irrupción de nuevos emprendimientos convocados, por cierto, por los procesos ascendentes de movilidad social y por la progresiva demanda de profesionales. Con respecto a los profesionales, empezando por los médicos, que fueron pioneros, la evaluación empezó a fines del siglo XIX a través de la toma de exámenes y derivó luego en la acreditación periódica de los programas universitarios de formación.

Pero es significativo que las acreditaciones de una primera época, tanto de instituciones como de programas de enseñanza, no enfocaban la calidad sino las cantidades involucradas. Es decir, la cantidad de profesores con respecto a la cantidad de alumnos, la cantidad de libros en la biblioteca, la cantidad de metros cuadrados del edificio, la cantidad de equipos en los laboratorios. La suma ponderada de estas mediciones conducía al juicio. No está de más decir que el propósito explícito de la acreditación inicial de la medicina era elitista por convicción y como es fácil inferir restrictivo por conveniencia.

El enfoque de calidad en las evaluaciones norteamericanas vino después, si bien debe consignarse que mucho más temprano que en los países europeos y latino americanos, apegados como estábamos a un mecanismo nacional de garantía pública de la calidad derivado de la condición jurídica de orden público de las universidades y de las profesiones, es decir la regulación o con más precisión el control sobre la legalidad de todas esas actividades, la mayor parte de las cuales a cargo, en una buena parte de nuestros países hasta mediados del siglo XX, de universidades o facultades de propiedad y dependencia oficial.

En resumen, salvo en los contados países en los que nació en forma espontánea, la evaluación de la calidad obedeció a causas estructurales, el común denominador de las cuales es la masificación de las instituciones, los profesores y los alumnos y el consiguiente desborde del procedimiento jurídico formal de control como fuente confiable de garantía pública acerca de la verdad material de las actividades de

enseñanza, la efectividad de los aprendizajes y el contenido por lo tanto de los certificados y títulos emitidos. La crisis educacional y la crisis estatal, vinculadas ambas por las penurias financieras fueron el contexto de surgimiento.

7- LA LLEGADA A LATINOAMERICA

En casi todos los casos la evaluación de la calidad universitaria fue introducida por el Estado, casi siempre como complemento de los antiguos mecanismos reguladores, para informarlos y devolverles, desde afuera, la solvencia que habían perdido. Por eso las agencias de evaluación y acreditación de nuestros países latino americanos son, en su mayoría organismos públicos. Sus alcances suelen ser polivalentes a las distintas funciones, es decir evalúan las instituciones y también algunas o todas las carreras, con lo cual son polivalentes también a las disciplinas. En ocasiones evalúan también a los estudiantes apenas ingresados o próximos graduarse.

Cabe la duda, la evaluación externa, precedida de la auto-evaluación de una institución universitaria aprecia una calidad cuya noción es diferente a la evaluación externa de una carrera universitaria. El repaso de las estrategias nacionales muestra un abanico de posibles respuestas: en algunos países pareciera considerarse una calidad de la institución, por una parte, y una calidad académica, por la otra. Por supuesto la calidad de una carrera es por definición académica, disciplinar, de aptitud para transferir bien un bloque determinado de conocimientos.

Sin embargo, la calidad de una universidad puede ser sólo la condición de posibilidad, el contexto habilitante para alojar carreras con solvencia académica, acerca de cuya calidad sin embargo sólo se presume. Esa distinción es todavía confusa y hace necesario precisiones conceptuales y operativas. Conceptuales, porque la calidad de las instituciones dejando entre paréntesis la calidad con que cultivan el conocimiento podría ser vista más bien como administrativa antes que como académica. Operativas, porque añadir y combinar los juicios separados sobre las dos dimensiones hasta alcanzar un conocimiento completo es un objetivo ambicioso y difícil.

La cuestión es si estamos en presencia de dos enfoques para mirar el mismo objeto o de un objeto dividido por el análisis, cuyas respectivas miradas son parciales y debemos ingeniarlos para recomponerlas hasta llegar a conclusiones válidas. El asunto se hace más complejo con los exámenes normalizados a los estudiantes, cuya contribución al conocimiento de los resultados de la enseñanza parecen válidos, pero que sería engañoso suponer como suficientes para evaluar una carrera y menos aún una

institución. Esas dudas llevan a pensar que los modelos de implementación de la evaluación de calidad distan de ser acabados y requieren no solo continuos reajustes sino más aún un debate técnico y político, sustentado en un esfuerzo de conceptualización integral e integrador.

En su recepción o recreación latinoamericana la evaluación reitera un dualismo ya presente en EUA, el de aseguramiento vis a vis mejoramiento de la calidad. Es difícil encontrar en nuestros países un modelo lineal pero por cierto que algunos la encaran con el propósito de sustentar al control y regulación de una oferta universitaria en veloz crecimiento; otros lo emplean para la diferenciación selectiva de los segmentos que desean hacer sobresalir su presunta ventaja o superioridad sobre segmentos más noveles o precarios; en otros, habiéndoselo propuesto o no, el efecto destacable de la evaluación ha sido empujar una dinámica general de cambio y mejora desde la base del sistema.

