

Diseño de una política pública regional

de acreditación
de la educación superior
en Centroamérica

(1993-2003)



Marianela Aguilar Arce


EDITORIAL
UCR

Diseño de una política pública regional

**de acreditación
de la educación superior
en Centroamérica**

(1993-2003)



Marianela Aguilar Arce


EDITORIAL
UCR

379.158.097.28

A283d Aguilar Arce, Marianela

Diseño de una política pública regional de acreditación de la educación superior en Centroamérica (1993-2003) / Marianela Aguilar Arce. – Primera edición digital. – San José, Costa Rica : Editorial UCR, 2020.

1 recurso en línea (xx, 283 páginas) : ilustraciones en blanco y negro, archivo de texto, PDF, 2.6 MB.

ISBN 978-9968-46-921-0

1. UNIVERSIDADES – ACREDITACIÓN - AMÉRICA CENTRAL. 2. ENSEÑANZA SUPERIOR – ACREDITACIÓN - AMÉRICA CENTRAL. 3. ACREDITACIÓN (EDUCACIÓN) - POLITICA GUBERNAMENTAL - AMÉRICA CENTRAL. 4. CALIDAD DE LA EDUCACIÓN - AMÉRICA CENTRAL. I. Título.

CIP/3570

CC/SIBDI.UCR

Las opciones de resaltado del texto, anotaciones o comentarios, dependerán de la aplicación y dispositivo en que se realice la lectura de este libro digital.

Edición aprobada por la Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica

Primera edición impresa: 2018.

Primera edición digital (PDF): 2020.

Editorial UCR es miembro del Sistema Editorial Universitario Centroamericano (SEUCA), perteneciente al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

Corrección filológica: *Gabriela Fonseca A.* • Revisión de pruebas: *Ariana Alpizar L.* • Diseño de contenido y portada: *Boris Valverde G.* • Diagramación: *Daniela Hernández C.* • Control de calidad de la versión impresa: *Raquel Fernández C.* • Ilustración de portada: *Collage de fotografías, sutterstock_676106242 por Byron Ortiz (detalle Universidad de San Carlos Guatemala, Antigua, Guatemala), fondo shutterstock_214941919.* • Realización del PDF: *Alonso Prendas V.* • Control de calidad de la versión digital: *Elisa Giacomini V.*

© Editorial de la Universidad de Costa Rica. Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción de la obra o parte de ella, bajo cualquier forma o medio, así como el almacenamiento en bases de datos, sistemas de recuperación y repositorios, sin la autorización escrita del editor.

Edición digital de la Editorial Universidad de Costa Rica. Fecha de creación: noviembre, 2020
Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

Contenido

Siglas y abreviaturas	xiii
Introducción	xvii

MARCO CONTEXTUAL DE LA POLÍTICA DE ACREDITACIÓN: UNA DISCUSIÓN SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL PAPEL DEL ESTADO, ¿BIEN PÚBLICO O PRIVADO?	1
El entorno global para la educación superior	4
Debate sobre el carácter de la educación superior: ¿bien público o mercancía?	9
Educación superior como bien público	9
Educación superior como bien privado	18
Algunas reacciones y movimientos en defensa de la educación superior como bien público.	23
Mecanismos para el aseguramiento de la calidad.	26
El aseguramiento de la calidad en los Estados Unidos	35
El aseguramiento de la calidad en Europa	37
El aseguramiento de la calidad en América Latina.	50
Algunas reflexiones.	73

MARCO PARA UNA POLÍTICA CENTROAMERICANA EN EDUCACIÓN SUPERIOR.	77
Caracterización general de la situación de la educación superior en Centroamérica. La integración económica centroamericana vs. la integración universitaria.	80
La integración centroamericana en el ámbito educativo: iniciativa desde la academia.	81
Integración centroamericana en el ámbito educativo: iniciativa gubernamental.	85
Reimpulso del proceso de integración regional.	104
IV Congreso Universitario y PIRESC II: La nueva etapa.	106
La característica del PIRESC II.	107
El convenio sobre el ejercicio de las profesiones universitarias..., veinte años después.	111
La educación superior de Centroamérica en cifras.	114
Problemas asociados con la equidad y democratización. . .	118
Problemas relacionados con la calidad.	119
Problemas relacionados con la gestión universitaria.	119
Algunas reflexiones.	120
EL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN EN CENTROAMÉRICA, GERMEN PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA REGIONAL DE ACREDITACIÓN.	123
Situación de los mecanismos de aseguramiento de la calidad en los países de Centroamérica, en los años noventa e inicios de la siguiente década.	126
Costa Rica diseña un robusto sistema de aseguramiento de la calidad.	127
El Salvador: una iniciativa gubernamental de aseguramiento de la calidad.	132

Nicaragua: una experiencia pionera con apoyo de la cooperación internacional.	134
Panamá: una experiencia en construcción.	136
Guatemala y Honduras realizan esfuerzos para crear mecanismos de aseguramiento de la calidad.	137
La acreditación de la calidad de la educación superior como elemento de responsabilidad social.	140
Diseño de una política pública regional en materia de acreditación de la educación superior	143
Primer diseño de una política regional: evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior (1993-1997).	144
Segundo diseño de la política: la propuesta SICEVAES de las universidades públicas (1997-1999)	156
Tercer diseño de política: el Consejo Centroamericano de Acreditación como brazo acreditador del SICEVAES (2000-2001)	162
Se replantea el tema sobre ejercicio de las profesiones.	165
Algunas reflexiones.	167
DISEÑO DE LA POLÍTICA REGIONAL DE ACREDITACIÓN	169
Perspectiva de la política pública	173
Cuarto diseño de política en acreditación. La creación del CCA: una red de políticas públicas en Centroamérica (2001-2003)	173
Foro Centroamericano por la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (18-20 de octubre 2001, León-Nicaragua).	182
Propuesta de los ministerios de Educación de Centroamérica.	186

II Foro Centroamericano por la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (6-8 de mayo de 2002, San José, Costa Rica)	189
El papel de la Comisión <i>Pro tempore</i>	205
III Foro Centroamericano por la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (28-30 de octubre de 2002)	211
Actividades preparatorias al IV Foro	219
IV Foro Centroamericano por la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (18 y 19 de noviembre de 2003, Ciudad de Panamá)	233
Cooperación internacional: un actor clave en el diseño de la política regional	239
Algunas reflexiones	240
 CONCLUSIONES GENERALES	 243
Reflexiones desde el punto de vista teórico y metodológico	246
Respecto al aporte de la educación superior en el proceso de integración regional	257
Bibliografía	261
Índice de cuadros	279
Índice de figuras y gráfico	281
Acerca de la autora	283

**Marco contextual de la
política de acreditación:
Una discusión sobre la educación
superior y el papel del Estado,
¿bien público o privado?**

Estudiar los peligros que acechan a la educación superior en América Latina y el Caribe y las promesas posibles que podrían transformarla, es una tarea loable. Sin embargo, el problema clave es lograr su transformación positiva con políticas concretas y acciones que garanticen la educación permanente, la calidad y la equidad en nuestras IES.

López Segrera, F.

El análisis de políticas públicas o macropolíticas regionales en educación superior no puede sustraerse del estudio del entorno global, pues deja de ser un tema exclusivo del ámbito nacional y se transforma en un elemento relevante de los procesos de globalización; en especial cuando se caracteriza a la sociedad mundial como una “sociedad del conocimiento”. Por lo tanto, es importante hacer una revisión de las tendencias de la educación superior en el contexto global, a la luz del debate teórico emergente en torno a visualizar la educación terciaria como un bien público al servicio de la sociedad, o privado que debe responder, casi de manera exclusiva, a las demandas del sector productivo. En el centro del debate, se ubica el papel del Estado en la dicotomía visualizada por Norberto Bobbio entre el ámbito de lo público y lo privado. Desde este enfoque, el tema del aseguramiento de la calidad de la educación superior tiene un papel central.

