
ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA: CONFIANZA Y LEGITIMIDAD

Ernesto Fernando Villanueva *

*Dice que no con la cabeza
pero dice que sí con el corazón
dice que sí a lo que le gusta
y dice que no al profesor
está de pie
le hacen preguntas
y le plantean todos los problemas
de pronto se echa a reír
y borra todo
cifras y palabras
fechas y nombres
frases y trampas
y a pesar de las amenazas del maestro
entre el tumulto de los niños prodigio
con tizas de todos los colores
sobre el negro pizarrón de la desgracia
dibuja el rostro de la felicidad.*

Jacques PRÉVERT
El mal estudiante.

53

SÍNTESIS: En el presente trabajo nos preguntamos por los motivos que dificultan el avance en la formación de instituciones evaluadoras y acreditadoras de la educación superior (ES). ¿De qué depende que esos instrumentos procuren con éxito garantizar la calidad de la educación? ¿Se combatirá a los proveedores espurios, a los fabricantes de diplomas de educación superior? Lo que de manera encubierta recorre nuestras preguntas es la cuestión de la identificación es decir, de la identidad y el reconocimiento de las instituciones que ofrecen educación superior, y la legitimación de quien identifica. ¿Cómo generar estas instancias? ¿Qué factores determinantes a nivel local y global hacen posible la convivencia de dichas instituciones y los entes evaluadores? Surge, entonces, la necesidad de observar y rastrear una actitud o comportamiento inherente al género humano y que, por tanto, repercute en los ámbitos de acción y cooperación: la confianza intra e inter-institucional. En particular, nos interesa circunscribirnos a la región de América Latina y el Caribe, y pensar cómo conformar una red de confianza de universidades en nuestro continente.

Palabras clave: educación superior; evaluación; acreditación; confianza; red.

* Rector Organizador de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

ACREDITAÇÃO UNIVERSITÁRIA: CONFIANÇA E LEGITIMIDADE

SÍNTESE: No presente trabalho questionamos os motivos que dificultam o avanço na formação de instituições avaliadoras e acreditadoras da educação superior (ES). O sucesso na garantia da qualidade da educação depende de quê? Os provedores espúrios e os fabricantes de diplomas de educação superior serão combatidos? O que de maneira encoberta percorre as nossas perguntas é a questão da identificação, isto é, da identidade e do reconhecimento das instituições que oferecem educação superior, e da legitimação de quem as identifica. Como gerar estas instâncias? Que fatores determinantes em nível local e global tornam possível a convivência destas instituições e dos entes avaliadores? Por conseguinte, surge a necessidade de observar e rastrear uma atitude ou comportamento inerente ao gênero humano e que, portanto, repercute nos âmbitos de ação e cooperação: a confiança intra e inter-institucional. Em particular, interessa-nos circunscrevermo-nos à região da América Latina e do Caribe, e pensar como conformar uma rede de confiança de universidades no nosso continente.

Palabras-chave: educação superior; avaliação; acreditação; confiança; rede.

UNIVERSITY ACCREDITATION: CONFIDENCE AND LEGITIMACY

ABSTRACT: In the present paper we wonder the reasons that hamper progress in the formation of evaluative institutions and certification of higher education (ES). On what depends that these instruments should successfully ensure the quality of education? Will the spurious suppliers, the manufacturers of degrees in higher education be tackled? What in a converted way runs through our questions is the identification, that is to say, the identity and recognition of the institutions that offer higher education, and the legitimation of who identifies them. How could these instances be generated? Which determinant factors at a local and global level make possible the coexistence of the mentioned institutions and the evaluative organism? Arises then the need to look and trace an inherent attitude or behaviour to the human race and that, therefore, impacts in the action and cooperation fields: internal and inter-institutional confidence. In particular we are interested in Latin America and Caribbean region, and to think about how to create a university trustful network in our continent.

Keywords: higher education; evaluation; accreditation; trust; network.

1. INTRODUCCIÓN

¿Por qué el afán por promover la evaluación y acreditación en el espacio de la educación superior? ¿De qué depende que esos instrumentos procuren con éxito garantizar la calidad de la educación? ¿Se combatirá a los proveedores espurios, a los fabricantes de diplomas de ES? Para responder a estas preguntas nos debemos una reflexión multifacética con un alto grado de compromiso en las premisas que se aborden.

La evaluación, acreditación y reconocimiento de instituciones y títulos de educación superior no son acciones nuevas. La búsqueda de calidad es una cuestión inherente a la creación de «La Universidad»; la diferencia radica en las condiciones actuales en las que esta instancia educativa se desenvuelve. Si en los comienzos regían los valores del mérito, la tradición y el prestigio provistos para un número reducido de hombres (aún no estaba incluida la mujer), hoy el desafío se encuentra en la eficacia y eficiencia con que se ofrece la ES a un gran número de personas, proyectando su inserción en un mundo que convive con la existencia del Estado-nación y la transnacionalización, lo que Ulrich Beck denomina con el neologismo *glocalización*, término que, a su vez, retoma de Roland Robertson. Este concepto refiere a la capacidad de un individuo, comunidad, institución o empresa (genérico), para disponerse y ser capaz de pensar globalmente y actuar localmente, es decir, de adoptar una actitud peculiar en cada contexto, diferenciando sus producciones en función de las demandas locales (BECK, 1998, pp. 105-107/118). Sin embargo, los conceptos abstractos de antaño (mérito, prestigio) no quedan en desuso o fuera de moda, sino que se entrelazan con lo más concreto: la rigurosidad cuantitativa.

