

I.4

POLÍTICA INTERNACIONAL DE GARANTÍA DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN: DE LOS INSTRUMENTOS LEGALES A LAS COMUNIDADES DE PRÁCTICA

Stamenka Uvalić-Trumbić

Resumen

Este artículo revisará los acontecimientos que llevaron a la internacionalización de la garantía de la calidad y la acreditación. Empieza en los años noventa, cuando se adoptó un nuevo enfoque de reconocimiento de titulaciones a través del Convenio de Reconocimiento de Lisboa. La creciente importancia de la garantía de la calidad en este contexto también se intensificó en la década de 1990. El artículo examinará cómo esta situación contribuyó a situar a la garantía de la calidad en el centro de la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y del proceso de Bolonia. En él se analizarán los fuertes vínculos entre la garantía de la calidad y el reconocimiento de titulaciones, que hacen que estos dos procesos interrelacionados sean de vital importancia para el desarrollo de marcos políticos.

Se presentarán iniciativas globales de reconocimiento, garantía de la calidad y acreditación. Éstas son imprescindibles a medida que nos adentramos en un mundo más interdependiente surgido de la globalización, de la mayor movilidad de los estudiantes y los académicos, y de los programas y las instituciones que modifican los límites establecidos de tiempo y espacio, para ir más allá de las fronteras geográficas y jurisdiccionales.

El artículo destacará también el papel que desempeñan las organizaciones internacionales en este campo. Concretamente, se centrará en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (CMES), el Foro Mundial sobre Garantía de la Calidad Internacional, las Directrices de la UNESCO/OCDE para la provisión de calidad en la educación superior transfronteriza y los procesos que afectan a dichas reuniones y directrices.

Finalmente, concluirá destacando los vínculos existentes entre la política y la calidad en la educación superior. Estos vínculos determinan los posibles planes internacionales en un mundo más globalizado e interdependiente.

POLÍTICA Y CALIDAD: UNA INTRODUCCIÓN

Una conferencia internacional celebrada en Niza en 1950 sentó las bases del Programa de educación superior de la UNESCO, situando en el centro de la misión de la organización el fomento de la solidaridad intelectual de la humanidad. En aquella ocasión, el director general Jaime Torres Bodet señaló que «las universida-

des no deben ser simples museos del pensamiento», lo que no implica, añadió, que «los campos separados de la política y las universidades deban fusionarse o confundirse en la menor medida...» (UNESCO, 1997).

Las universidades han conservado su dimensión de pensamiento crítico e investigación. Las nociones de autonomía universitaria y libertad académica siguen siendo pilares ferozmente defendidos de la misión de las universidades y están ratificadas en la Magna Charta Universitatum. Sin embargo, la política ha seguido formando parte de los acontecimientos en la educación superior. De hecho, a medida que entramos en la sociedad de la información a comienzos del siglo XXI, en la que «la clave esencial... del bienestar de los humanos en este desalentador nuevo mundo es el conocimiento» (Declaración de Glion, 1999), la educación superior despierta un interés político aún mayor.

El creciente enfoque hacia la calidad de la educación ha sido muy importante para este interés político. Este artículo examinará la relación entre la calidad y la política e ilustrará el papel de las organizaciones internacionales en la configuración del desarrollo de este campo cada vez más sensible de las prerrogativas nacionales.

CONTEXTO

La Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (CMES) de París, celebrada en 1998, ofreció un foro global para el debate de políticas. La CMES reunió a cuatro mil participantes de 182 países. A los ministros de educación se les unieron otros grupos de interés. De este modo, se reconocía que los gobiernos, por sí solos, ya no podían gestionar el cambio radical y la renovación de la educación superior que siempre se les había pedido que emprendieran. Cinco años más tarde, la CMES + 5 (París, 2003) indicaba que dichos cambios en la educación superior iban mucho más allá, incluso, de las ambiciosas expectativas de 1998. Las previsiones de crecimiento demográfico apuntaban a una población de 7.000 a 8.000 millones de personas en 2025; en todo el mundo se había superado el umbral de los 100 millones de estudiantes; se preveía que habría unos 125 millones de estudiantes antes de 2020, y China, Estados Unidos, India, Rusia y Japón juntos contaban con 53,1 millones de estudiantes, más de la mitad del total mundial. Un ejemplo particularmente

ilustrativo del rápido aumento de las matrículas pudo observarse en China, donde el número de estudiantes se duplicó entre 2000 y 2003. En 2005, el número de estudiantes en China había alcanzado los 21 millones. Por lo tanto, China pasó a ocupar el puesto de Estados Unidos como mayor sistema educativo del mundo (UNESCO, 2003).