Cuadro N.º 1

Norberto Bobbio

Norberto Bobbio fue un connotado jurista y filósofo italiano (1909-2004), profesor universitario y senador Vitalicio de Italia, desde 1984. En materia de filosofía y teoría política, su pensamiento permeó el tema de la democracia, desde una perspectiva del socialismo liberal.

En la obra *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política* (1989) presenta la discusión sobre lo público y lo privado, como una concepción jurídica, axiológica, en la cual convergen otras dicotomías tradicionales en las ciencias sociales que la complementan o la sustituyen. La supremacía de lo público se basa en la contraposición del interés colectivo al individual. Siguiendo a Aristóteles y a Hegel, Bobbio señala que la totalidad de los fines no se puede reducir a la suma de los individuos que la componen, y que una vez alcanzado el bien de la totalidad, se transforma en el de las partes. En democracia el término de lo público también hace mención a lo *publicitado*, en contraposición a lo privado.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Bobbio (1989).

El entorno global para la educación superior

La preocupación por el tema del desarrollo de las sociedades en el marco de la globalización ha centrado el interés –desde la óptica de los países desarrollados– en insertar competitivamente a las naciones en el ámbito internacional. Aquí, el intercambio de bienes comerciales, financieros y servicios ha constituido una pieza clave en este ajedrez de la política mundial. Desde esta perspectiva, la educación superior se valora como un servicio clave para propiciar la movilidad profesional y la integración entre diferentes regiones. Lo anterior se establece en el Acuerdo de 1999 de Bolonia en Europa, el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, conocido también como Protocolo de Guatemala del 29 de octubre de 1993, o el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América

y Centroamérica, negociado y firmado en la presente década, además de otros instrumentos o acuerdos.

Por su parte, la educación terciaria se ha convertido en un servicio lucrativo, en el marco de los procesos de transnacionalización. Con el fin de no hacer generalizaciones erróneas, podría decirse que en muchos de los países de América Latina, las principales estrategias de desarrollo se han fundamentado en los postulados del Consenso de Washington. Esto al pretender emular, en algunos aspectos, principalmente en lo concierne a la liberalización de las economías para el libre tránsito de bienes y servicios, el camino seguido por las economías de las naciones industrializadas, sin tener presentes las propias necesidades ni las características del contexto.

La denominada lógica de la globalización, desde su óptica más restrictiva, promueve acelerar el comercio internacional y las transacciones financieras que conllevan una apertura e interdependencia de los mercados, en el marco de un desarrollo acelerado de la ciencia, así como de las tecnologías de la comunicación y la información (Tünnermann, 2004). En un sentido más amplio, este fenómeno multidimensional, según lo caracteriza José Joaquín Brunner, es un proceso global que se extiende a la economía, las finanzas, la tecnología, las comunicaciones, la educación, la cultura, la política, entre otros (citado en Tünnermann, 2004).

La sociedad del conocimiento, llamada también “la nueva revolución académica”, se ha dirigido hacia un modelo distinto de relaciones sociales, donde el papel que desempeña la educación, y fundamentalmente la educación superior, es crucial en el desarrollo de la sociedad y, de manera particular, en los procesos productivos. Resulta paradójico que el avance generado por las economías más fuertes del planeta en ejes estratégicos del desarrollo, tales como la ciencia, la tecnología y las comunicaciones, no se ha visto revertido hacia las regiones menos desarrolladas del planeta. Ahora bien, un gran número de países en desarrollo tampoco han alcanzado un compromiso efectivo, mediante la definición y ejecución de políticas orientadas a invertir en estas áreas estratégicas; por ejemplo, de una educación superior de

calidad pertinente e inclusiva del fomento de investigación para el desarrollo, sino que más bien su promoción se ha quedado en el ámbito del discurso.

Cuadro N.º 2

Consenso de Washington

Este consenso surge en 1989 como un modelo para la reforma económica “lo más estable, abierto y liberalizado, particularmente orientado a los países de América Latina” (Casilda, 2004, p. 1) con el objetivo de encontrar soluciones al problema de la deuda externa, desde una óptica de transparencia y estabilidad económica.

Estas políticas propuestas en un principio por John Williamson, ampliadas y complementadas posteriormente, se han orientado a promover medidas de ajuste fiscal, apertura y libre mercado. Entre sus efectos positivos, se encuentra la aplicación de políticas monetarias prudentes, lo cual ha logrado reducir la inflación en prácticamente todas las economías de la región. Pero entre los efectos negativos, hay resultados “desalentadores” respecto al crecimiento económico, reducción de la pobreza, redistribución del ingreso, entre otros aspectos.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Casilda (2004).

Prueba de ello son las cifras que muestran la tendencia concentradora de los procesos económicos de la globalización. De acuerdo con el estudio realizado por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), en el documento de trabajo sobre política económica y social, a un total de 182 países en el 2007, se indica que “el 20 % más rico de la población disfrutó de más del 81 % del ingreso del mundo en 2007, mientras que el 20 % más pobre contaba con solo un poco más del 1 %” (Ortiz y Cummins, 2012, p. 14). Los autores se cuestionan el significado de esta desigualdad para los pobres e indican que, en 2007, los 1200 millones de seres humanos que viven en condición de extrema pobreza lo hacen con menos de 1,25 dólares al día. Esto equivale a un 22 % de la población mundial, en tanto que

unos 2200 millones lo hacen con menos de 2 dólares al día, lo cual representa un 40 % de la población mundial aproximadamente (Ortiz y Cummins, 2012).²

Tünnermann, desde el 2005, se refirió a los argumentos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) al considerar prácticamente improbable que América Latina alcance las metas de la Declaración del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); por ejemplo, la de reducir los niveles de pobreza a la mitad para 2015, ya que entre 1990 y 2001 la cantidad de personas pobres se incrementó en 10 millones.

No solo se amplían las brechas económicas, sino que de forma paralela se aumentan otras que son estratégicas para el desarrollo, tales como la brecha digital. Según apunta Bueno Sánchez,

Al tiempo que en el ámbito planetario, las nuevas tecnologías de información y comunicaciones crean y apuntalan redes y sistemas innovadores que afectan cada vez más a las sociedades, gobiernos, industrias, comunidades e individuos, las oportunidades que se desprenden de las mismas no son utilizadas para contribuir a superar el abismo que separa al Norte del Sur, a los “incluidos” de los “excluidos”, de manera que todos tengan el mismo acceso al crecimiento y al así concebido desarrollo humano sustentable (2005, p. 18).

Este autor señala, de acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano de 2001, que más de las tres cuartas de los usuarios de internet se localizan en las naciones de alto ingreso, pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

2 “Todos esperábamos que la globalización nos acercaría; sin embargo, en algunos aspectos nos ha alejado aún más. Las corrientes financieras netas siguen fluyendo de países pobres a países ricos, como agua contra corriente. Incluso los países en desarrollo que se están poniendo a la altura con los demás en relación con el producto interno bruto total lo están haciendo a expensas de un gran aumento de las desigualdades en los ingresos y en la distribución de la riqueza de su población”, esto fue expresado por el secretario general de la ONU, Sr. Ban-Ki-moon, en el Discurso ante la XVI Cumbre Iberoamericana, Montevideo 2006.

Económico (OCDE) donde habita el 14 % de la población mundial. Pese a que en los países en desarrollo o los del llamado tercer mundo se han hecho esfuerzos por incrementar el acceso a este, presentan un profundo rezago en comparación con los de altos ingresos (Bueno Sánchez, 2005).