Lo que subrepticamente atraviesa estos interrogantes es el tema de la identificación: la identidad y reconocimiento de las instituciones que ofrecen educación superior y la legitimación de quien identifica. ¿Cómo generar estas instancias? ¿Qué factores determinantes a nivel local y global hacen posible la convivencia de las instituciones de ES y los entes evaluadores? Y aquí surge otro concepto: la confianza intra e inter-institucional. En particular, nos interesa circunscribirnos a la región de América Latina y el Caribe, sin una pretensión comparativa respecto a los procesos ocurridos en los países de la Unión Europea y en los angloparlantes.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El presente trabajo se realizó a partir de estudios bibliográficos recientes, la consideración de documentos institucionales y oficiales de las agencias de evaluación y acreditación y la utilización de datos estadísticos diversos.

La universidad no está exenta del proceso de secularización que va del poder descendente (de Dios al papa, de este al rey) al ascendente (del

pueblo al «príncipe», luego Estado-nación). Su historia así lo demuestra: la primera universidad americana se creó en 1538 en Santo Domingo y, tal como venía ocurriendo en Europa, la flamante institución, promovida por una orden católica, contaba con un reconocimiento papal. Luego se sucedieron las fundaciones de otras universidades no ligadas directamente con la Iglesia. Quedaron así configurados dos modelos de universidad: uno dependiente del poder eclesiástico y otro del poder público –con los matices que el término «público» tenía en el siglo XVI–. No obstante, las diferencias entre ambos modelos eran formales, dados los estrechos vínculos que mantenían la Corona española y la Iglesia, y la influencia que el estamento clerical ejercía tanto en un caso como en el otro.

Las universidades coloniales latinoamericanas tenían como función primordial la formación de clérigos, teólogos y juristas, bajo los moldes del derecho canónico de la Contrarreforma hasta que el rey Carlos III, como parte de una serie de medidas para consolidar su poder en las colonias americanas, ordenó en 1767 la expulsión de los jesuitas, una de las órdenes religiosas que más influencia tenía sobre las universidades americanas. Esto trajo importantes cambios: el poder religioso perdió peso en las instituciones universitarias, las que asumieron un carácter público y algunas pasaron a depender directamente del poder virreinal. Un cierto aire de renovación de ideas y conocimientos cundió por las aulas, y en el mediano plazo colaboró en la formación de los movimientos independentistas americanos.

56

En efecto, los modelos universitarios hispánicos perdieron vigencia luego de las revoluciones y fueron poco a poco reemplazados por el modelo francés, llamado el de los «doctores», surgido durante la época napoleónica y con una fuerte impronta de las ideas positivistas. Este proceso se desplegó paralelamente con el de formación de los estados nacionales, lo cual implicó una mayor atención para las carreras vinculadas a las leyes y a la administración, indispensables para la formación de funcionarios y dirigentes.

Las universidades, donde habrían de formarse las elites que ocuparían los principales cargos estatales, pasaron a depender del Estado en varios sentidos, pero fundamentalmente en el orden administrativo. Según el investigador chileno Marcelo Arnold, es en la segunda mitad del siglo XIX cuando surge la imagen clásica de la universidad latinoamericana,

[...] cuyo marco ideológico estaba dado por una síntesis entre los intereses de la oligarquía terrateniente, la búsqueda comercial urbana

y una naciente clase media que surge al amparo de la ampliación de los aparatos administrativos del Estado. Toda esta confluencia bajo la idea de un progreso bajo el nuevo orden establecido, e iluminado por la influencia del positivismo y el utilitarismo (ARNOLD, 2002).

La mirada general sobre las universidades latinoamericanas en el siglo XIX da cuenta de un proceso lento pero sostenido de secularización y de génesis de lo que serían las universidades del siglo XX. Así como algunas habían perdido todo vínculo con la jerarquía eclesiástica otras surgieron como expresión de los nuevos estados-nación, tal el caso de la emblemática Universidad de Chile creada por Andrés Bello en 1842.

En 1918 acontece lo que identifica a la Universidad de Córdoba con la más importante reforma y transformación de ciertas estructuras y prácticas universitarias. El Manifiesto de los estudiantes cordobeses pedía autogobierno universitario, autonomía, representación estudiantil en la administración universitaria, libertad de cátedra, implementación de cursos paralelos como recurso de censura para profesores deficientes, asistencia libre a las clases, gratuidad de la enseñanza y extensión universitaria hacia la comunidad. El mismo logró eco en países con contextos políticos y sociales distintos, lo cual permite suponer que había rasgos de la situación universitaria comunes a diversos ámbitos regionales.