La demanda de educación superior ha seguido creciendo y, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las tasas de matriculación del 40% al 50% se consideran un objetivo de desarrollo. En los países desarrollados, las cifras revelan un crecimiento que va desde el 22% de los adultos con titulaciones de educación superior en 1975 hasta el 41% en 2000 (OCDE, 2005). Las cifras de la UNESCO demuestran que el gran desafío del acceso sigue siendo el responsable de la gran diferencia que separa a los países desarrollados de los menos desarrollados. En algunos países menos desarrollados, las tasas de matriculación son incluso inferiores al 0,5% (UNESCO, 2003).

Aunque las bajas tasas de matriculación de los países más pobres se explican principalmente por la falta de recursos, éstas reflejan también la herencia de las actitudes de los organismos de desarrollo. Por ejemplo, hasta hace poco, el Banco Mundial disuadía a los países de invertir en la educación superior, y les instaba, en cambio, a centrar sus esfuerzos en la educación básica, en la que veía más beneficios de desarrollo. En la actualidad, estos organismos reconocen, en general, que un sistema de educación es un todo integrado que requiere atención en todos los niveles. El Banco Mundial no sólo ha renovado el enfoque sobre la educación superior, sino que también ha destacado que su actual programa está orientado principalmente a la garantía de la calidad.

El acceso y la equidad son muy importantes para el desarrollo sostenible de los sistemas de educación superior, ya que afrontan las crecientes demandas de matriculación derivadas de las tendencias demográficas. Se reconoce cada vez más que la educación superior es un elemento del desarrollo sostenible, y la formación continua se ha convertido en un producto de los cambios sociales. Proveedores nuevos o alternativos de educación superior, como los intensificados por las TIC, los campus sucursal, las franquicias, las universidades corporativas y los centros de formación de TI han creado un nuevo paradigma en la educación superior.

En este proceso, las instituciones privadas de educación superior se han multiplicado incesantemente, lo cual ha provocado lo que algunos investigadores denominan «una revolución global». Las instituciones de educación superior con financiación pública ya no pueden responder a la demanda de plazas debido a los recortes presupuestarios. En países del Sudeste Asiático, como Japón, Corea del Sur y Filipinas, la matriculación en la educación superior privada ha alcanzado el 80% de la matriculación total de estudiantes. Sin embargo, los gobiernos de estos países regulan intensamente la educación superior privada (Altbach, 2005).

Estas nuevas tendencias y los dilemas que plantea la creciente comercialización de la educación superior han

centrado la atención en la calidad y la portabilidad de las titulaciones de educación superior. Ésta es en la actualidad una de las cuestiones más importantes que deben resolver los responsables de políticas nacionales.

En este contexto, existe una tensión creciente entre la percepción de la calidad de la educación superior entendida exclusivamente como una cuestión que atañe a las naciones-estado soberanas y las crecientes voces en favor de planes internacionales de acreditación.

DEFINICIÓN DE CALIDAD: ¿SABEMOS DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

Sin embargo, ¿sabemos a qué nos referimos cuando hablamos de calidad en la educación en general, o de garantía de la calidad y acreditación en la educación superior en particular? Hay muchas definiciones, de las que ninguna es especialmente satisfactoria.

La calidad se ha convertido en uno de los elementos de la campaña Educación para Todos (EFA) y en uno de los objetivos de desarrollo del milenio. En vista de ello, en una mesa redonda de la UNESCO (2003), los ministros de educación hicieron el siguiente comentario acerca de la calidad:

«La calidad se ha convertido en un concepto dinámico que debe adaptarse constantemente a un mundo cuyas sociedades están atravesando una profunda transformación social y económica. [...] Las antiguas nociones de calidad ya no son suficientes... A pesar de los diferentes contextos, hay muchos elementos comunes en la búsqueda de una educación de calidad que dote a todas las personas, mujeres y hombres, de la capacidad de ser miembros de plena participación en sus comunidades y también ciudadanos del mundo.»