El ex secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, a propósito de la Conferencia Mundial de Telecomunicaciones celebrada en Dubái, del 3 al 14 de diciembre de 2012, manifestó, en un comunicado de prensa, el apoyo de esta organización a promocionar el acceso universal a internet de los dos tercios de la población mundial que aún no cuentan con este. Además, en su mensaje, consideró que la actual brecha digital no tiene lugar en la denominada era de la información ni en la economía del conocimiento del presente siglo.

Por su parte, la elaboración y formulación de políticas es más compleja en este contexto, pues surgen diversos actores involucrados en los procesos de generación del conocimiento, con intereses y visiones no siempre coincidentes. En la actualidad, articular los procesos productivos con los de generación de conocimiento no ocurre exclusivamente en el ámbito universitario, también participan diversas instituciones gubernamentales y organismos privados en llevar a cabo investigación y desarrollo (I+D) (Alcántara, 2006).

Las nuevas demandas planteadas a la educación superior por la sociedad del conocimiento, en términos de investigación para el desarrollo, innovación científica y tecnológica, así como la calidad de los procesos académicos y de los profesionales que gradúa, entre otros aspectos, han puesto a prueba tanto la capacidad de cambio en las instituciones universitarias como el papel que tradicionalmente ha desempeñado el Estado, en términos de definición de políticas públicas en este ámbito, acordes con el modelo de desarrollo del país.

Debate sobre el carácter de la educación superior: ¿bien público o mercancía?

Educación superior como bien público

Hoy, la educación superior no solo es un tema de debate en los foros mundiales dada a su relevancia y calidad, sino que la discusión también atañe a su esencia; es decir, como bien público o un servicio comercial, en términos de concebirla como mercancía, donde el ámbito de lo privado reclama cada vez un mayor espacio. En la base de tal discusión, se encuentran los valores, las metas y la visión de sociedad que se desee impulsar.

Para comprender el espíritu del debate, se debe saber que lo público es un concepto inclusivo, mientras, mientras que lo privado admite la posibilidad de exclusión (González, 2006, p. 23). Siguiendo a Norberto Bobbio (1989), el primero atiende a un interés colectivo en contraste con el segundo que responde a lo individual; desde su perspectiva, la suma de los intereses de cada individuo no conforma la totalidad de estos.

Desde el punto de vista de Pedro G. González, rector de la Universidad de Paraguay y miembro de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL), el bien público debe ser provisto únicamente por una institución o entidad que no pueda excluir a ninguna persona por motivos étnicos, de religión, género, aspectos socioeconómicos, políticos, idioma u otros. Por esta razón, González (2006) afirma que este lo provee el Estado. La única “exclusión” que opera, en la educación superior, es el ingreso a la universidad por medio de las pruebas de aptitud académica o de admisión. el Estado, al dotar de financiamiento a las universidades públicas, convierte el acceso a esta educación, en gratuito; en otros, el estudiantado asume una parte del costo y para aquellos con una condición socioeconómica especial, algunos centros de enseñanza ofrecen sistemas de becas, con los cuales se garantiza la accesibilidad.

Ante lo anterior, surge la interrogante acerca de si los servicios que ofrecen las entidades privadas de educación superior

pueden ser considerados públicos. Esto remite al análisis de la naturaleza jurídica de las instituciones que los ofrecen. El acto jurídico que da origen a las universidades públicas y privadas es totalmente diferente. El establecimiento de las primeras se realiza mediante una ley de la República; esta pasa por la aprobación del parlamento, producto de un debate entre distintas agrupaciones políticas partidarias acerca de la importancia y necesidad de la creación de una nueva casa de estudio, para dar respuesta tanto a necesidades como demandas de diferentes sectores o grupos sociales, en concordancia con una visión de desarrollo integral del Estado. Tales demandas atienden la formación de profesionales y la atención a problemas nacionales o regionales, mediante la investigación, innovación y la acción social universitaria, para contribuir con el desarrollo social del país.

En el caso de las universidades privadas, su origen es producto de un acto jurídico privado. Muchas adoptan la figura de asociaciones “sin fines de lucro”, como se llamaron en Costa Rica, o sociedades anónimas. Al constituir empresas que brindan un servicio privado catalogado de interés público por el Estado, se rigen por el derecho privado, pero son reguladas por entes públicos, cuya función es regida por el derecho público. El funcionamiento de estas universidades en Costa Rica es regulado por el Consejo Nacional de la Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup), órgano encargado del control y seguimiento de su quehacer.

La diferencia entre la naturaleza jurídica de la universidad pública y la de la privada tiene consecuentemente otros aspectos: la primera se rige por el derecho público y busca satisfacer el interés público, mientras que la segunda por el derecho privado y, si bien contribuyen a suplir un servicio público, buscan saciar sus intereses comerciales, mediante el cobro de este. Además, las universidades privadas pueden contribuir para que se cumpla el derecho a la educación, pero el servicio brindado no implica que satisfagan el interés público. Cabría preguntarse por qué no ofrecen carreras como Filosofía, Lingüística, Bellas Artes, Antropología, Sociología, Ciencias Políticas, entre otras.

Esta diferencia en su naturaleza se puede apreciar en el caso de Costa Rica con el principio de legalidad que se desprende del artículo 113 de la *Ley General de Administración Pública*, la cual determina que las entidades bajo su jurisdicción deben hacer lo que la ley establece y no arrogarse competencias que no les corresponden. Tal disposición se encuentra directamente vinculada con los artículos 5 y 30 del Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica, el cual establece ciertas obligaciones a este centro de estudios, que no tienen las universidades privadas, por contar con una naturaleza jurídica diferente.³

Artículo 5: Para el cumplimiento de los fines y los principios orientadores del quehacer de la Universidad de Costa Rica, se establecen los siguientes propósitos:

- a) Estimular la formación de una conciencia creativa y crítica, en las personas que integran la comunidad costarricense, que permita a todos los sectores sociales participar eficazmente en los diversos procesos de la actividad nacional.
- b) Buscar, de manera permanente y libre, la verdad, la justicia, la belleza, el respeto a las diferencias, la solidaridad, la eficacia y la eficiencia.
- c) Formar profesionales en todos los campos del saber, que integren la cultura humanística con su formación especial o profesional.
- d) Contribuir al progreso de las ciencias, las artes, las humanidades y las tecnologías, reafirmando su interrelación y aplicándolas al conocimiento de la realidad costarricense y de la comunidad internacional.

Como se desprende del artículo, la universidad debe tener un alcance global al formar profesionales en todas las áreas del conocimiento, así como contribuir con el desarrollo no solo de las ciencias, sino de las artes, humanidades y tecnología. Además,

3 Para comprender la diferencia en la naturaleza jurídica y funcional de las universidades públicas y privadas, contribuyó la Magister Sara Barrios, especialista en derecho administrativo, profesora de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, comunicación personal, 15 de mayo del 2015.

su compromiso se extiende a toda la sociedad para facilitar criterios que le permitan participar en procesos de la vida nacional.

Asimismo, en el artículo 30 del estatuto se establece una función muy particular del Consejo Universitario: “Emitir el criterio institucional sobre los proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa, de conformidad con lo estipulado en el artículo 88 de la Constitución Política”. Desde un punto de vista sociopolítico, la educación superior en general y, en particular, la vinculada con la concepción de bien público tiene el compromiso de atender las necesidades y demandas de la sociedad, por eso, la importancia y vinculación con el concepto de pertinencia.⁴

Durante la Conferencia regional preparatoria a la II Conferencia Mundial de Educación Superior, en Cartagena de Indias (CRES, 2008), las universidades latinoamericanas y caribeñas acordaron que

La Educación Superior es un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado. Esta es la convicción y la base para el papel estratégico que debe jugar en los procesos de desarrollo sustentable de los países de la región (IESALC-Unesco, 2008, p. 9).