8- AMBIGUEDADES Y PELIGROS

La efectiva adquisición de los aprendizajes previstos en los currículos por parte de los estudiantes, demostrable mediante pruebas normalizadas de alcance nacional es una potente herramienta complementaria. Sin embargo no sustituye los análisis más amplios sobre la institución y la carrera porque con los meros resultados de pruebas, por más confiables que fueren, no se puede alcanzar un diagnóstico, definir una agenda de problemas ni concebir un cambio. Las pruebas, en la problemática de su diseño, aplicación e interpretación, suscitan también la clasificación de las carreras, entre aquellas que culminan con una licencia, coronada por una tesina o trabajo final escrito, y las que acaban con un ciclo de práctica en la que el graduado queda iniciado en una profesión, no solo intelectual.

La actividad de evaluación y acreditación aplicada a las universidades y a un conjunto limitado de carreras profesionales es en EUA un mecanismo nacional de garantía pública de la calidad. En América Latina la evaluación puede prescindir de la acreditación, en algunos casos para orientarse a la información del público y a la mejora, en otros para solventar la regulación que los Ministerios siguen ejerciendo, conforme nuestra matriz institucional clásica. Pero, también se dan casos en que evaluación y acreditación sustituyen las viejas técnicas de control estatal erigiéndose en su lugar y otros más en que aunadas evaluación y acreditación de instituciones o

carreras de riesgo se articulan con la autoridad ministerial apoyando su persistente potestad de reconocimiento y validación con juicios materiales de calidad.

La calidad como puente cultural entre países y comunidades disciplinares es una expectativa abierta y promisorio. Aunque corresponde advertir que evaluación y acreditación son herramientas ambivalentes y ambiguas en el panorama presente de la internacionalización de la educación superior. Lo son porque la oferta transnacional y en particular la lucrativa, estimulada por los canales del comercio libre, amenazan el espíritu desinteresado y la pasión por el conocimiento y la belleza que motivaron al grueso de los universitarios durante siglos y que aún inspiran, nos parece, a la mayoría.

También porque la turbadora imagen de universidades y carreras convertidos en *commodities* de libre circulación planetaria o en una analogía sofisticada de la industria del espectáculo puede volverse una pesadilla para las entidades universitarias de todos los países, barriendo con la convicción de que no solo prestan algunos servicio sino que son, antes que nada, una fuente de sentido sobre la propia existencia y realidad de territorios y poblaciones en los que se insertan, piezas vitales sin las cuales una nación no podría concebirse como una unidad política y cultural activa de la humanidad moderna.

Es lógico suponer que la evaluación y acreditación podría volverse global y por lo tanto romper amarras con las naciones y Estados. En tal supuesto las aventuras comerciales gozarían de una carta franca respaldada por certificados de efectividad académica. No es un temor fantasmal sino una posibilidad real ante la cual las universidades y los Estados deben mantenerse activos y vigilantes. Incorporar la evaluación y aún la acreditación a los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad importa para algunos un riesgo aunque a otros nos parece la conquista de una colina estratégica que fortalece a los sistemas de educación superior de las naciones sin aislarlos fronteras adentro.

9- PROMESAS DE LA EVALUACION

Asimilada por los Estados la evaluación y acreditación mantiene, sin embargo, esa capacidad de vincular a los universitarios de distintos países a través de discursos sobre cada trayectoria, cada interpretación y cada matiz para alcanzar la calidad, que puede ser leído y entendido, recurriendo a una consabida traducción cultural sin mayores complicaciones. Esa tesis respalda tentativas válidas llevadas a cabo en nuestros países

para crear, al interior de nuestros espacios de integración en bloque regionales, sistemas de evaluación y acreditación de carácter internacional.

La premisa central de tal estrategia es la recreación positiva de los intercambios, consustanciales al histórico cosmopolitismo de las comunidades académicas. El requisito básico es la postulación de una apertura internacional sin hegemonías ni asimetrías que den ventaja a las grandes potencias o a los bloques que integran. La condición inexcusable es que los criterios de calidad no sean copias a-críticas de modelos externos, por más prestigiosos que fueren, sino verdaderos mapas construidos con sentido endógeno por la colaboración creativa y participativa de nuestras comunidades académicas y profesionales, que expongan lo que nuestras respectivas realidades, posibilidades y problemas tienen de distinto, de parecido y de común y que no pierdan de vista nunca la punta del conocimiento avanzado como meta irrenunciable.