En este comentario, la calidad de la educación se centra en la educación para los derechos humanos. Se basa en los cuatro pilares del Informe Delors: aprender a saber; aprender a ser; aprender a hacer y aprender a convivir. Asimismo, se subraya la importancia de los contextos social, económico y medioambiental de una localidad particular.

Cuando se trata de la calidad en la educación superior, las definiciones son más complejas. La CMES de 1998 definía «calidad en la educación superior» como un concepto multidimensional que abarca la enseñanza, la investigación, la contratación de estudiantes, las instalaciones, etc. Llamaba la atención sobre la importancia tanto de la autoevaluación interna como de la revisión externa y recomendaba la creación de organismos nacionales independientes y de criterios comparativos de calidad. Además, subrayaba el respeto por los contextos institucional, nacional y regional, para tener en cuenta la diversidad y evitar la uniformidad sin perder la dimensión internacional.

Sin embargo, cuando pasamos de las definiciones amplias y generales que hemos mencionado a las definiciones más específicas de garantía de la calidad y acreditación en la educación superior, encontramos una miríada de definiciones de diferentes redes y organismos. Apare-

cen una serie de discrepancias que pueden incluso observarse en los términos en inglés, sobre todo entre las denominaciones británicas y las denominaciones estadounidenses de garantía de la calidad y acreditación. La situación se complica aún más al intentar encontrar equivalentes adecuados en otras lenguas, como el francés o el español. El término francés *assurance-qualité*, que se ha tomado prestado del mundo empresarial, se utiliza en la actualidad para denotar «garantía de la calidad». No obstante, algunos puristas prefieren el término *qualité et évaluation* para el mismo proceso. En las recientes Directrices de garantía de la calidad desarrolladas por la Asociación Europea de Garantía de la Calidad en la Educación Superior (ENQA), la traducción francesa utiliza el término *management de la qualité* (CNE), mientras que la traducción española del mismo documento propone «garantía de la calidad» (2005).

Asimismo, se ha compilado un elaborado glosario de términos españoles relacionados con la garantía de la calidad y la acreditación (De Miguel 2004). Sus 200 páginas están disponibles en el sitio web de la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES).

Sin embargo, el enfoque más escéptico se encuentra en el glosario de CEPES (Vlasceanu *et al.*, 2004). Apunta la existencia de un «mundo lingüístico barroco» en el campo de la garantía de la calidad. El texto se refiere a la «paradoja de la densidad» y toma prestado un argumento que, al parecer, es apropiado para el campo de la garantía de la calidad, de acuerdo con el cual cuanto más «poblado» esté un determinado dominio académico o científico, menos creatividad se encontrará y más confusión y más repetición se producirán en él. Tanto si se acepta como si no, el glosario de CEPES ilustra adecuadamente la confusión y el frecuente solapamiento entre términos como normas, control de calidad, gestión de la calidad, garantía de la calidad, evaluación de la calidad, *benchmarking*, etc.

Otras contribuciones a esta publicación examinarán las definiciones con más detalle. Por lo tanto, el propósito de esta declaración introductoria no es profundizar en las definiciones, sino, más bien, analizar por qué la garantía de la calidad —aunque a menudo mal entendida y no definida con claridad— se ha convertido en una cuestión tan candente en los debates internacionales y ha creado un discurso tan abiertamente político.

A efectos de este artículo, *garantía de la calidad* se referirá al «proceso continuo y en curso de evaluación de la calidad de un sistema de educación superior, instituciones o programas». Se asumirá que la *acreditación* denota el «proceso mediante el cual un organismo gubernamental, no gubernamental o privado evalúa la calidad ya sea de una institución de educación superior en general o de un programa educativo concreto para reconocerlo formalmente» (UNESCO-CEPES, 2004).

Asimismo, la garantía de la calidad y la acreditación se analizarán en función de sus crecientes vínculos con el reconocimiento de titulaciones. Estos vínculos se refuerzan mediante diferentes planes y programas internacionales dentro de un contexto político de desarrollo.