57

Tanto en la época colonial como en la del largo siglo XIX es notable la dependencia de las universidades latinoamericanas con respecto a los modelos extranjeros, sus influencias y modas. Probablemente esto no sea un problema particular de la comunidad universitaria sino más bien una característica que se reconoce también en otros aspectos de la cultura americana. La dependencia cultural es un rasgo clave de la historia de nuestro continente.

2.1 UNA NUEVA DEPENDENCIA

Los cambios ocurridos luego de la segunda posguerra estimularon una serie de transformaciones para las universidades del mundo, incluidas las latinoamericanas: la masificación de la educación media implicó una mayor presión sobre los sistemas universitarios. La ampliación de la demanda por educación superior fue tal que los gobiernos latinoamericanos no lograron dar respuesta en su totalidad. Por una parte, permitieron el surgimiento de universidades privadas que pudieran absorber ese incremento del número de aspirantes, y por otra, recurrieron a dosificar ese aumento mediante exámenes de ingreso, establecimiento de cupos y

arancelamiento de los estudios. Así, queda conformado un modelo dual con un sistema público restrictivo, y un sector privado constituido por instituciones confesionales y/o empresariales.

Este modelo generó, a su vez, una diferenciación creciente de las instituciones de educación superior, no tanto en relación a las opciones académicas, sino más bien respecto de la calidad de los estudios propuestos, lo que en ocasiones quedó condicionado a los aranceles cobrados por las instituciones. Las transformaciones se produjeron en un contexto de debilitamiento de los estados nacionales, con lo cual la educación, su calidad y su eficiencia pasaron a ser analizadas con criterios menos académicos que económicos.

En un contexto de crisis crónica de la política, que incluye golpes militares, gobiernos autoritarios, represión y ciclos económicos de inestabilidad permanente, las transformaciones mencionadas impactaron fuertemente sobre las universidades latinoamericanas. Los diagnósticos surgidos de los sistemas universitarios en los años setenta y ochenta mostraban un panorama de tensiones, conflictos, reducción de presupuestos y una significativa pérdida de la llamada «excelencia académica».

58

Dados los diagnósticos, elaborados en su mayor parte por organismos internacionales, llegaron las mal llamadas «recetas» para solucionar las crisis del continente. El Banco Mundial¹ ha sido una de esas entidades internacionales que se ha mostrado con mayor presencia a la hora de indicar los caminos a seguir para solucionar los problemas de la región.

En la década de 1990, estas recomendaciones y proyectos se instalaron en los ministerios y secretarías de educación de los países de la región. En un contexto general de cambios vinculados al funcionamiento del Estado y la desregulación de la economía, los sistemas de educación latinoamericanos iniciaron un proceso de reforma, de transformaciones, que implicó una redefinición de la relación entre las universidades, el Estado y el mercado, así como la incorporación de criterios de eficiencia, de promoción de la investigación y de infraestructura.

¹ Organismo creado en 1944 con el acuerdo de más de 40 países y liderado desde sus inicios por Estados Unidos. En sus comienzos se proponía como una institución destinada a colaborar en la reconstrucción de las economías afectadas por la guerra, pero en poco tiempo, su actividad se convirtió en rectora de la economía mundial. En la actualidad, el llamado Grupo Banco Mundial está conformado por cinco agencias: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), todas con sede en Washington DC.

Consideremos brevemente la situación de los sistemas de la ES del continente para analizar luego cómo impactaron en ellos algunas de las reformas impulsadas por el organismo internacional, particularmente aquellas vinculadas al tema de la evaluación y la acreditación.

2.2 LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA: EXPANSIÓN, DIVERSIFICACIÓN Y FRAGMENTACIÓN

Construir un cuadro de situación de la educación superior en América Latina es una tarea compleja, y de una extensión que no podremos abordar en el presente trabajo, porque uno de sus principales rasgos es el constante crecimiento del número de instituciones, estudiantes y docentes involucrados, en el que la heterogeneidad, fragmentación y desarticulación es habitual. Esto crea un alto nivel de provisionalidad sumado a la dificultad en el acceso a la información, puesto que la sistematización es diversa ya que no hubo consensos muy extendidos sobre los criterios y los contenidos que deben considerarse en los relevamientos estadísticos.

El primer dato a considerar es el aumento de la matrícula y el número de instituciones actualmente en funcionamiento. Para algunos, este crecimiento tiene una relación directa con el aumento del número de egresados del nivel secundario que se ha extendido: entre 1960 y 1990 la matrícula de alumnos secundarios pasó de 4 a 22 millones. Y entre 1990 y 1997 ese número se incrementó en otros 7 millones. Las tasas de retención y graduación mejoraron, aunque siguen muy por debajo de las de los países desarrollados.