La noción de calidad, la práctica académica de la evaluación y la acreditación, la cooperación internacional basada en dotar a los bloques regionales de integración de correlatos culturales y científicos relevantes; el sueño de circular ideas y personas y mejorar la convivencia entre los vecinos como cimiento para mejorar el conocimiento y la convivencia entre los países de todas las latitudes; la sana ambición de saber en qué punto estamos y como podemos trazar una agenda de política pública para nuestra Educación Superior que nos permita progresar, país por país, en mutuo compromiso, a la vez por la vía intransferible de nuestra cultura hacia el ideal universal de la ilustración.

II- EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN EN LA AGENDA DE LA POLITICA INTERNACIONAL

1- PRIMEROS SUPUESTOS

Partamos de una primera constatación: el marco jurídico de la educación superior en la mayoría de los sistemas nacionales de educación superior, con excepción de los países anglosajones, se rige por un régimen de orden público estatal.

Las universidades y otras instituciones de educación superior son creadas por leyes o decretos oficiales, funcionan conforme a reglamentos orgánicos sancionados y los títulos de sus graduados son otorgados por oficinas estatales que dan fe pública de los contenidos y efectos de la enseñanza recibida. Ello sin perjuicio del grado variable de autonomía que articula a las Universidades con el Ministerio del ramo.

En la actualidad de los Estados nacionales un tramo de las instituciones de educación superior, sean confesionales o laicas, es de propiedad privada, no obstante lo cual quedan comprendidas en un régimen jurídico que otorga o deniega la atribución de usar el nombre genérico universidad y que gravita, con variada intensidad, en múltiples situaciones: desde la autorización para instalarse hasta la legitimación de las titulaciones.

La financiación a través del presupuesto público, una modalidad también muy extendida, es una constante en las universidades estatales, tanto cuanto también es frecuente el carácter de sus profesores como funcionarios retribuidos conforme a un escalafón uniforme y la habilitación de la autoridad central para crear una carrera (su dotación, su titulación, o ambas) aplicando planes de estudio preestablecidos. Además, es frecuente que los profesores sean designados y retirados a través de un dispositivo centralizado.

Es evidente que, en las últimas décadas, este tipo ideal habitual de sistema nacional de educación superior ha experimentado la influencia de prácticas y mecanismos de origen anglosajón, y que ese fenómeno se acelera en las presentes condiciones de internacionalización y aún de globalización.

Por lo tanto, es una generalización probable que la educación superior es un régimen estatal en la mayor parte del mundo. Una consideración desde el campo de la política pública es, por consiguiente, indispensable para describir procesos en curso y sobre todo para imaginar vías efectivas para el progreso de la educación superior nacional, regional e internacional.

2- GARANTIZAR CALIDAD

Abordando ahora la cuestión del aseguramiento de la calidad, digamos que todos los países instituyen, una vez que sus sistemas de Educación Superior adquieren cierta magnitud, algún un mecanismo nacional de garantía pública de la calidad. El más usual es el control estatal centralizado y su herramienta más frecuente la autorización y reconocimiento de las titulaciones así como la autenticación de los diplomas de cada uno de los graduados.

Por excepción, en América del Norte, dada la acostumbrada ausencia de competencias específicas del Estado central, se desarrolló durante el siglo XX un sistema enraizado en iniciativas de la sociedad civil que consiste en evaluaciones y

acreditaciones externas de instituciones y programas universitarios. No resulta necesario describir el detalle de esa configuración pero si resaltar algunos rasgos centrales:

- a) en su gestión no intervienen oficiales públicos sino grupos y personas que ostentan una representación académica o profesional,
- b) su administración no es individuo por individuo, sino colectiva, ya que considera instituciones o programas,
- c) su vigencia no es indefinida sino por períodos regulares y renovable, y
- d) la titulación universitaria así administrada no implica por sí misma la habilitación para el ejercicio de profesiones reguladas.

En la última década presenciamos un llamativo fenómeno de divulgación del característico modelo de aseguramiento de calidad norteamericano en regiones y países cuya matriz organizacional es centrada en el Estado. Esta novedad está recomendada e impulsada por entidades y grupos internacionales conocidos y se encuentra registrada en numerosos informes y descripciones comparadas.

Sin embargo, aún son pocos los estudios con contenido socio histórico y mirada crítica que analicen causas y razones sobre ese despliegue, el itinerario de sus marchas y contramarchas, las tendencias que dibuja sobre el contorno de la realidad preexistente, su conexión con las corrientes de la internacionalización y con el capitalismo académico, las transformaciones del propio mecanismo cuando se *adapta* a nuevos contextos y de los sistemas nacionales de educación superior cuando lo *adoptan* como una innovación.