Esta posición fue llevada por el bloque de países latinoamericanos y caribeños a la II Conferencia Mundial de Educación Superior, París 2009, cuya declaración quedó plasmada en el preámbulo y en el acápite titulado “La responsabilidad social de la Educación Superior”. En el primero se indica que la educación superior:

En su condición de bien público y de imperativo estratégico para todos los niveles de la enseñanza, y por ser fundamento de la investigación, la innovación y la creatividad, la educación superior debe ser responsabilidad de todos los gobiernos y recibir su apoyo económico. Como se destaca en la Declaración Universal

4 Para ampliar el concepto de educación superior como bien público, véase: Rodríguez, R. (julio-agosto, 2008). La Educación Superior es un bien público? *Campus Milenio* (pp. 138-141). Recuperado de <http://www.ses.unam.mx/curso2008/pdf/Rodriguez2005.pdf>

de los Derechos Humanos, “el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos” (Artículo 26, párrafo 1) (Unesco, 2009).

En el acápite, en el primer punto de la declaración de esta segunda conferencia, se indica que: “La educación superior, en tanto que bien público, es responsabilidad de todas las partes interesadas, en particular los gobiernos” (Unesco, 2009).

Este llamado a los Gobiernos como las principales instancias responsables de contribuir con el financiamiento de la educación superior va contra las tendencias internacionales que abogan por una reducción del papel del Estado, de sus políticas públicas y, en particular, del financiamiento a las universidades públicas. Sin embargo, al concebir a esta educación como un interés público, es también conceptualizada como un derecho de la ciudadanía, por lo tanto, el Estado tiene la responsabilidad de proveerla, ya que posee

Un componente de justicia social y de equidad. Es la inversión más importante y se debe realizar. La adquisición de niveles superiores de educación va a permitirle a un país brindar mejores niveles de vida para todos sus habitantes, continuar el desarrollo económico [...]; el progreso de una nación y la equidad dependen en gran medida de la educación (De la Garza, comunicación personal, 13 de febrero del 2007).

El proceso formativo a nivel universitario no se limita a un perfil tecnócrata o profesional, por el contrario, su interés radica en formar ciudadanos para la vida en sociedad. Al respecto, Díaz y Goergen (2006) afirman que en la educación superior deben estar presentes dos dimensiones: la epistémica y la ético-política. La calidad de esta educación en democracias débiles o no consolidadas tiene particular relevancia cuando existe un estrecho vínculo entre universidad-sociedad y en el momento en que la institución de educación superior impulsa el formar ciudadanos comprometidos con las políticas que buscan una mayor inclusión y disminución de las desigualdades sociales. Así es como las

universidades de los países en desarrollo deben tener presente el fortalecimiento de principios y valores que promuevan preparar personas para el ejercicio pleno de la ciudadanía. La formación integral desde esta perspectiva de universidad, cuya función pública es vital, requiere que estas ejerzan plenamente la autonomía frente a los intereses de sectores privados.

La función desempeñada por la universidad como institución rectora de la educación superior en el desarrollo social es indiscutible, pues ha sido la encargada de proveer profesionales en los distintos campos del saber humano y los ha preparado para la vida en sociedad. El aporte al desarrollo tanto productivo como social, mediante la investigación, la acción social y la extensión, ha sido inherente al papel de la institución universitaria moderna. Además, esta ha tenido una responsabilidad crucial como entidad generadora de pensamiento crítico y reflexivo, cuyo fin ha sido incidir en cambios conducentes a promover sociedades más inclusivas y democráticas, en correspondencia con su misión. Su labor se ha dirigido a orientar e influenciar, y, en otros casos, a balancear y moderar, la discusión de las políticas en temas que marcan el devenir de las sociedades.

Paulatinamente, el desempeño de la universidad se ha vuelto más complejo y controversial en la medida en que debe responder a diversas demandas e intereses de sus socios, grupos de interés o *stakeholders*. Así, se habla de demandas por el mejoramiento de la calidad de sus profesionales, de sus programas de estudio y del quehacer institucional; promoción de la visión crítica y reflexiva sobre los temas relevantes de las agendas mundiales y nacionales para incidir en las políticas; mayor vinculación con el sector productivo; necesidad de asumir un liderazgo en el desarrollo tanto científico como tecnológico con una perspectiva de largo plazo y orientada también a la innovación, y, al mismo tiempo, responder a lo inmediato y lo local. Para entender mejor la dinámica de las universidades, se requiere tener claro los actores con los cuales interactúan. Burton Clark (1983, citado en Landoni y Martínez, 2006) señala que lo hacen con la comunidad académica, el Estado y el mercado, y, dependiendo del momento

histórico, se acercan más a uno o a otro, lo cual marca el tipo de vínculo por establecer.

En la concepción tradicional de universidad, el Estado la ha dotado de recursos, ha regulado la expedición de títulos, así como la evaluación de programas académicos; por lo tanto, la función de este en dicho campo se ha comprendido a la luz de vincular a las universidades con el desarrollo de la sociedad (Landoni y Martínez, 2006). Desde la década de los noventa, el papel preponderante que había venido desempeñando el Estado en la educación superior se redefine como consecuencia de la transformación que sufren las sociedades y tendencias mundiales. Esto llevó, en diversos países europeos y algunos latinoamericanos, como el caso de Chile, a disminuir su capacidad de financiamiento a la educación superior. Después de la crisis económica de 2008, la cual impactó principalmente las economías de América del Norte y Europa, la importancia del Estado en el desarrollo económico, político y cultural, volvió a ponerse en la palestra para su discusión.

En los países de América Latina y, en particular, del Cono Sur, donde no sufrieron los embates de la crisis económica y financiera internacional del 2008, se experimentó un crecimiento económico sostenido hasta el 2014. En este panorama destaca Brasil, que pasa a integrar el grupo de “países o potencias emergentes”, junto con Rusia, India, China y Sur África, los cuales conforman el grupo de los BRICS.⁵ Este nuevo contexto, de acuerdo con el Plan de Acción Educativo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), posiciona a América Latina como un destino para la inversión extranjera, sustentada en políticas económicas, financieras, fiscales adoptadas por las naciones de la región, así como por la estabilidad democrática de la que gozan en términos generales, y por el fomento de políticas y derechos sociales. Pese a estos avances, Latinoamérica continúa teniendo

5 Para mayor información sobre el tema véase Cooper, A. (noviembre, 2011-febrero, 2012). Las potencias emergentes y el nuevo multilateralismo. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (94), pp. 139-162.

grandes niveles de desigualdad en términos de la distribución del ingreso (MERCOSUR, 2011).

El MERCOSUR no solo constituye un importante mecanismo para la integración de los países del Cono Sur que lo conforman, sino también un proyecto integral de policía exterior; en este marco, el Plan de Acción Educativo, en su introducción, señala que la educación desarrolla un papel estratégico al construir un espacio educativo integrado por medio de la coordinación de políticas, contenidos y acciones comunes orientadas a crear una identidad regional. Además, especifica que en los últimos cinco años “se ha consolidado el concepto de educación como un derecho humano y un bien público y social” (MERCOSUR, 2011, p. 3). A partir de entonces, indica que han realizado avances, tales como, mejoras en los ordenamientos jurídicos de los países de la región, incremento en la cobertura de la educación, progreso en el tema de la calidad y se continuó con la expansión de la educación profesional superior.

Entre los temas y preocupaciones que orientan el Plan de Acción Educativo, se encuentra el de la inclusión con atención a los sectores más vulnerables, el respecto a la diversidad cultural y la calidad. Este plan se enmarca y es compatible con el programa *Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, aprobado por la Cumbre Iberoamericana de Presidentes, celebrada el 3 y 4 diciembre de 2010, bajo el tema “Educación para la inclusión social”.