El creciente número de egresados de la enseñanza secundaria, a su turno, ha demandado ES: en 1950 había 276.000 estudiantes; en la actualidad es posible calcular unos 12 millones, lo cual significa que en el término de 50 años la matrícula se multiplicó por 45.

Consecuentemente, se ha expandido el número de instituciones de ES, el cual pasó de 75 en 1950 a una cifra oscilante, según los criterios que se utilicen para definir el concepto «universidad», pero que seguramente supera con holgura los 1.500.

La tasa de incremento anual de la matrícula, desde 1990, ha sido del 6%, mucho mayor para la universidad privada (el 8%) que para la pública (el 2,5%), lo que lleva a que más del 50% de la matrícula universitaria concorra a universidades privadas, a diferencia de lo que sucedía en

el pasado. La cifra global está muy influida por las proporciones de Brasil, ya que en ese país el 75% de los estudiantes concurre a instituciones privadas. Por lo demás, los niveles de graduación se mantienen muy por debajo de lo que ocurre en otros contextos: en 2001-02, se graduaron en Estados Unidos unas 2.240.000 personas, en Japón 1.048.000, en Brasil 422.000, en México 340.000, en Argentina 140.000 y en la República de Corea 563.000. En números gruesos, las dos mayores potencias económicas gradúan más del 0,8% de su población, Argentina y México, menos del 0,4% y Brasil menos del 0,3%, mientras que la República de Corea, uno de los pocos países de rápido desarrollo humano durante las últimas décadas, supera el 1% (AROCENA, 2004).

3. UN RECORRIDO TEÓRICO-CONCEPTUAL: RECONOCIMIENTO Y CONFIANZA

A mediados de la década de 1980, tanto en Europa como en América Latina se inició una serie de discusiones sobre la actualidad de los sistemas de educación universitaria que incluían una reflexión particular sobre la necesidad de desarrollar mecanismos e instancias específicas dedicadas a la evaluación y acreditación de los sistemas de educación universitaria. En ese punto, el supuesto era que tanto la evaluación como la acreditación podían ser herramientas para regular los sistemas universitarios precisamente por el lado de la calidad de los servicios educativos ofrecidos por las instituciones.

60

¿Por qué se plantea en el siglo XX la necesidad de evaluar y acreditar la calidad de la educación superior si antes funcionaban el mérito y el prestigio? Si bien la respuesta más sencilla es del orden de lo cuantitativo (una vertiginosa demanda de estudiantes y una proliferación de universidades tanto públicas como privadas²), debemos observar los motivos de fondo: la necesidad de identificarse como institución válida, legítima, seria y responsable –trasfondo que conlleva todo documento nacional de identidad, por poner el ejemplo más evidente– es decir, de obtener reconocimiento en tanto tal y, al mismo tiempo, obtener la confianza por parte de sus demandantes y pares. Esta búsqueda por la identidad, el reconocimiento y la confianza entre una institución de ES y

² Emilio Tenti Fanfani (2003, p. 167) observa que, a primera vista y en general, el sistema educativo es evaluado y examinado porque existe una sospecha. La institucionalización generalizada de sistemas nacionales de evaluación está indicando que la sociedad desconfía de lo que hace y produce el sistema educativo.

sus demandantes de servicios, y entre instituciones pares, produjo como consecuencia la creación de sistemas y organismos evaluadores y acreditadores. Nuevamente la preocupación: ¿cómo conseguir que los actores universitarios las reconocieran y aceptaran o, en otras palabras, les dieran su confianza? ¿Obteniendo la legitimación y legislación del Estado?, ¿de la unión de estados?, ¿de la sociedad civil?, ¿de una empresa privada sin fines de lucro? La situación es la misma: cómo cada uno de estos entes recibiría la confianza de los evaluados y acreditados.

Mencionemos dos casos pioneros: las acreditadoras norteamericanas y la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal a Nivel Superior (CAPES por sus siglas en portugués: *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior*) de Brasil.

En Estados Unidos las agencias acreditadoras existen desde comienzos del siglo XX y surgieron a partir de la iniciativa de las propias universidades y colegios. Frente al crecimiento y diversificación que experimentaba todo el sistema educativo norteamericano, era necesario establecer pautas de ordenamiento y cierta regulación. En este caso, fueron las propias instituciones universitarias, asociaciones y corporaciones las que promovieron la creación de instancias de acreditación; el Estado poco tuvo que ver. Solo recientemente se ha mostrado interesado en intervenir en la definición de la acreditación, y esto ha abierto el debate entre quienes sostienen la necesidad que el Estado se involucre y los que prefieren que la acreditación siga siendo responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil. Hoy en día, el Estado norteamericano no evalúa ni acredita, pero sí se encarga de publicar la lista de las agencias reconocidas. En ese país las acreditadoras siguen funcionando de manera descentralizada, algunas se ocupan de programas y otras de acreditar instituciones; todas son agencias privadas, no gubernamentales. Sin embargo, existen tensiones fuertes entre sistemas de becas federales que se otorgan solo a instituciones evaluadas, y criterios de evaluación por parte de las agencias. Es común, en particular en épocas de déficit fiscal, que los parlamentarios objeten los criterios facilistas de las agencias para evaluar.