Repasemos de manera somera algunas de las contingencias de la *adopción* del modelo en el ámbito latinoamericano:

- 1- Casi todos los países de nuestra región incursionaron en la evaluación y acreditación, iniciativa que tiene grados variables de avance;
- 2- En pocos casos la evaluación y acreditación sustituye el mecanismo histórico de garantía pública de la calidad, en la mayoría de los casos lo complementa;
- 3- Los objetivos de quienes toman la decisión es diverso: reforzar el control estatal como respuesta al impacto de la masificación del número de instituciones, programas, profesores y estudiantes; actualizar y mejorar la oferta universitaria, utilizando los informes producidos gracias al mecanismo como diagnóstico público, para propiciar cambios académicos, atraer fondos u orientar inversiones; favorecer la circulación de los graduados del sistema nacional y movilizar sus docentes y estudiantes hacia otros países y regiones.

4- Según su trayectoria y circunstancias, en cada país gravitan por lo menos uno y con frecuencia varios de los motivos antes enunciados.

Veamos a continuación ciertas *adaptaciones* sufridas por el modelo en su inmigración.

1- El Estado lo promueve, en casi todos los casos, a través de la legislación, asumiéndolo en ocasiones como una función técnico-burocrática pero, otras veces, lo transplanta a entidades civiles o corporativas;

2- El abanico de disciplinas-profesiones comprendidas por el mecanismo importado puede desbordar a las que cubre su original norte americano, es decir puede alcanzar a toda la oferta de carreras de grado incluidas las de ciencias básicas, sociales y humanidades, y también puede abarcar los postgrados;

3- Las organizaciones dedicadas a implementar el mecanismo suelen ser pluri funcionales, ya sea porque realizan acreditaciones de instituciones y de programas, ya sea porque los programas que evalúan son de ambos niveles (grado y postgrado) y de todo el espectro de disciplinas-profesiones (no obstante, se advierte una tendencia legislativa reciente a que algunos países se sumen al sistema de agencias especializadas).

4- Los actores del ámbito académico (interno a las universidades), asociados al sistema estatal y político, prevalecen sobre los actores del ámbito corporativo profesional o de los demandantes de servicios profesionales en la definición de los caracteres deseados y en la administración del mecanismo.

3- INTERNACIONALIZACION Y GLOBALIZACION

Los cambios en la política y la economía en convergencia con las tecnologías de la información y la comunicación han puesto en vigencia lo que para no pocos autores es una nueva era histórica. La educación superior que hasta hace poco tiempo era considerada como un área de reserva para la soberanía estatal experimenta también una novedosa interdependencia, caracterizada por la aceleración del tráfico de conocimientos y una creciente movilidad de profesionales académicos y estudiantes.

Aunque la circulación del saber y el personal fue consustancial a las universidades durante sus orígenes europeos hace nueve siglos, éstas se fueron nacionalizando al compás de la gestación en Europa, a partir del siglo XVI, y la completa expansión, en el siglo XIX, del sistema mundial de Estados nacionales. Lo cierto es que en la presente era de la información los intercambios entre las

universidades y los sistemas nacionales de educación superior, a los que todavía pertenecen, han dado un salto en su orden de magnitud.

Es habitual que el concepto de globalización se use para describir las nuevas y más numerosas relaciones que, en las distintas dimensiones del quehacer humano, alcanzan escala mundial. Pero en sentido estricto debiera tenerse presente una precisión según la cual la globalización alude a una parte de ese proceso, la que comprende un conjunto de nuevos actores y demandas. Las elites globales son grupos de interés que, como en el caso de los mercados financieros, desarrollan sus actividades fuera y por encima de los límites nacionales, su legislación o su autoridad.

La internacionalización, por su parte, alude al incremento de aquellos movimientos que requieren puentes jurídicos, políticos, mercantiles o culturales entre las múltiples dominaciones estatales involucradas. Los actores se definen por su identidad y encuadramiento en los límites de su respectivo Estado nación. Los gobiernos suelen ser partícipes directos pero, aunque no lo fueren, la existencia y actuación de los actores internacionales se ciñe al orden jurídico estatal y al incipiente derecho internacional sancionado por las entidades supra estatales, como la Unión Europea, o interestatales, como las Naciones Unidas.

Hecha la precedente especificación analítica entre actores globales y actores nacionales e internacionales y sus dinámicas respectivas, hagamos referencia a su representación en el ámbito de la educación superior.

La expresión jurídica “objetos o bienes fuera del comercio” podía haberse aplicado con tranquilidad a la educación superior en casi todas partes, hasta que hace pocos años las rondas de la Organización Mundial del Comercio comenzaron a negociar la incorporación de la actividad en el rubro de servicios. Aún cuando la iniciativa no parece por el momento resultar exitosa, su misma existencia resultó un punto de inflexión.

Las compañías lucrativas que, con el respaldo de sus naciones de origen, suministran enseñanza universitaria a través de las fronteras son actores globales que aspiran a ensanchar el ámbito para sus operaciones. Una de sus poblaciones objetivo prioritarias son las de los países subdesarrollados y del cuarto mundo, que carecen de una oferta nacional suficiente y necesitan con urgencia oportunidades de aprendizaje y formación de recursos humanos.