LA CONSTRUCCIÓN DE EUROPA: LA POLÍTICA REGIONAL DE CALIDAD

INTENTOS DE NORMALIZACIÓN INTERNACIONAL EN EL RECONOCIMIENTO DE TITULACIONES

La caída del muro de Berlín fue un hito en la política europea que tuvo repercusiones en las tendencias y el desarrollo de la educación superior. El proceso de unificación europea tendrá importantes consecuencias en la educación superior, a través de un único proceso de reforma paneuropeo que empezó con la Declaración de Bolonia en 1999. El proceso de reforma influirá en los acontecimientos estructurales y de otro tipo que forman parte de la armonización de la educación superior en Europa, así como también en la creación del EEES. También tendrá repercusión en el resto del mundo, por la «dimensión externa de Bolonia». A pesar de los planes de movilidad intraeuropeos, como los programas Erasmus y Sócrates, la mayor parte de estudiantes extranjeros en Europa viene de otras partes del mundo.

Estos acontecimientos fueron precedidos de una iniciativa para lograr una mayor internacionalización de la educación superior, en el contexto de la movilidad académica. Así, la UNESCO intentó alcanzar el objetivo de un convenio universal para el reconocimiento de estudios y títulos, en un congreso internacional que reunió a los diferentes actores regionales en París, en 1992. El convenio universal fue percibido como un resultado natural que coronaría el largo trabajo de la UNESCO en la movilidad académica y el reconocimiento de títulos. Los convenios regionales habían existido desde finales de los años setenta, en forma de seis instrumentos normativos para regular el reconocimiento mutuo de los estudios y los títulos de educación superior en América del Latina y el Caribe (1975); los estados árabes y los estados europeos que bordean el Mediterráneo (el Convenio del Mediterráneo, 1976); los estados árabes (1978); Europa (1979); África (1981); Asia y el Pacífico (1983).

Las diferentes dinámicas de la integración europea ya se habían puesto en marcha. Sin embargo, la iniciativa de avanzar hacia un convenio universal fracasó. En cambio, se elaboró un documento de naturaleza menos vinculante: la *Recomendación sobre el reconocimiento de estudios y títulos de educación superior* de 1993.

Uno de los resultados de la construcción de Europa fue el fortalecimiento de la cooperación regional en este campo. En 1992 se alcanzó un acuerdo mediante un intercambio de cartas entre Catherine Lalumière, secretaria general del Consejo de Europa, y Federico Mayor, director general de la UNESCO. Este acuerdo conllevó la realineación y el fortalecimiento de la escena europea con el lanzamiento de un convenio conjunto entre ambas organizaciones.

Esto no se había hecho nunca antes. La UNESCO tenía algunos instrumentos conjuntos con otras agencias u organismos de Naciones Unidas, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pero nunca había salido del sistema en busca de un instrumento normalizador legalmente vinculante, como un convenio. El proceso tuvo cierta oposición.

La política prevaleció: el Consejo de Europa tenía 26 estados miembros en ese momento. La región europea de la UNESCO era mucho mayor; contaba con unos 50 estados miembros, incluidos los estados sucesores de la Unión Soviética y de la antigua Yugoslavia. América del Norte (Canadá y Estados Unidos) también formaba parte de la región europea de la UNESCO, así como Israel. Además, Australia, como uno de los países que habían ratificado el anterior Convenio de la Región Europea de la UNESCO, formaba parte del proceso.

A través de este convenio conjunto se daba un paso hacia la superación de una Europa de dos vías. Esto daba a los países de Europa del Este, menos privilegiados, nuevas oportunidades para acercarse más a los programas de educación superior de Europa Occidental o, por lo menos, para tener acceso a información, si no aún a fondos. La UNESCO volvió a desempeñar su papel proporcionando nuevas oportunidades para los países menos privilegiados, conocidos como «países en transición», en los que tenía una gran presencia desde hacía mucho tiempo.