La CAPES en Brasil es otro caso iniciático. En 1951, durante los comienzos del segundo gobierno de Vargas, se creó este organismo cuya función principal tenía que ver con asegurar la existencia de un personal especializado en cantidad y calidad suficientes para atender los emprendimientos públicos y privados que se estaban poniendo en marcha en el país y que se vinculaban, además, con un programa de transformación

económica e industrial. Precisamente el proyecto de industrialización y la complejidad que la administración pública iba tomando, requerían de profesionales de las más diversas áreas. En 1962 la CAPES pasó a depender en forma directa de la presidencia; en los años noventa se constituyó como una fundación de carácter público.

Desde sus inicios, la CAPES ha desempeñado un papel clave no solo en el control de la calidad de los estudios de posgrado en Brasil, sino que también ha participado en diversos momentos de las discusiones más generales vinculadas a temas de política educativa y universitaria.

Si la preocupación por la calidad de la educación superior fue uno de los principales motores para la creación y difusión de agencias de evaluación y acreditación, un segundo estímulo vino de parte de algunos organismos internacionales, los cuales presionaron para que los sistemas de ES estén regulados (evaluados, supervisados) por estas agencias.

La globalización, a mediados de la década de los ochenta y principios de la siguiente, se presentaba como un fenómeno que tendía a la disolución de los marcos estatales y a la disminución de las funciones de los estados, a las unificaciones y uniformidades a partir de las decisiones tomadas en un solo centro. En ese sentido, en muchos casos se creyó que la creación de agencias y la puesta en marcha de mecanismos de acreditación tenían por única finalidad subordinar a los sistemas locales a los criterios de los organismos extranjeros; frente a esto, y enarbolando una engañosa autonomía universitaria, muchas instituciones (docentes, alumnos, investigadores) rechazaron de plano a las agencias, a los evaluadores, a las acreditaciones y a todo lo que supuestamente remitía a esos mecanismos. ¿Qué motivos producía esta actitud? La desconfianza.

3.1 CONFIANZA Y CONFIABILIDAD INSTITUCIONAL: LAS RELACIONES CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

«Confianza» es un término que se liga con la fe, es del orden de la creencia humana, en sentido genérico. Al decir de Charles Tilly (2010), «confianza» es una propiedad de las relaciones interpersonales por la cual la gente se arriesga al fracaso o la traición de los otros o de uno mismo; esto mismo sucede entre conciudadanos, líderes políticos o agentes gubernamentales. Puede ser pensada como una actitud o como una relación con prácticas asociadas (TILLY, 2010, p. 31).

La confianza en una institución de educación superior, como en sus evaluadores, tiene una función: evitar el riesgo de las fechorías, las trampas, los engaños y la irresponsabilidad en la enseñanza y formación de profesionales.

La confianza consiste en poner resultados valorados ante el riesgo [...] Las redes de confianza son, entonces, *conexiones interpersonales ramificadas, establecidas principalmente sobre fuertes lazos, dentro de las cuales la gente pone recursos y empresas valorados, trascendentales y de largo plazo* (TILLY, 2010, p. 32; cursivas en el original).

Es de notar, entonces, que el concepto está ligado con el temor a caer en espacios espurios. Sin embargo, a veces los actores poderosos que integran las redes de confianza, o las quieren integrar (por ejemplo las empresas de estadísticas y *rankings* abocados a la ES), abusan tiranizando a sus miembros: se les inculcan extrañas creencias, tergiversan información, etc. Por tanto, nada garantiza la felicidad estando dentro de una red de confianza institucional, mucho menos la libertad de acción. La confianza inter e intrainstitucional es una actitud que se reactualiza a cada segundo y que se debe sostener con la ética con la cual entró a esa red.

Desde una perspectiva neopositivista, las redes bajo esa característica reducen los costos de transacción y aumentan la seguridad de los contratos. Las recompensas surgidas por pertenecer a la red hacen muy costoso un cambio ético una vez ingresado en el núcleo, lo cual permitiría planificar a largo plazo. Es decir, para salir del círculo vicioso en el que, como se tiene desconfianza entre pares, se crean otras instancias para que se «garantice» la confiabilidad interpares, no obstante lo cual no necesariamente se generaría confianza. Es preciso que apuntemos que las asociaciones o integración a redes tienen intrínseca y subrepticamente códigos y modos de conducta, promesas y recompensas inmediatas que producen un escenario en el que sostenerse y cooperar rompe absolutamente con la lógica del *rational choice* en donde para actuar siempre se consideran los resultados «menos malos».

Las redes simples, que contienen pocas tríadas y no favorecen la intimidad entre sus nodos, rara vez o nunca se convierten en redes de confianza (Tilly, 2010, p. 33).