En Centroamérica, preocupan los efectos de la globalización económica, el tema de la pobreza y el papel que debe jugar la educación superior como impulsor del desarrollo de las sociedades de la región. Esta preocupación es compartida particularmente por el Consejo Nacional de Rectores de Costa Rica (Conare), órgano que aglutina a las universidades estatales y emite tanto las políticas como las directrices sobre educación superior pública del país, también plantea los retos que enfrenta la educación terciaria debido a los profundos cambios, a la luz de los procesos de transformación desencadenados por la globalización en la sociedad costarricense. A la apreciación del Conare se une el CSUCA; ambas instancias consideran que:

En las últimas dos décadas, los procesos de globalización económica, política y cultural, han provocado efectos cada vez más dramáticos en nuestros países, acentuando las tensiones entre lo global y lo local; entre el derecho comercial internacional y los derechos humanos de nuestros ciudadanos; entre la dependencia alimentaria y su soberanía; entre la concepción de la educación como una mercancía sujeta a las leyes del mercado y su concepción como bien público para el desarrollo de nuestros pueblos y de la humanidad (CSUCA, PIRESC III, 2005, p. 11).

En el documento PIRESC III, emitido por el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) en el año 2005, se señala que las universidades deberán reestructurarse y crear modelos propios, los cuales les permitan incidir en serios problemas de pobreza, desigualdad, exclusión, discriminación, crecimiento demográfico. También, dice que deberán enfrentar los problemas transversales: las dificultades ambientales y otras políticas, como las situaciones de gobernanza e institucionalidad democrática. De manera concomitante, las universidades deberán considerar los efectos de la globalización y el modelo de desarrollo que promueve basado en la apertura y competitividad comercial, cuya influencia en esta educación superior se refleja en aspectos relativos a la privatización, comercialización y transnacionalización de sí misma. Por ende, existe consciencia de que debe darse una mayor vinculación de la universidad con la sociedad y el Estado. Esto con el objetivo de promover un equilibrio entre los distintos sectores y la institución universitaria, de modo que esta no se vea supeditada a uno de ellos, tal y como lo plantea Landoni y Martínez (2006). En el caso de Costa Rica, en el documento Planes 2011-2015, el Conare (2011) considera que, en el marco de la globalización y de las sociedades del conocimiento, uno de los desafíos más importantes que enfrenta la educación superior es su tendencia a la mercantilización, lo cual socava y deteriora la formación universitaria. La política pública, además del incremento en la demanda, es uno de los factores que ha contribuido a este

deterioro, pues, de una u otra manera, ha propiciado descontroladamente la privatización de la educación, en particular, la educación superior (Conare, 2011).

El debate en torno al Estado y la educación superior inició hace algunas décadas y aún mantiene vigencia en la relación de lo público-privado, atañe tanto a su esencia como a su fundamento, y sitúa en el centro de la discusión el papel del Estado, elemento que permite considerar la discusión como de orden político. El centro de la polémica no radica en el surgimiento de instituciones de educación superior privada, sino en la conceptualización pública de educación que desarrollen las universidades estatales y privadas, en su calidad y en la garantía que brinden a la ciudadanía sobre la accesibilidad como derecho a otras oportunidades.

Educación superior como bien privado

En términos generales, en el mundo académico y en algunos ámbitos políticos, se debate con mayor claridad e interés la función que la universidad debe arrogarse, hoy más que nunca, para incidir en el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo socioeconómico. Por su parte, para otros actores vinculados con el sector productivo, esta opción representa la posibilidad de contar con un abanico de ofertas no tradicionales de la educación superior.

El espectro de la oferta académica y el modelo universitario se han diversificado hasta tal extremo que se pueden encontrar instituciones de educación superior públicas y privadas, con vocación pública, cuya misión se sustenta en valores como la solidaridad y la equidad. Estas además cuentan con una visión humanista e integral en la formación de los profesionales, pueden ubicarse aquí las universidades confesionales. También hay ofertas académicas privadas de instituciones que se llaman universidades, pero con una única carrera o carreras en un área particular; así como modalidades de grado y posgrado virtuales, cuyas principales ventajas son la innovación, el dinamismo, la cobertura y un modelo sustentado en la competitividad. Otras responden a intereses tan particulares como: universidades

emprendedoras; de grupos de interés, empresariales o gerenciales; de capitalismo académico; de modelo de mercado; de servicios y de negocios (Didriksson y Herrera, 2006). Se ha llegado al caso extremo de que alguna de estas ofertas se categoriza como fraude académico, pues personas inescrupulosas emulan instituciones universitarias de prestigio y tradición desde un servidor. Así, por medio de sitios web ofrecen títulos universitarios de grado y posgrado, acreditaciones de carreras o instituciones, entre muchos otros servicios académicos (Arjona, 2007 y Abadie, 2012).

El aumento exponencial de estudiantes que solicitan ingreso a la educación superior y la imposibilidad de las universidades públicas para satisfacer esta creciente demanda convierten en tierra fértil la diversidad de ofertas académicas en el sector privado. En los últimos 45 años, la matrícula en el ámbito mundial, ha pasado de 13 millones en 1960 a 132 millones en 2004 (Cruz, Escrigas, López, Sanyal y Tres, 2006, p. xxviii).

En cuanto a la proliferación de las instituciones de educación superior privadas, en 1960 en América Latina existían 164 universidades, de las cuales el 31 % eran privadas, mientras que en el período 2000-2003, la cifra asciende a 7514 instituciones, con un 65 % privadas (Cruz, Escrigas, López, Sanyal y Tres, 2006). Muchas de estas han sido de dudosa calidad, lo cual ocurre por los débiles mecanismos que tiene el Estado para regular la calidad de las instituciones de educación superior pública y privada.

No todas las lecturas e interpretaciones de la situación arrojan un balance negativo. Algunos analistas, como se presentará a continuación, manifiestan que es importante este auge de las universidades privadas, pues imprime un nuevo dinamismo a los procesos educativos y a los de desarrollo económico, además de brindar oportunidades diversas a los estudiantes que solicitan el acceso a estas. Sin embargo, el tema más sensible es la liberalización progresiva del comercio y de los servicios públicos, por medio de eliminar las medidas que hasta entonces los habían protegido o regulado. Esta apertura se hace con el fin de asegurar el acceso efectivo a los mercados. El instrumento que permite la liberalización de los servicios es el Acuerdo General

sobre Comercio y Servicios (AGCS o GATS, por sus siglas en inglés) de 1994, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).⁶

A partir de ese momento, emergieron las presiones de distintos actores internacionales para que se incluyeran los servicios educativos dentro del acuerdo y se alcanzara una mayor privatización de los servicios en términos generales. Tal interés respondía a considerar que la apertura de los mercados en este aspecto daba la posibilidad de ofrecer una educación más eficiente, dotada de una mejor infraestructura y capacidad, sobre todo en los países en desarrollo, debido al insuficiente financiamiento del Estado (Nielson, 2004). En este planteamiento, coinciden grupos de instituciones de educación superior y organismos de aseguramiento de la calidad, los cuales se convierten en fuentes de emisión de políticas en el ámbito internacional, para favorecer la educación transnacionalizada o transfronteriza. En 2004, varias organizaciones emiten un manifiesto denominado “Compartiendo la calidad de la educación superior a través de las fronteras: una declaración de las instituciones de educación superior de todo el mundo” (Sharing Quality Higher Education Across Borders: A Statement on Behalf of Higher Education Institutions Worldwide). Estas son la Asociación Internacional de Universidades (International Association of Universities, IAU), la Asociación de Universidades y Preparatorias de Canadá

6 Los AGCS fueron resultado de la Roda Uruguay y entran en vigencia en 1995. Este acuerdo se fundamenta en los mismos objetivos que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), entre estos se menciona: “Crear un sistema creíble y fiable de normas comerciales internacionales; garantizar un trato justo y equitativo a todos los participantes (principio de no discriminación); impulsar la actividad económica mediante consolidaciones garantizadas y fomentar el comercio y el desarrollo a través de una liberalización progresiva” (Organización Mundial del Comercio, párr. 1). Incluir la educación superior en el AGCS por parte del Estado pone en entredicho la perspectiva de esta como bien público y social, debido a que existe un compromiso con un trato equitativo y no discriminatorio con la educación transnacional que ingrese al país. El tema del financiamiento del Estado a la educación superior o a organismos de acreditación que desarrollan proyectos de mejoramiento de la calidad en universidades constituye el traslado de fondos públicos a entidades o consorcios educativos transnacionales, lo cual generaría roces con las legislaciones nacionales.