La iniciativa de las dos organizaciones se vio coronada por el éxito con la adopción del Convenio sobre el Reconocimiento de Títulos en la Región Europea del Consejo de Europa y la UNESCO de 1997 (Convenio de Reconocimiento de Lisboa). La conferencia diplomática de Lisboa tenía delegaciones de la mayoría de los 50 estados miembros de Europa de la UNESCO. Hubo una fuerte representación de Estados Unidos, a pesar de que este país aún no había reingresado en la UNESCO. El éxito del acuerdo estuvo marcado por la firma de 29 representantes gubernamentales, lo cual constituyó el primer paso hacia la ratificación formal de este acuerdo internacional. Es interesante observar que los 16 signatarios del Convenio de Reconocimiento de Lisboa eran países de Europa Oriental y Central, o países sucesores de la Unión Soviética. Además, dos países clave de la Unión Europea, Alemania y Francia, firmaron el convenio. Italia y el Reino Unido firmarían la Declaración de la Sorbona un año después. Esta declaración representó otro paso hacia la integración europea en la educación superior y fue la predecesora directa del proceso de Bolonia. Todos los países nórdicos, excepto Finlandia, firmaron el Convenio de Reconocimiento de Lisboa. Curiosamente, Estados Unidos también lo firmó. Estados Unidos suele ser muy reticente a llevar a cabo acuerdos internacionales multilaterales, en particular cuando se refieren a la educación superior, un campo muy descentralizado sin competencias federales en Estados Unidos.

Casualmente, Azerbaiyán fue el primer país que ratificó formalmente el Convenio de Reconocimiento de Lisboa, en 1998. Así quedó demostrado el atractivo político que tenía el hecho de formar parte de un marco europeo, ya que se agilizó el habitualmente largo, complicado y burocratizado proceso nacional de ratificación. El Convenio de Reconocimiento de Lisboa entró en vigor el 1 de febrero de 1999, tras la deposición del quinto instrumento de ratificación. Hasta la fecha, cuenta con más de 40 ratificaciones, con lo que se acerca al número total de signatarios del proceso de Bolonia. El Convenio de Reconocimiento de Lisboa se ha convertido en un elemento clave del proceso de

Bolonia, que, sin duda, ha acelerado el proceso de ratificación.

El Convenio de Reconocimiento de Lisboa es un ejemplo de una nueva generación de convenios de reconocimiento. Incluye el principio de que «debería otorgarse el reconocimiento, a menos que puedan demostrarse diferencias sustanciales». Dispone de herramientas para la transparencia (en otras, el Suplemento Europeo al Título) que añaden valor mediante un enfoque más pragmático. El Convenio de Reconocimiento de Lisboa también subraya la vital importancia de poseer una información y unas redes fiables y accesibles. Las directivas de la UE para el reconocimiento profesional y el proceso de Bolonia son elementos complementarios importantes de este convenio. La fuerza de la globalización y su reflejo en el fortalecimiento de la dimensión externa del proceso de Bolonia indican que existe una creciente internacionalización de la educación superior. Esto exige un mejor sistema de redes y una mejor cooperación interregional.

El Convenio de Reconocimiento de Lisboa servirá de referente para las revisiones de otros convenios regionales de la UNESCO que también afrontan los desafíos de las nuevas tendencias en la educación superior. A pesar de que no se alcanzó el objetivo de un convenio universal, el diálogo interregional se ha intensificado mucho en cuestiones de interés común, como la evaluación de las credenciales a través de la educación a distancia; la crucial importancia de la garantía de la calidad y de la acreditación en la educación superior; el acceso a información fiable y transparente, y la evaluación de la formación previa en una perspectiva de formación continua. Este diálogo contribuirá a la creación de una mayor comunidad de interés entre los más de 100 estados miembros de la UNESCO que participan en los convenios. A su vez, esto puede muy bien crear un vínculo más fuerte y ser un impulsor del cambio más dinámico que un instrumento legal. (Veáse el Anexo I. Lista de ratificaciones de los convenios).

GARANTÍA DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN EN UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

EL PROCESO DE BOLONIA

El Convenio de Reconocimiento de Lisboa subraya la importancia de la garantía de la calidad y su relevancia a la hora de convalidar títulos extranjeros. Refuerza el vínculo entre la garantía de la calidad y el reconocimiento de títulos, sobre la base de que la evaluación de un título concreto no se produce en un vacío, sino que está firmemente integrada en el sistema de educación, la institución de educación superior o el programa de estudios del que surge el título (Bergan, 2003).

El vínculo entre garantía de la calidad y reconocimiento de títulos se reforzó aún más mediante la Declaración de Bolonia de 1999. Esta declaración fue obra de 29 ministros europeos responsables de educación superior. Se reunieron en Bolonia para sentar las bases de la creación del EEES antes del año 2010 y para promover el sistema europeo de educación superior en todo el mundo.