3.2 RED ARCU-SUR: UN ANTECEDENTE DE LA CONFIANZA PARA LA CONTINUIDAD Y LA INTEGRACIÓN CON EQUIDAD

El secretario de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de Argentina, en la conferencia realizada el 6 de mayo de 2011 en el marco del IV Encuentro de Redes Universitarias y Consejos de Rectores de América Latina y el Caribe, organizado por UNESCO-IESALC y auspiciado por el Consejo Interuniversitario Nacional, disertó sobre el reconocimiento de títulos y diplomas, y la garantía de calidad que toda educación superior debe ofrecer. Planteó los antecedentes de reconocimiento de títulos, en especial se explayó sobre MERCOSUR (educativo), cuyo instrumento de aplicación ha sido la creación de una red (ARCU-SUR, sistema definitivo de acreditación a nivel del MERCOSUR) y que depende de la conducta de aquellas universidades de países que pertenecen voluntariamente a dicha red, de reconocer y validar los títulos inter pares. Este sistema (ARCU-SUR) toma las experiencias que ya se tenían a nivel nacional en cada uno de los países miembros y sus adherentes, fundamentalmente las que ya existían en Brasil, Paraguay y Argentina. La implementación del sistema se logra a partir de una Red o una reunión de todas las agencias nacionales de acreditación, denominada RANA³.

64

Los alcances de esta red aún no llegan al reconocimiento de títulos para el ejercicio profesional. ¿Cuáles son los obstáculos o impedimentos para alcanzar el reconocimiento de títulos a nivel regional para que pueda ser puesto a la práctica rápidamente? La principal dificultad es la legislación de cada Estado nacional: no todos los países cuentan con una legislación similar. En el caso argentino tenemos la posibilidad de hacer la reválida a cargo de las instituciones universitarias⁴, la convalidación desde el Ministerio de Educación. En el caso de Brasil la competencia de la reválida la tienen exclusivamente algunas universidades, al igual que ocurre en Chile. Por lo tanto, no es una tarea solamente de un sistema común de acreditación, sino que tenemos que generar políticas que su-

³ Establecida por la Reunión de Ministros de Educación del Sector Educativo del MERCOSUR para la organización y puesta en marcha del «Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y los Estados Asociados – Sistema ARCU-SUR» y por el «Acuerdo sobre la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y los Estados Asociados», aprobado por la xxxv Reunión del Consejo Mercado Común (Decreto n.º 17/08), en San Miguel de Tucumán, el día 30/06/08. Fuente: www.coneau.gov.ar/.../MANUALSISTEMAARCUSUR_version12_08.pdf

⁴ El reconocimiento de títulos también puede ser denominado, según el caso, como «de transferencia, de homologación o de revalidación». Para una ampliación al respecto ver Sylvie Didou Aupetit (2008).

peren las barreras de nuestras propias leyes. Y en particular las barreras y las fuerzas de las propias corporaciones.

Para lograr en América Latina y el Caribe una mejor integración no solo se debe contar con la movilidad de estudiantes y docentes, sino también poder transitar y ejercer libremente nuestra profesión entre los diferentes países adherentes. Una de las posibles soluciones es contar con el compromiso de las universidades, que voluntariamente se adhieron al sistema ARCU-SUR, de revalidar los títulos de otros países que se han acreditado con el mismo sistema. En otras palabras: que tengan confianza en la red.

Las universidades 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* (STUBRIN, 2008, p. 33; cursivas nuestras).

El objetivo sería poder trasladar esta experiencia a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) a fin de tener en la región un sistema de acreditación común basado en el trabajo de la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES)⁵, apoyado siempre en las agencias nacionales de acreditación para poder darle una validez a nuestros títulos y un reconocimiento ágil.

Entonces surge la pregunta ¿por qué es una necesidad imperiosa? Porque los sistemas de acreditación son sistemas que deben estar sustentados por las agencias nacionales y, por ende, deben contar con el financiamiento del Estado a la educación superior. Esto tendría un fuerte correlato en cuanto a las acciones desde el Estado y desde las universidades. La aceptación y la confianza sobre los sistemas de acreditación y evaluación produjeron muchos debates y generaron resistencias, producto de la desconfianza en políticas que se asemejaran a las intervenciones de corporaciones privadas con intereses particulares, o de los estados en la autonomía universitaria.

Estas tensiones pudieron destrabarse, en parte, debido a que tanto la evaluación como la acreditación, al menos en Argentina, fueron

⁵ La RIACES se constituye como instancia para promover entre los países iberoamericanos la cooperación y el intercambio en materia de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior y contribuir así a la garantía de la calidad de la ES de estos países (ver, por ejemplo, el interesante escrito de José Dias Sobrinho, «Aceitação da Educação Superior», 2010).

ejecutadas de modo gratuito para las universidades privadas, y para el caso de las públicas, el Estado se hizo cargo de ello, lo cual significó una inversión de casi 400 US\$ millones para poder implementar todos los sistemas de mejoras.