(Association of Universities and Colleges of Canada, AUCC), el Consejo Americano en Educación (American Council on Education, ACE), y el Consejo de Acreditación de la Educación Superior (Council for Higher Education Accreditation, CHEA). Desde la perspectiva de estas entidades, las fuerzas del mercado por sí solas son inadecuadas para garantizar el sentido público de las metas o el bien público de la educación transfronteriza. Para lograr lo primero, esta modalidad de educación considera que deberá estar sustentada en un grupo de principios guías y en un diálogo con los socios de interés o *stakeholders* (IAU, AUCC, ACE, CHEA, 2004).

A partir de enunciar los principios, este grupo de organizaciones se propone una serie de acciones dirigidas a las instituciones de educación superior y hacia los gobiernos para su implementación, basadas en la cooperación, en compartir la visión de valores y políticas. En su manifiesto plantean: “Nosotros creemos que la piedra angular de la asociación entre los proveedores de Educación Superior y el gobierno es una visión compartida de los principios y políticas para gobernar la gestión de la Educación Superior transfronteriza” (IAU *et al.*, 2004, filmina 4).

Desde el punto de vista de la educación superior como una actividad comercial, la directora de la OCDE, Julia Nielson (s. f. y 2004) señala que los GATS están interesados solo en la oferta extranjera y no en privatizar. El comercio de la educación creció al margen de estos. En un mundo global, el crecimiento del comercio demanda cada vez más una mano de obra más global y calificada. Por ese motivo, es importante la liberalización de este, acompañada de una regulación apropiada.

Cabe preguntarse entonces si la educación transfronteriza tiene sentido público. De acuerdo con el punto de vista de las organizaciones citadas, esta brinda un aporte al desarrollo de las sociedades en los países donde ofrecen sus servicios. Si bien es cierto, estas son de interés público y contribuyen a diversificar la oferta educativa, también se generan algunas dudas respecto a la pertinencia de su propuesta académica. Por ejemplo, se cuestiona si la orientación curricular de las carreras es acorde

con las necesidades del contexto nacional, si responde realmente a la solución de los problemas de pobreza, desigualdad, concepción de desarrollo de países de renta media o baja como los centroamericanos, o, por el contrario, responden a modelos, concepciones de desarrollo y de sociedad de los países donde se origina la oferta educativa, tratando más bien de homogeneizar la educación, por ende, la visión de mundo.

El acceso a una educación superior de calidad y excelencia constituye un factor estratégico para el progreso de cualquier sociedad. En países en desarrollo, como los centroamericanos, la formación de profesionales no solo debe ser de calidad en los aspectos particulares y técnicos de la disciplina, sino también garantizar que esta sea integral, que incluya los valores de la cultura de cada sociedad, con el propósito de generar conciencia de sus necesidades y de las diversas posibilidades para enfrentarlas. La calidad y especialmente la búsqueda de la excelencia en formar a los profesionales, en la investigación, en la acción social y en la innovación deben tener como meta alcanzar un alto nivel de desarrollo humano,⁷ por ende, dar respuesta a las necesidades propias de su contexto. Desde esta perspectiva, la definición y orientación de la educación superior que haga el Estado, por medio de sus políticas públicas, no es solamente técnica, sino también política e ideológica, a partir del proyecto país y del modelo de desarrollo prevaleciente. Esto es si la política pública ha apostado por una apertura de mercados para la competitividad, o bien, si el Estado continúa desempeñando un papel fundamental en ciertas áreas definidas como estratégicas, para garantizar la accesibilidad de los servicios como pueden ser la salud, educación, entre otros. Además, no puede dejarse de lado establecer la regulación a los organismos privados que ofrecen estos servicios de interés público.

7 Para mayor información sobre desarrollo humano, véase el sitio web del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo: www.pnud.org.co/sitio

Algunas reacciones y movimientos en defensa de la educación superior como bien público

Ante la posibilidad de incorporar la educación superior en el ACPS, la Internacional de la Educación (IE) refiere que la liberalización del comercio en los servicios públicos implica riesgos, sea porque “puede ejercer una poderosa influencia sobre las medidas reguladoras existentes que afectan a la educación pública, y también puede restringir el espacio político disponible que necesitan los gobiernos para promover la meta de acceso universal a la educación” (IE, 2006, filmina N.º 1). Igualmente, en el futuro, los compromisos en los ACPS podrían obligar a los Gobiernos a modificar o adoptar otras medidas reguladoras.

Cuadro N.º 3

La Internacional de la Educación

Conocida por sus siglas IE, es una de las Federaciones Sindicales Internacionales. Que representa al personal vinculado con la educación superior en el nivel mundial, aproximadamente a más de 30 000 000 de docentes y personal que labora en el campo de la educación. La IE cuenta con 401 organizaciones distribuidas en 172 países y territorios. Su ámbito de acción engloba desde el preescolar hasta el universitario. Es el organismo portavoz del sector educativo al nivel mundial.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Internacional de la Educación (s. f.).

Además, la Internacional de la Educación (2006) señala que la educación ha sido un sector poco comprometido en los ACPS, por el temor a que la liberalización afecte la calidad y la accesibilidad, sobre todo por el alcance tan amplio de estos acuerdos. Por otra parte, excluir los servicios educativos de los acuerdos queda limitado por dos condiciones: la primera es que la educación no puede ser suministrada en condiciones comerciales y la segunda, que el suministro no debe estar en competencia con otro proveedor de servicios. Estas hacen prácticamente imposible

su omisión; por lo general, el financiamiento a la educación superior es mixto, tanto público como privado.

En 2002, la Organización Mundial del Comercio (OMC) adopta una resolución para incluir la educación superior como un servicio comercial regulado por el Acuerdo General de Comercio y Servicios (Tünnermann, 2007). A criterio del autor, es potestad de cada país señalarla como tal. Una de las situaciones que explican la poca claridad respecto a las implicaciones de estos acuerdos es que, en términos generales, tales negociaciones son llevadas a cabo por los funcionarios de los Ministerios de Comercio de los países miembros de la OMC. Estos excluyen del proceso de negociación a los actores directamente involucrados en la educación superior, como los Ministerios de Educación, las instituciones universitarias y otros. Así, en la mayoría de los casos, las decisiones adoptadas se caracterizan por el total desconocimiento de la situación y necesidades del sector educativo (García-Guadilla, 2004).

Las medidas de liberalización económicas asumidas, según criterio de la Internacional de la Educación, podrían limitar la capacidad del Estado para ejercer control y garantizar que las acciones de instituciones u organizaciones extranjeras que vienen a prestar servicio al país tengan un impacto positivo en el desarrollo nacional. Por ejemplo: que no se dé la capacidad de definir los requisitos para la transferencia de tecnología con fines de investigación, la condición de que las escuelas extranjeras proporcionen beneficios a la economía local ni los requerimientos para que la investigación y desarrollo, financiados con fondos públicos a los proveedores externos, beneficien la economía nacional del país receptor.