Para esos actores, los países que los apoyan y los organismos del sistema internacional que los visualizan como vectores de un apetitoso rubro de negocios, el

aseguramiento de la calidad es clave, ya que sin su intercesión competidores aventureros o fraudulentos podrían desprestigiar y arruinar la actividad. Pero, el aseguramiento de la calidad tradicional en la mayor parte del mundo, basado en autorización y reconocimiento estatal de las instituciones y las titulaciones y certificación de los diplomas es entendido como una “traba no arancelaria”, una interferencia restrictiva para la libertad de comercio.

Por ende, esta corriente globalizadora está interesada en que el aseguramiento de la calidad siga el patrón organizacional norteamericano. Las ventajas residen en que el mecanismo puede desarrollarse a partir de entidades de la sociedad civil de las potencias capitalistas o de nivel regional o mundial y sortear, por consiguiente, los controles del régimen de orden público de los estados y de la organización interestatal. El flujo de oferta y demanda y la obtención de rentabilidad serían las de un mercado libre, con mínimas regulaciones y de escala global.

4- EVALUACION Y ACREDITACION

Frente a ese cuadro de situación se visualiza que la evaluación y acreditación como un posible mecanismo de garantía pública de calidad es ambivalente. Lo es porque podría ser un resorte de modernización de la organización estatal para coordinar los sistemas nacionales de educación superior, hacia su interior y hacia el exterior, pero también podría ser una vía para transferir esta función a la esfera privada regional o mundial, a través de agencias civiles corporativas y supranacionales, desprendiendo esta competencia de su raíz nacional histórica.

La arena internacional de la educación superior está hoy discutiendo estas disyuntivas. Entre ambas hay serias contradicciones acerca de valores y modelos de desarrollo nacional e integración regional, en una época signada por la globalización. Nuestro punto de vista es que todos los países deben contar con universidades propias, porque sus sociedades requieren mucho más que servicios de enseñanza profesional.

Las universidades, aun cuando no nos propongamos sublimarlas, serán centros neurálgicos para la sociedad del conocimiento que adviene. Todos los países por ser miembros de la comunidad internacional y fuentes de identidad para sus pueblos tienen derechos inalienables para participar en plenitud en la formación y manejo del conocimiento avanzado, incluyendo la atribución de hacer sentido universal sobre sí mismos, a partir de sus propias pautas culturales.

Es evidente que la oferta transnacional lucrativa de estudios universitarios, aún cuando pudiere en el futuro exhibir certificados de calidad y otorgar títulos con circulación amplia, es incapaz de colmar otras necesidades. Es dudoso que pueda, incluso, hacer su trabajo estricto mejor y a menores costos de lo que podría lograrlo un proceso de desarrollo endógeno, en un clima regional y mundial de cooperación e integración internacionales.

5- POLITICA PÚBLICA

Como ya lo argumentamos, en los países de América Latina la evaluación y acreditación es una herramienta de políticas. Tanto así es que, más allá de que algunos gobiernos hubieran impulsado la evaluación y acreditación con motivos imitativos o influidos por el Banco Mundial en las negociaciones de los préstamos sectoriales, el nuevo mecanismo ha redundado en una mayor incidencia del Estado, a veces aliado con las entidades que agrupan a las elites disciplinares a escala nacional, sobre los fueros de autonomía de las universidades, en ocasiones garantizados en las propias constituciones nacionales.

La presunción de que la matriz institucional clásica de autorización y reconocimiento estatal sobre las instituciones, sus carreras y los títulos de los graduados iba a ser sustituida por la evaluación y acreditación no quedó confirmada. Al contrario ambos mecanismos buscan articularse adecuándose uno al otro, aún con vacilaciones e inconvenientes.

Esa nueva distribución de competencias en el complejo dispositivo nacional de garantía pública de la calidad, confía a las agencias o comisiones nacionales de evaluación y acreditación procedimientos de naturaleza académica, orientadas a los juicios cualitativos a cargo de pares disciplinares expertos que forman un conocimiento mutuo con los autoestudios de las propias comunidades académicas en sus departamentos o facultades y en sus universidades.

Las subsistentes oficinas estatales (en algunos países una universidad decana delegada al efecto), de corte más tradicional, se dedican al control de legitimidad, a las inspecciones formales y aprovechan los dictámenes cualitativos tanto como la información estadística, que se gestiona por aparte, para ejercer su indisputable función de autorización y reconocimiento sobre el proceso de titulación para la validez nacional del diploma, única vía que hace posible hasta el momento la eventual validez internacional para el ejercicio profesional bajo otra jurisdicción.