3.3 RETOS Y DESAFÍOS

En el caso de la educación, el desafío de comenzar a integrar los sistemas de educación superior parecía todavía más difícil, dado que cada sistema nacional en sí mismo presentaba –y por cierto aún presenta– rasgos de fragmentación, desarticulación, etc. Sin embargo, ese desafío pudo convertirse en la oportunidad de avanzar en un mutuo conocimiento, en la puesta en marcha de proyectos de cooperación e intercambio, en la mayor circulación de estudiantes, docentes, investigadores.

En particular, en lo que hace al tema de la acreditación, la región ha conseguido formular un proyecto propio y, sin pecar de soberbia, novedoso. En Europa, donde existen acreditaciones con validez entre los países de la Comunidad, el punto de articulación se da por el reconocimiento entre agencias. En el MERCOSUR, el reconocimiento se formula en forma conjunta hacia las carreras, las agencias trabajan codo a codo y producen –a través de las comisiones correspondientes– documentos comunes. A su vez, como hemos explicado, esto permite el trabajo conjunto tanto en la formulación de los estándares como en los manuales para la evaluación. Por supuesto, esto es fundamental a la hora de pensar en términos de construcción de confianza.

66

Por otra parte, esta modalidad permite un funcionamiento más autocentrado: los estándares se construyen a partir de las propias realidades, y los criterios de evaluación se establecen a partir de las propias necesidades. En definitiva, el objetivo es mejorar la educación para que nuestros graduados sean mejores para satisfacer las propias necesidades de su país y su región.

Probablemente el caso considerado –la acreditación– sea acotado en términos de magnitud y relevancia en comparación con los imprescindibles acuerdos económicos que la región necesita, la discusión de fronteras o incluso sobre la homologación de títulos. Pero no hay modo de avanzar en ningún tipo de integración sino se va paso a paso, de detalle en detalle, atando cada punta que esté suelta y disponible para ser anudada. El ARCU-SUR, con el RANA, son parte del entramado latinoamericano sobre el que hay seguir trabajando.

4. CALIBRANDO LA TEORÍA CON LA PRÁCTICA INSTITUCIONAL: UNA CONCLUSIÓN

Hemos intentado iniciar un debate en torno a la configuración de una «red de confianza» para la evaluación, acreditación y reconocimiento de títulos provenientes de la educación superior. Entendemos que la vida social –parafraseando al mencionado Tilly– siempre ha planteado un problema fundamental: de qué manera producir beneficios colectivos a pesar de los fuertes incentivos a los individuos para que se sirvan primero a sí mismos y eviten los llamados a la cooperación en esfuerzos colectivos. Hasta el momento, la historia de la humanidad nos arroja tres alternativas diferentes a la hora de proponerse beneficios colectivos: 1) ejercer una actitud autoritaria (lo cual siempre implicaría la superposición de la coerción sobre el consenso, y la exclusión –e incluso exterminación– de los inconformes); 2) generar instituciones cooperativas, surgidas por la capacidad de cada grupo de ofrecer algo distinto y complementario al otro y cuyas reglas, sentidos y prácticas son, a menudo, implícitos y, por lo tanto, factibles de ser desatendidos sin «previo aviso» y sin medir consecuencias; 3) la creación de redes de confianza de ingreso voluntario.

Al interrogante de cómo lograr con éxito la ejecución de políticas universitarias (públicas⁶) de manera ágil, se nos presenta la respuesta:

La atribución de estrategias unitarias y deliberadas a redes de confianza completas simplifican radicalmente los procesos de segregación e integración. Pocas redes de confianza crean mecanismos centrales de decisión capaces de generar rápidas decisiones colectivas (TILLY, 2010, p. 64).

El riesgo está en poder delimitar el espacio de acción de cada una de las partes, sin exclusiones. Si en una red de confianza se pretende contar con el apoyo (financiero, por ejemplo) del Estado nacional, habrá que saber evitar sistemas clientelistas o de chantaje a través de la identificación de las condiciones para conformarse como una red con autonomía intermediada. Esto implica que, si bien se espera el reconocimiento de los gobernantes, este debe ser otorgado de manera explícitamente formal. Recordemos que, previo a la creación del Estado, en Europa se llamaba «Nación» a los beneficiarios de una autonomía intermediada. En la Edad Media, *nación* aludía a un grupo corporativo de la misma región geográfica, más allá que este fuera nómada o «virtual». Según el *Oxford English Dictionary*:

⁶ La aclaración no está de más dado que si no se hiciera de ese modo, la red terminaría convirtiéndose en una secta.

[...] en las universidades medievales, cuerpo de estudiantes pertenecientes a un distrito, país o grupo de países específicos, que formaban una comunidad más o menos independiente; aún se conserva en las universidades de Glasgow y Aberdeen, en conexión con la elección del rector (sic «*Nation*», *definition 1c*: en TILLY, 2010, p. 180).