Además, entre los compromisos específicos, se encuentra “el trato nacional”. Mediante este, los países miembros de la OMC deberán otorgar a los servicios y a los proveedores de estos de países miembros de tal organismo, un trato no menos favorable que el brindado a sus propios servicios o a los proveedores nacionales. En el caso extremo de haber contraído compromisos sin limitaciones en los servicios educativos, se impedirá que los

nacionales traten a las instituciones educativas locales de manera más favorable que a las extranjeras (Internacional de la Educación, 2006). Una posición académica se presenta en el 2002 con *El Fórum* en Porto Alegre, cuando se adopta una resolución que propone un pacto global mediante el cual se aseguren y consoliden los principios de acción aprobados en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la Unesco en París, en 1998.

Cuadro N.º 4

La Carta de Porto Alegre

La Carta de Porto Alegre fue suscrita en la III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas, celebrada en Porto Alegre, del 25 al 27 de abril de 2002.

Los rectores y rectoras:

Manifiestan su profunda preocupación frente a las políticas impulsadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC), que apuntan a favorecer la comercialización internacional de los servicios de educación, asemejándolos a comunes mercancías. Los poderosos intereses que se mueven detrás de esta política, presionan por la transformación de la educación superior en un lucrativo mercado de ámbito mundial, con la consiguiente desregulación y eliminación de todo control de calidad, tanto de naturaleza legal, como política o fiscal (Grupo Montevideo, 2002, párr. 1).

FUENTE: Elaboración propia a partir de Grupo Montevideo (2002).

Tres años después, los rectores y rectoras de las universidades públicas suscribieron la Declaración de Porto Alegre de 2005, denominada también Carta de Porto Alegre. Fue firmada por cuatro asociaciones que representan 5500 universidades de América, Canadá y Europa. Esta, se comunica a la comunidad académica y a la sociedad las perniciosas consecuencias del AGCS o GATS, y se solicita a los Gobiernos de sus respectivos países no suscribir ningún compromiso en materia de educación superior en el Acuerdo General de Comercio y Servicios (AGCS). Además,

se reafirma el deber de la comunidad académica iberoamericana de considerar la educación universitaria como bien público.

La pregunta obligatoria que surge se refiere a cómo se engarza el tema de aseguramiento de la calidad de la educación superior con el de su naturaleza como bien público, o privado o servicio. Más que una posición maniquea, el asegurar la calidad en el ámbito de la educación terciaria refiere al cumplimiento de criterios y estándares internacionalmente reconocidos, así como aquellos propios que garanticen su pertinencia de acuerdo con el modelo de desarrollo país, o de las necesidades y demandas de distintos sectores nacionales. Estas últimas serían los empleadores, el Estado y otros sectores sociales, con miras a contribuir con el desarrollo nacional, independientemente de si se habla de una educación superior pública o de otro tipo. El problema surge de cuando se pretenden desarrollar procesos “igualitarios” de aseguramiento de la calidad vinculados estrechamente con la pertinencia de la educación superior en ofertas educativas transnacionalizadas, cuyos modelos académicos no guardan relación con las características y requerimientos del país donde se ofrece el servicio.

Mecanismos para el aseguramiento de la calidad

Frente a los desafíos planteados a los sistemas de educación superior, cobra relevancia el tema del aseguramiento de la calidad, debido a que es un factor fundamental para el desarrollo y bienestar de las sociedades (Lemaitre, 2007). No es casual que en los debates internacionales que se desarrollan en los principales foros y redes internacionales sobre este tema, así como en las conferencias mundiales de educación superior, se vincule estrechamente con el de la pertinencia. En poco menos de 20 años, se han desarrollado diversidad de mecanismos e instancias en distintas regiones del mundo.

Lemaitre (2004) expresa que estos no tienen sentido en sí mismos, sino que su razón de ser es apoyar el desarrollo de instituciones de educación superior y, dependiendo de su modelo,

pueden ubicarse como agencias u organismos de control o de promoción de la calidad. Así son las propias universidades las responsables del aseguramiento y mejoramiento de esta; mientras que los organismos de acreditación contribuyen, de manera significativa, a lograr este objetivo.

Con el incremento de la demanda por la garantía de calidad de la educación superior, por parte de distintos sectores o grupos de interés de orden nacional e internacional, se ha posicionado el tema de su aseguramiento en las dos últimas décadas y media. El organismo de alcance mundial que promueve las buenas prácticas al respecto es la Red Internacional de Agencias de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (en inglés, International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAAHE), creada en 1991. Este tiene a incorporados más de 180 miembros plenos u organismos de acreditación que pertenecen a más de 100 países (Lemaitre, 2007 y 2012).

La INQAAHE orienta las buenas prácticas de las agencias de acreditación, en el sentido de garantizar que su trabajo se desarrolla con independencia, respeta la autonomía de las instituciones de educación superior, opera con legitimidad, genera confianza en sus decisiones, y brinda una respuesta tanto eficaz como eficiente a los requerimientos sociales, disciplinarios y profesionales, entre otros. Entre sus funciones se encuentran, crear, captar y divulgar información teórica y práctica sobre evaluación, aseguramiento y mejora de la calidad de la educación superior; elaborar estudios en temas relativos a la calidad de esta educación; promover la teoría y la práctica del aseguramiento de la calidad; brindar apoyo y asesorías a las agencias de aseguramiento de la calidad; facilitar los vínculos entre estas y ofrecer apoyo a las redes de aseguramiento de la calidad (Lemaitre, 2012, filmina 4).

El aseguramiento de la calidad⁸ está referido al desarrollo y ejecución de mecanismos que contribuyan a mantenerla en una

8 Este concepto tiene varias acepciones, desde las que se sitúan a lo interno de las instituciones de educación superior, como la define el profesor Pedro Apodaca de la Universidad del país Vasco (julio del 2015) entendida como "sistemas y procedimientos internos para velar que los procesos se desarrollen según lo

institución de educación superior. Para ello, la universidad o una instancia externa a esta define los parámetros en los cuales debe trabajar para cumplir con determinados criterios y estándares establecidos como umbral de calidad y hacerlos sostenibles a lo largo del tiempo. Estos deben apoyarse en diversos mecanismos, entre los que se encuentran políticas, así como sistemas de gestión de la calidad, los cuales integran sistemas de documentación, y de información, procesos, procedimientos, mecanismos de evaluación y realimentación, etc. Para Landoni y Martínez, el aseguramiento de la calidad se refiere:

Al conjunto de políticas y procesos dirigidos al mejoramiento de la calidad en las instituciones universitarias. Involucra no solamente las acciones que se realizan a nivel del sistema en su conjunto, sino también las acciones continuas que ejecutan las instituciones con el objetivo de mejorar la calidad de sus servicios académicos (2006, p. 15).

Desde un concepto operativo, para Lemaitre el aseguramiento de la calidad es entendido como las acciones que se realizan con el propósito de evaluar la calidad de carreras, programas, instituciones en el ámbito de la educación superior y a su vez, ofrecer garantía pública de la adecuación de estas con los criterios de calidad previamente definidos. Asimismo, los resultados de la evaluación conllevan a un compromiso de trabajo por su mejoramiento continuo (2007). Por lo tanto, es claro que asegurarla implica un proceso de construcción de confianza.