Aquel *conocimiento mutuo* generado entre el personal especializado movilizado por las agencias y las autoridades universitarias es fundamento de legitimidad pública para otras funciones. Se lo puede utilizar para trazar modelos de calidad, para orientar el esfuerzo de inversiones y formación de personal académico, así como también para reformas curriculares, para fomento de la inserción internacional, para provocar la inserción de la investigación junto a la enseñanza y para vincular a éstas con los ámbitos de aplicación profesional. Es decir, opera como un diagnóstico que detecta problemas, déficits o como está de moda denominarlos “fortalezas y debilidades” del establecimiento universitario, en ocasiones con alcance general sobre todo el país.

La evaluación y acreditación comporta, entonces, un instrumento de amplia aplicación para el diseño e implementación de políticas públicas racionalizadas, en el contexto de países que hasta hace pocos años dudaban acerca de la factibilidad misma de que la educación superior fuera un campo propicio para una acción estatal sistemática, restringida como estaba por el espíritu defensivo de la autonomía universitaria que anima con toda razón a las comunidades académicas después de largas y penosas experiencias de invasión autoritaria.

Conviene, sin embargo, advertir a tiempo que la evaluación y la acreditación no pueden servir para todos los propósitos de modernización y reforma que palpitan en la arena político educacional, tanto de nuestras universidades autónomas como de nuestros gobiernos democráticos. Se ha revelado una herramienta versátil, dinamizadora e innovadora pero debe combinarse con otras, que por ejemplo, en la Argentina, están por ahora ausentes, hasta constituir una miríada nutrida y variada de opciones que puedan elegirse, dosificarse y alternarse conforme lo vayan demandando los problemas reales y el consenso entre los actores. Lo contrario sería abusar de un recurso que no es en sí mismo una estrategia de cambio y puede ser perjudicado tanto por la sobrecarga de funciones como por la exageración de expectativas.

6- COOPERACION E INTEGRACION

Una política pública en cualquier país de América Latina tiene que reconocer la internacionalización como una dimensión constitutiva de la educación superior. Donde así no se proceda el sistema nacional quedará pasivo frente a influjos externos y, por lo tanto, es probable que rezagado y vulnerable. Hecha esta afirmación volvamos a reafirmar que la evaluación y acreditación puede ser un modo efectivo para una política de inserción internacional. Pero para que lo sea se requiere no solo desarrollar el

mecanismo nacional sino vincularlo en la región y en el mundo con procesos de integración y cooperación de los que los países sean responsables en un doble rol: en interés propio y como miembros protagónicos de la comunidad internacional.

Integración y cooperación al interior de cada región y entre las diversas regiones son dos conceptos y dos prácticas conocidos que, aún con sus desvíos y errores, mantienen vigencia como cursos de acción alternativos ante las corrientes de globalización, con su impronta de forzada uniformidad y mercantilización.

Pero, claro está, ese potencial de internacionalización a favor del desarrollo endógeno de América Latina y de cada uno de sus países, con realidades demográficas, económicas y académico - científicas heterogéneas, está apenas imaginado y pendiente de realizarse. Por empezar hay que tener el concurso de todos, en especial de las naciones más grandes y de mayor desarrollo relativo; luego hay que balancear las legítimas relaciones extra regionales de cada uno con una intensificación de interacciones regionales y una coordinación de la actuación política colectiva en el panorama mundial para generar logros que puedan disfrutarse en común; por fin es preciso crear conciencia de que los gobiernos y las universidades, las comunidades científicas y las corporaciones profesionales de nuestra región pueden y deben compartir protagonismo en la gestación de corrientes de internacionalización provechosas.

Ejemplos posibles de políticas de integración y cooperación con estos alcances son la acreditación y evaluación, pero también el reconocimiento mutuo de títulos y la movilidad estudiantil y docente, como herramientas aptas para llevar a la práctica aquellos propósitos.

La acreditación y evaluación puede desarrollarse como lo demuestra el MERCOSUR Educativo, que ya ha evaluado positivamente su Mecanismo Experimental y acaba de fundar un Sistema de Acreditación con su propio sello de calidad. Esa innovación fue hecha sin ningún apoyo extra regional y puso en valor tres claves de éxito: 1- la colaboración entre los gobiernos, las universidades y las comunidades disciplinares y profesionales de los 6 países; 2- el diseño endógeno de ideales de calidad institucional, académica y profesional, que tomaron como referencia las realidades, tradiciones culturales y aspiraciones de los países, sin perder de vista las prácticas y conocimientos disciplinares que marchan a la vanguardia en los países avanzados; 3- La administración de los procesos por agencias nacionales, creadas por la legislación de cada país cuyo objetivo común es organizar los respectivos mecanismos

de garantía pública de calidad y hacerlos compatibles entre sí para que cooperen y se integren en pos del desarrollo regional equitativo.