Los ministros decidieron reunirse de nuevo dos años más tarde. Lo hicieron en Praga en 2001, en Berlín en 2003

y en Bergen en 2005. En cada reunión, estudiaban la situación y emitían un comunicado. El último comunicado ofrece una visión general del punto hasta el que ha llegado el proceso y de sus ambiciones para el período que abarca hasta la próxima reunión, en 2007.

El proceso ha dado lugar a reformas de los sistemas de educación superior en toda Europa. El Área de Bolonia abarca ahora a 45 países. El inventario que se hizo en Bergen en 2005 demostró que se habían realizado progresos sustanciales. En la mayoría de los países, más de la mitad de los estudiantes universitarios están matriculados en sistemas de dos ciclos. Casi todos los estados miembros han dispuesto sistemas de garantía de la calidad, y más de 40 países han ratificado el Convenio de Reconocimiento de Lisboa, comprometiéndose a los principios de reconocimiento de los títulos y los períodos de estudio.

El fortalecimiento de la garantía de la calidad, el reconocimiento de títulos y la introducción de marcos nacionales de títulos serán las áreas prioritarias del proceso de Bolonia hasta 2007, año en que se celebrará otra reunión ministerial en Londres.

Por lo tanto, el proceso abierto con el Convenio de Reconocimiento de Lisboa para vincular el reconocimiento de títulos a la garantía de la calidad ha avanzado algo más.

LA ALIANZA GLOBAL PARA LA EDUCACIÓN TRANSNACIONAL (GATE)

Junto con la reestructuración regional en Europa se desarrollaba un intento paralelo de plan global. Se trataba de una iniciativa estadounidense llamada Alianza Global para la Educación Transnacional (GATE), que fue un intento de crear una empresa global de acreditación y exportar la garantía de la calidad y la acreditación a países que carecían de las capacidades requeridas.

El Centro para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Internacional (CQAIE), con sede en Washington, desempeñó un importante papel en esta iniciativa. La GATE se creó en 1995 como una alianza de instituciones, organismos de garantía de la calidad, organizaciones gubernamentales y empresas. El objetivo consistía en desarrollar procedimientos de acreditación para los proveedores de programas de educación superior transnacionales. Tras la absorción de la institución por parte de los intereses corporativos de Jones International y su retirada del sector público, los grupos de interés procedentes del mundo académico abandonaron la iniciativa. Aunque todavía existe, la Alianza Global para la Educación Transnacional ya no tiene ningún papel en la acreditación internacional.

La creación de la GATE en 1995 coincidió con la firma del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). La GATE fue invitada en 1998 por la Organización Mundial del Comercio (OMC) para que coordinara una encuesta sobre restricciones gubernamentales relativas al comercio transnacional en los servicios educativos. La Conferencia de la GATE de 1998, celebrada en París, coincidió con la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO. Sin embargo, no había vínculos directos entre ambas reuniones, excepto en el hecho de que

se celebraban en la misma ciudad y a la misma hora. ¿Fue sólo una coincidencia o fue un mensaje a la comunidad académica internacional de que había dos procesos paralelos en curso?

LA RED INTERNACIONAL DE AGENCIAS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR (INQAAHE)

La Red Internacional de Agencias de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (INQAAHE) se creó en 1991 en Hong Kong.

Históricamente, la INQAAHE aspiraba a crear una comunidad de interesados en la garantía externa de la calidad en la educación superior. La finalidad principal de esta red consiste en reunir y difundir información sobre la teoría y la práctica, actuales y en vías de desarrollo, de la evaluación, la mejora y el mantenimiento de la calidad en la educación superior.

La INQAAHE consolidó su base administrativa trasladando su Secretaría al Consejo de Educación Superior y Formación, con sede en Irlanda, el 1 de agosto de 2003. Al convertirse en una entidad legal, adquirió el prerrequisito para establecer relaciones oficiales con la UNESCO, que entraron en vigor mediante una decisión del Comité Ejecutivo en septiembre de 2005.

Una comunidad más diversificada en aspectos culturales y lingüísticos y en modelos institucionales marcó la Conferencia Bienal de la INQAAHE de 2005, celebrada en Wellington, Nueva Zelanda. Los debates se centraron principalmente en la educación superior transfronteriza y en la evaluación de su calidad. Se plantearon iniciativas de aproximaciones lingüísticas a la garantía de la calidad y a la acreditación.