La confianza inter pares produciría una red permanente, durable, legitimada y legítima (no sin esfuerzos, tensiones y luchas no-armadas) que lejos de hacernos pensar en el binomio amigo-enemigo, podría llevarnos a un espacio de integración equitativo y democrático, en otras palabras a una «nación de universidades». Al decir de Marcelo Bergman y Carlos Rosenkrantz (2009), la confianza es la piedra angular del llamado «capital social» para obtener beneficios individuales y colectivos. Cuando existe, las relaciones humanas son más fluidas y dispuestas a apoyarse en los demás dado que en este marco no hay necesidad de vigilar a los pares. El escepticismo paraliza la acción entre los miembros de la red.

No planteamos un «mundo feliz o ideal» porque es claro que ni la extrema confianza ni la extrema desconfianza generarían vínculos productivos. En ambos casos la quietud podría llegar a ganar terreno, particularmente en el primero, porque se podría prestar a un relajamiento en las propuestas y acciones de una o de ambas partes. Más bien queremos proponer tomar en cuenta este concepto –tanto por parte de los hacedores de políticas universitarias como de sus receptores– historizándolo, poniéndolo en contexto y respetando su existencia in situ porque su observancia producirá, sin lugar a dudas, un efecto virtuoso a la hora de pensar futuros mediatos e inmediatos para nuestra región.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, Armando y SILVA APARECIDA DA ROCHA, Mónica (2006). «Semejanzas y diferencias en las políticas de educación superior en América Latina: cambios recientes en Argentina, Brasil, Chile y México». Trabajo presentado en la 29.ª Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Caxambu, MG. Disponible en: www.anped.org.br/reunioes/29ra/29portal.htm [consulta: mayo de 2011].

ALTBACH, Philip (2001). *Educación superior comparada. El conocimiento, la universidad y el desarrollo*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

- ARNOLD, Marcelo (2002). «Las universidades como sistemas sociales: estructura y semántica». *Revista Mad. Revista del Magíster en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad*, n.º 2, Departamento de Antropología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Disponible en: www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/O2/index.html [consulta: mayo de 2011].
- AROCENA, Rodrigo (2004). «Las reformas de la educación superior y los problemas de desarrollo en América Latina». *Educación y Sociedad*, vol. 25, n.º 88, Campinas, pp. 915-936. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/873/87314214013.pdf>.
- BECK, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Madrid: Paidós.
- BERGMAN, Marcelo y ROSENKRANTZ, Carlos (2009). *Confianza y derecho en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DIAS SOBRINHO, José (2010). «Aceitação da Educação Superior», en F. LÓPEZ SEGRERA y D. M. RIVAROLA (comps.), *La universidad ante los desafíos del siglo XXI*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- DIDOU AUPETIT, Sylvie (coord.) (2008). *Movilidad, aseguramiento de la calidad y reconocimiento mutuo de títulos de educación superior en América Latina*. México: Casa Juan Pablos/UNESCO-México.
- (2005). *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe*. México: ANUIES/IESALC-UNESCO.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto (2003). *La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*. Buenos Aires: EUDEBA/IESALC/UNESCO.
- (2004). «Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina». *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 35, mayo-agosto. Disponible en: www.rieoei.org/rie35a02.htm [consulta: mayo de 2011].
- (2005). «La educación superior latinoamericana y del Caribe: evolución, situación, problemas», en Norberto FERNÁNDEZ LAMARRA, *Estudio regional. La evaluación y la acreditación de la calidad de la educación superior en América Latina y el Caribe. Situación, tendencias y perspectivas*. Buenos Aires: IESALC/UNESCO.
- LUCE, María Beatriz (2005). «El sistema nacional de evaluación de la educación superior (SINAES) en Brasil», en José GINÉS MORA y Norberto FERNÁNDEZ LAMARRA (coords.), *Educación superior. Convergencia entre América Latina y Europa*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- MALDONADO, Alma y RODRÍGUEZ-SABIOTE, Clemente (2002). «Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial», en *Foro Latinoamericano*, Universidad Autónoma de Centro América.
- OROZCO SILVA, Luis Enrique (1999). *La acreditación en Colombia. Balance y perspectivas*. Santa Fe de Bogotá, Universidad de los Andes.

- STUBRIN, Adolfo (2008). «Reflexiones desde el enfoque de políticas públicas», en DIDOU AUPETIT, S. (coord.), *Movilidad, aseguramiento de la calidad y reconocimiento mutuo de títulos de educación superior en América Latina*. México: Casa Juan Pablos, UNESCO-México.
- TENTI FANFANI, Emilio (2003). «Los docentes y la evaluación», en VV. AA., *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. IPPE-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires. Disponible en: www.oei.es/evaluacioneducativa/evaluar_evaluaciones_iipe.pdf
- TILLY, Charles (2010). *Confianza y gobierno*. Buenos Aires: Amorrortu.
- TRINDADE, Héglio (2007). *Desafios, institucionalização e imagem pública da Conaes: Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior*. Brasília: Ministerio de Educación, UNESCO.