El reconocimiento mutuo de títulos es un resorte interestatal indelegable. Por eso el más alto grado histórico de reciprocidad fue concebido, si no alcanzado, a través de los Convenios Regionales firmados como tratados que se agregan a la legislación interna de los países de todo el mundo, como miembros de UNESCO y de las Naciones Unidas. Esos convenios han tenido poco éxito pero está en curso una iniciativa para actualizarlos y devolverles vigencia. Es fundamental que esa interacción se revitalice y las negociaciones vayan adelante, porque el vacío que pudieran dejar sería un centro de atracción para el tráfico desordenado de las ofertas oportunistas o la proliferación de entendimientos parciales – bilaterales entre países o para el avance del proyecto de “marco regulatorio” internacional para legitimar el comercio de los suministradores globales con fines de lucro.

La movilidad estudiantil y docente ha mostrado extraordinaria vitalidad en Europa. El Espacio Europeo de educación superior no hubiera podido proponerse sin la asombrosa magnitud y simetría de la circulación de estudiantes. Fuera motivada en razones culturales o existenciales, favorecida por las bajas tasas vegetativas, espoleados por la amenaza del poderío académico norteamericano, o por cualquier otra causa, lo cierto es que se trata de un movimiento valioso que ha dado oportunidad para una renovación curricular internacional, en torno a los créditos adquiridos y otorgados a los estudiantes de otros países. Incipiente en nuestra región, es también un arma de doble filo porque permite a las potencias académicas captar y absorber talentos desde países con menor desarrollo. Por lo mismo, resulta prioritario que la cooperación e integración en Latino América identifique la movilidad regional estudiantil y luego la docente como un eje de actividades, que a la vez que garantice equidad y simetría entre los participantes, no dé la espalda sino que se articule con las oportunidades de intercambio con otras regiones del mundo, en pos del equilibrio y la reciprocidad interregional constructiva.

Pero, lo que quisiéramos subrayar es que los tres ejemplos son susceptibles de combinarse en el tiempo y en el espacio, para convertirse en flujos de la red de cooperación e integración que involucren y comprometan a todos nuestros países latinoamericanos.

7- ESPACIO LATINO AMERICANO

La evaluación y acreditación regional a cargo de agencias nacionales refuerza la creación y consolidación de los mecanismos nacionales pero también servirá de apoyo al reconocimiento mutuo de títulos, en tanto éste necesita los juicios de calidad emitidos por comités de pares académicos como respaldo para las decisiones gubernamentales que las legitiman y controlan. Una nueva redacción del Convenio Regional UNESCO sobre reconocimiento de títulos podría contemplar de manera orgánica que la acreditación nacional de un título libera a su portador de los engorrosos trámites de revalidación para usos académicos y profesionales.

Ambos procesos así articulados pueden recibir importantes beneficios de parte de la movilidad estudiantil y docente si ésta se formula de manera coordinada, como flujos de una red que comprende en forma proporcionada a todos los países de la región. La multiplicación de las universidades y carreras que aportan y receptan estudiantes en los programas de movilidad pueden constituir mucho más que las actividades interesantes pero acotadas que hasta ahora son, un curso de acción política internacional. Los créditos que certifican y dan validez a los cursos aprobados en una universidad de otro país hermano requieren la introducción de innovaciones pedagógicas y curriculares y éstas a su vez deben ser materia de cooperación e integración académica para desarrollar estrategias educacionales que, sin perder la identidad y el estilo de cada país e institución, equiparen “hacia arriba” la relevancia de los contenidos que allí se enseñan.

La sinergia entre estos tres ejemplos de política regional de educación superior en Latino América puede transformar la dimensión internacional de nuestros sistemas de lo que hoy se percibe en muchas partes como una amenaza, en una buena oportunidad para modernizar y promover la democratización y calidad que tanto anhelamos. Por supuesto que para lograr esa cohesión regional endógena, la región debe crear su propio espacio latino americano de educación superior y tomar en propias manos las actividades de política internacional que lo hagan realidad, valiéndose de los grupos internacionales existentes, formando bloque en el sistema de Naciones Unidas, movilizand recursos y personal especializado y articulando con sentido solidario la cooperación extraregional disponible.

III- COLOFÓN CON IMPLICACIONES POLITICAS

La evaluación de calidad puede ser considerada, bajo ciertas condiciones, como un beneficioso eje de política pública de los países y de sus bloques regionales. Una condición es la articulación con otras herramientas de política sin las cuales quedaría como una función aislada, ineficiente para satisfacer las expectativas que despierta. Las inversiones públicas, seguidas por las aportaciones privadas en educación superior e investigación científica, son clave para expandir y democratizar el sistema y estimular al mejoramiento que la evaluación de calidad podría favorecer. Esa función es complementaria con la de servir de apoyo a tareas de organización y regulación, así como a la formulación y ejecución de planes de desarrollo, que son, en principio, atributos de las propias universidades y de su autonomía y autarquía pero que políticas públicas estatales podrían propiciar, coordinar, financiar y potenciar.