Las redes regionales para la garantía de la calidad, como la Red de calidad en Asia-Pacífico (APQN), la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) y la Red de la Zona del Caribe para la Garantía de la Calidad en la Educación Superior (CANQATE) se están consolidando con la ayuda del Banco Mundial para ocupar su lugar junto a la red de la ENQA en Europa y la Asociación Árabe para la Garantía de la Calidad.

A pesar de estos acontecimientos regionales, la INQAAHE, que en 2006 cuenta con miembros procedentes de más de 120 agencias de 67 países, posiblemente tiene un importante papel que desempeñar. Éste es aún más importante en una era de interdependencia y de creciente interés por la educación superior transfronteriza.

EL REGISTRO DE CALIDAD MUNDIAL

El intento de crear un registro de calidad mundial ?el Registro de Calidad Mundial?, basado en la metaacreditación de las agencias, buscó el apoyo de la Asociación Internacional de Presidentes de Universidad (IAUP), la INQAAHE y la UNESCO, a finales de los años noventa. La UNESCO se opuso firmemente a este plan, ya que el modelo le parecía políticamente inaceptable. ¿Quién acreditaría a los acreditadores? ¿Acreditaría la INQAAHE a sus propios miembros? ¿Cómo podría una organización intergubernamental como la UNESCO asumir la responsabili-

dad de decir a un gobierno que su agencia no era «lo bastante buena» para entrar en el registro? Tras una serie de discusiones en distintos foros, la iniciativa, de algún modo, perdió fuerza. Sin embargo, cinco años después, la Unión Europea promovió un Registro de la Calidad Europeo. Se adoptó dentro de una Recomendación del Parlamento y del Consejo Europeo de octubre/noviembre de 2005, como una derivación de la iniciativa global. El Registro de Calidad Europeo fue posible gracias al fortalecido contexto regional de Europa. Es muy posible que en el futuro se desarrolle un Registro de Calidad Mundial. Sin embargo, que no haya tenido éxito hasta la fecha supone otro ejemplo de lo complejas que pueden llegar a ser las iniciativas internacionales, a menos que exista un proceso democrático bien establecido que garantice que los diversos grupos de interés participan y forman parte de estas instituciones.

LA COMISIÓN DE RECONOCIMIENTO DEL CHEA

El Consejo de Acreditación de la Educación Superior (CHEA) es una asociación estadounidense formada por 3.000 escuelas universitarias y universidades que otorgan títulos de grado. Reconoce a 60 organizaciones acreditadoras de instituciones y programas. El CHEA se creó en 1997. Marcó un hito en los acontecimientos internacionales con la creación de la Comisión de Reconocimiento, integrada por unos 20 miembros, que se reuniría anualmente. Estas reuniones estarían vinculadas a las conferencias anuales del CHEA. Según la presentación que la propia institución hace en su sitio web, el CHEA es «un defensor nacional y la voz institucional para la autorregulación de la calidad académica a través de la acreditación».

Aunque se trata de un pequeño grupo, el CHEA generó importantes debates políticos en torno a los temas más comunes en la garantía de la calidad y la acreditación, como, por ejemplo, el Registro de Calidad Mundial y el AGCS, las «fábricas» de títulos y las instituciones fraudulentas, los proveedores con ánimo de lucro, la garantía de la calidad en la educación a distancia, las clasificaciones de tipos de universidad, etc.

DECLARACIÓN PARA COMPARTIR LA CALIDAD MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS

El documento *Sharing Quality Higher Education Across Borders: A Statement on Behalf of Higher Education Institutions Worldwide* fue preparado por la Asociación Internacional de Universidades (AIU), la Asociación de Universidades y Escuelas Universitarias de Canadá (AUCC), el Consejo Americano de Educación (ACE) y el CHEA. Tras un exhaustivo proceso de consultas con sus respectivas instituciones miembros, el texto se publicó en 2005.

Las directrices de la UNESCO y la OCDE se refieren a esta declaración como la voz de las instituciones, que son uno de los grupos de interés principales que se abordan en las directrices. La declaración constituye un importante texto complementario a las directrices.