Los mecanismos de aseguramiento van desde el reconocer carreras e instituciones para su funcionamiento, mediante el reconocimiento, licenciamiento, aprobación o certificación para funcionar, hasta el acreditar instituciones, programas y carreras, o los organismos acreditadores; esto se hace pasando por

planificado y detectar desviaciones" (2015, filmina 6), hasta las que combinan los mecanismos internos y externos que dan fe pública de la calidad, como lo expone María José Lemaitre (2007 y 2010), la cual se presenta en el texto. Por esta razón, en este documento se utilizará la acepción amplia de aseguramiento de la calidad.

los mecanismos de evaluación interna y externa, auditorías, etc. Para Landoni y Martínez (2006), el éxito de un sistema de aseguramiento de la calidad depende de la competencia técnica y profesional de los organismos responsables de definir los estándares de calidad. La definición de estos para otorgar los permisos de funcionamiento para instituciones y carreras, o para certificar su calidad puede provenir de modelos de organismos en los cuales la presencia del Estado es muy fuerte, es decir, de estructuras centralizadas o descentralizadas, en las cuales las instituciones de educación superior tienen liderazgo en estos procesos.

Cuadro N.º 5

Estructura de procesos de aseguramiento de la calidad en la educación superior

Propósito	Control de calidad	Garantía de calidad	Promoción de calidad
Proceso	Licenciamiento o autorización (fiscalización) Certificación	Acreditación	Auditoría
Marco de referencia		Consistencia externa e interna	Propósitos de las IES/agencias
Calidad		Voluntario, pero necesario	Voluntario
Mecanismos	Evaluación externa ←————→ Autoevaluación		

FUENTE: Lemaitre (2006).

Las agencias de acreditación presentan diferentes modelos y, pese a que todas definen criterios, estándares y procedimientos para orientar la autoevaluación o autoestudio de instituciones, programas o carreras, someten también estos procesos a la evaluación externa para ser validados. Los propósitos de esta varían de acuerdo con los objetivos y políticas establecidos. El enfoque, de acuerdo con el criterio de María José Lemaitre (2010b); de la Red Iberoamericana de la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) y de INQAAHE puede orientarse

al control y supervisión, a la garantía o al mejoramiento de la calidad, como puede verse en el Cuadro N.º 5.

El control de calidad está más enfocado en procesos de apertura y autorización de carreras, las cuales deben cumplir un conjunto de pautas y criterios definidos. La verificación se realiza con la evaluación externa por parte de un organismo estatal o de acreditación. En procesos de garantía de calidad, entendidos como “procedimientos externos que permiten acreditar ante la sociedad que una institución cumple los requisitos legales y ofrece prestaciones que generen confianza social” (Apodaca, 2015, s. p.), los cuales se realizan mediante la acreditación de carreras, programas e instituciones y agencias acreditadoras, se busca lograr el cumplimiento de los propósitos institucionales en relación con la calidad y pertinencia tanto de las expectativas como de las demandas del entorno externo. La valoración de la calidad se centra en medir la consistencia que se produce entre dos dimensiones, la interna y la externa.

La consistencia interna se evalúa a partir de lo que declara la misión y visión de la entidad, aspectos que orientan la gestión académica. Por lo tanto, esta se convierte en el proceso de intermediación entre ambos aspectos con el quehacer académico, e interviene en sus distintos componentes internos (proceso de enseñanza-aprendizaje como el elemento central y en torno a este se ubican los componentes académicos, estudiantes, recursos y productos académicos) y garantiza su cumplimiento. El resultado de la consistencia interna de calidad debe corresponder con las expectativas, necesidades y demandas del entorno externo, es decir la consistencia externa de la calidad. Esta es el ámbito socioeconómico, mercado laboral, comunidad académica, normas y regulaciones. Los mecanismos utilizados son la autoevaluación y evaluación externa. Este tipo de procesos tienden a ser cada vez más necesarios por la misma dinámica del mejoramiento continuo y por los incentivos que el Estado y otras entidades han creado (Lemaitre, 2010, pp. 7-8).

Los procesos de promoción de calidad son más internos, se realizan mediante auditorías para esclarecer cuáles son los puntos

específicos de mejora, a partir de los propósitos enunciados por las instituciones de educación superior o las agencias. La revisión interna se lleva a cabo por medio de los procesos de autoevaluación. La acreditación como mecanismo que otorga un reconocimiento y atestigua que una institución o programa cumple con un conjunto de estándares, durante un tiempo determinado, emitida por un ente externo, asegura o da garantía de la calidad (L'Ecuyer, 2002; CEA, 2007). Sin embargo, ha sido vista con recelo y algunos autores han tratado de satanizar sus efectos. Los debates surgidos en distintas regiones del mundo alrededor de este mecanismo han estado relacionados con temas tales como el papel y funciones del Estado en materia de regulación, la autonomía universitaria, la tendencia a la homogenización de la educación superior en concordancia con los procesos de globalización, y el temor a la privatización de la educación terciaria y a la pérdida del sentido público.

Los organismos de acreditación también deben asegurar su calidad al aplicar en sus procesos y procedimientos “criterios estándares”, “directrices y buenas prácticas”, con el fin de sentar las bases de la credibilidad para promover acuerdos tanto de cooperación como de reconocimiento mutuo y formal entre las agencias (Singh, 2006, p. 96). La Asamblea General de INQAAHE, celebrada en Wellington en abril de 2005, aprobó las normas de buenas prácticas que orientan la organización y funcionamiento de las agencias de garantía de la calidad.

De esta manera, existen niveles en el aseguramiento de la calidad. Los organismos o agencias de acreditación nacionales que directamente evalúan y acreditan instituciones de educación superior, carreras y programas, se ubican en el primer nivel; lo mismo que los que directamente evalúan y acreditan carreras y programas. En un segundo nivel, están aquellos organismos o agencias que llevan a cabo estas mismas funciones pero dirigidos hacia las agencias de acreditación; se denominan organismos de segundo piso. En el Cuadro N.º 6, se presentan algunos de los mecanismos o redes existentes de aseguramiento de la calidad en el ámbito mundial y latinoamericano.

Acerca de la autora

Marianela Aguilar Arce. Magister en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Posgrado en Ciencias Sociales con énfasis en Relaciones Internacionales, FLACSO. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, Costa Rica. Profesora Catedrática de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Investigadora en el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Instituto de Investigaciones Sociales (UCR, IIS), Centro de Investigación y Estudios Políticos, UCR (CIEP) y Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Ocupó la Dirección de la Escuela de Ciencias Políticas, del Centro de Evaluación Académica de la UCR, la Dirección Ejecutiva del Consejo Centroamericano de Acreditación de la Educación Superior (CCA) y la subdirección del CIEP. Áreas de investigación y publicaciones en política exterior de Costa Rica, políticas de aseguramiento y mejora continua de la calidad de la Educación Superior en Centroamérica.

Esta es una
muestra del libro
en la que se despliega
un número limitado de páginas.

Adquiera el libro completo en la
[Librería UCR virtual.](#)

LIBRERÍA
UCR

VIRTUAL

Este documento, producto de una investigación, se propuso reconstruir el diseño de una política centroamericana en materia de acreditación de la educación superior, la cual culmina con la creación del Consejo Centroamericano de Acreditación de la educación superior (CCA), en 2004.

La novedad de este trabajo descriptivo-explicativo es el abordaje de las políticas públicas, mediante la perspectiva de red de políticas públicas. La problemática que dio origen al diseño de la política fue la desconfianza en la calidad de las titulaciones emitidas por las universidades de Centroamérica. En una primera fase se analiza una red de actores no gubernamentales, conformada por las universidades públicas miembros del CSUCA, cuyo propósito estuvo orientado a la mejora continua de la calidad de las carreras universitarias. Esta red posteriormente se reconstituye con una diversidad y amplitud de actores no gubernamentales y logra además articular al sector gubernamental, en un afán por promover la viabilidad de la política de aseguramiento de la calidad, por medio de la acreditación.

Otro aporte constituye la reconstrucción del propio diseño de la política pública regional, con carácter multi-sectorial, nacional-regional, público y privado. Esta complejidad de actores, intereses y dimensiones muestran una ruta diferente hacia la integración centroamericana en un área particular como lo es la educación superior.