Los informes de evaluación, sumados a la experiencia colectiva a través de la cual son redactados, pueden servir de hojas de ruta para cursos de acción innovadores en varias dimensiones de la realidad universitaria y combinarse con las reformas curriculares, los créditos, las pruebas normalizadas, la investigación, la extensión, la cooperación y la moderna gestión.

La política internacional también debiera asumir la evaluación de calidad como una de sus líneas principales. Organismos mundiales y regionales especializados en educación superior, así como las redes de universidades, profesiones y disciplinas universitarias, actores y agencias de evaluación pueden constituir plataformas eficaces para diseñar y poner en marcha, a partir de la voluntad expresa de las Naciones miembro, acciones regionales e interregionales en esta materia.

Que el sistema de Naciones Unidas y la propia comunidad internacional sean quienes tomen la iniciativa y dirijan estos nuevos sistemas será clave para que su orientación nunca pierda de vista ciertos principios de solidaridad, universalismo e igualdad entre los Estados.

Lejos estamos de propiciar una estatalidad rígida e impermeable a las entidades civiles y la actividad privada, pero sí reafirmar que se trata de instaurar regímenes de orden público, bien que abiertos a la participación responsable de interesados competentes.

Por eso las agencias de evaluación tienen que ser nacionales y contar con un estatus jurídico acordado por las autoridades respectivas.

El régimen de administración de la calidad sustantiva de las universidades, de otras instituciones de la educación superior, y de sus componentes –facultades, departamentos, programas- tiene que ser establecido por cada nación pero con apertura a una concertación regional y, porqué no, a consultas interregionales.

La convergencia hacia criterios comunes es positiva porque viabilizará una cooperación más estrecha y porque permitirá que cuando los países tracen sus propios objetivos de desarrollo, puedan inspirarse en la experiencia y evolución comparada.

Las normas de calidad, aptas para emitir juicios adjetivos además de sustantivos, deben ser establecidas por consenso de las comunidades disciplinares en cada región, aprovechando tradiciones y realidades compartidas, a la vez que proponiéndose metas de superación internacionales que no impongan uniformidad pero si aseguren equivalencia.

Los criterios internacionales de calidad pueden y deben permitir el pluralismo de las opciones académicas y curriculares dentro, desde luego, de ciertos límites: perfiles de graduación acordados para cada titulación, alto nivel de la ciencia básica disponible y prácticas educativas y profesionales intensas.

Las prácticas evaluativas deben ser formativas en sí mismas, propiciar la participación amplia de las comunidades, cuando son internas y, cuando son externas, emplear siempre que sea posible personal de diversos países.

En cada región las agencias nacionales deben cooperar al mismo ritmo en que lo hacen los respectivos sistemas universitarios. Esa actividad compartida, incluidas las evaluaciones internacionales primero experimentales y luego sistemáticas, suscitará confianza y permitirá avanzar hacia un futuro en que los pronunciamientos sobre calidad sean recíprocos entre los diversos países.

Dichos juicios de calidad permitirán una mayor fluidez en el reconocimiento mutuo de títulos entre naciones. Esa función es jurídica y por lo tanto debe ser regulada por el derecho nacional e internacional. Pero, las acreditaciones de calidad internacionales o las nacionales que estuvieran enlazadas por un régimen de reciprocidad, darían el fundamento cognitivo de la validez extra nacional de los títulos.

La consecuencia de estos arreglos sería una mayor libertad para la circulación de personas habilitadas para ejercer su profesión en los países a los que quisieran concurrir. Como parte de sus políticas migratorias, no cabe discutir la potestad de cada nación soberana para entender en esos reconocimientos, en conformidad con el derecho internacional.

En ese sentido los convenios regionales sobre reconocimiento y equivalencia de títulos son instrumentos que la UNESCO ha desarrollado durante décadas y que podrían adecuarse, en especial en aquellas regiones que no poseen una comunidad regional dotada de autoridad supranacional.

La ventaja de los convenios UNESCO es que son multilaterales y por lo tanto permiten una aproximación del conjunto de países de un bloque regional, superando por lo tanto los pactos bilaterales que aseguran progresos sólo parciales y engendran, al mismo tiempo, desigualdades de trato, privilegios tanto positivos como negativos.

Los convenios son compromisos oficiales de los gobiernos para promover su tratamiento por los Congresos respectivos, pero su vigencia es sólo efectiva una vez producida la ratificación.

Entre tanto el intercambio técnico, científico, educacional puede tener alcances intra e interregionales, extraer beneficios del aprendizaje mutuo entre países y promover el avance de los más rezagados, en una clara manifestación de que la cooperación es el principio y la finalidad de la integración internacional.

Santa Fe, 8 de agosto de 2008