CONSTRUIR LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO: REVISAR DE NUEVO LA GARANTÍA DE LA CALIDAD Y LA ACREDITACIÓN

En los albores del siglo XXI, la globalización se convirtió en la palabra de moda en la educación superior. Se la consideraba una forma de mayor interdependencia, pero, además, se diferenciaba de la internacionalización.

En la actualidad, muchos cuestionan la supervivencia de la universidad como la institución tradicional que ha existido desde la Edad Media. Algunos afirman que los «muros de la academia se están desmoronando» (Werner Z. Hirsch, 2002). Otros ilustran tendencias similares desde una perspectiva positiva escribiendo sobre el «cambio tectónico en la educación superior global» (Daniel *et al.*, 2006). La universidad tradicional se opone a la universidad «digital», y se destaca el enorme potencial de la educación a distancia y la enseñanza a través de Internet.

La creciente percepción de la educación superior como mercado amenaza los valores tradicionales de la educación superior, entre ellos, el concepto de la educación superior como un bien público y una responsabilidad pública, y la educación superior basada en el mérito como uno de los derechos humanos básicos.

Otras inquietudes crecientes son el cambiante papel de la nación-estado en la educación superior a medida que pierde su monopolio sobre la política de educación superior y la búsqueda de la inclusión social en el contexto de la creciente comercialización de la educación superior.

Todas estas cuestiones sitúan a la calidad —y a la evaluación de la educación superior a través de mecanismos de garantía de la calidad y de la acreditación— en el centro de las iniciativas y los reglamentos nacionales. Esto ha ocurrido en el contexto de las intensificadas reivindicaciones por la soberanía nacional y ha generado un acalorado debate político.

Las organizaciones internacionales están empezando a posicionarse en el intenso debate mundial sobre el AGCS, un tratado de la OMC que incluye la educación superior en el apartado «Educación», uno de los 12 servicios comercializables del acuerdo.

Así, el Banco Mundial lanzó su nueva estrategia: «Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación superior» (2002), que cambia el impulso de la intervención del Banco Mundial en los países clientes. Subraya que la educación superior contribuye al desarrollo de medios de un país para participar en una economía mundial cada vez más basada en el conocimiento. Asimismo, explora cómo los países en transición y en vías de desarrollo pueden adaptar y configurar sus sistemas de educación superior para afrontar con éxito la combinación de nuevos y viejos desafíos, en el contexto de la creciente importancia de fuerzas de mercado internas e internacionales en la educación superior. Examina la justificación para seguir dando ayudas públicas a la educación superior y el papel adecuado del estado a la hora de apoyar el crecimiento económico orientado al conocimiento. Subraya, además, la importancia de preservar la calidad, al mismo tiempo que responde a la creciente demanda de matrículas.

El Foro OCDE/EE.UU. sobre la Comercialización de los Servicios Educativos, celebrado en mayo de 2002 en Washington, generó un impulso especial. Enconadas discusiones, que enfrentaron a las comunidades académica y comercial, llevaron la cuestión al terreno político.

Aunque el evento de Washington había reunido a representantes del comercio y de la educación y a otros grupos de interés de la sociedad civil (Educación Internacional, EI; las Uniones Nacionales de Estudiantes de Europa, ESIB; el Consejo Americano de Educación, ACE; el Consejo de Acreditación de la Educación Superior, CHEA; etc.), el discurso estuvo muy orientado al comercio. Uno de los ponentes de la OCDE, que tituló su artículo «What's all the Fuss About», intentó demostrar las oportunidades de comercio en los servicios. Su artículo generó reacciones hostiles por parte de los académicos. El Banco Mundial desempeñó un papel de liderazgo en la reunión.

En la sesión plenaria, sin embargo, los conferenciantes principales Dirk van Damme, de Bélgica, y Marjorie Peace Lenn, de Estados Unidos, destacaron las oportunidades de comercialización en la educación, pero también plantearon las nociones de la garantía de la calidad, la acreditación y el reconocimiento de títulos por delante de la comercialización en la agenda educativa. Representantes de Noruega y Japón señalaron la importancia de la participación de la UNESCO en este debate global.

La ministra noruega hizo una llamada para que el comercio y la educación se percibieran desde una perspectiva común y más amplia, para maximizar los beneficios y minimizar las posibles desventajas. Propuso la formación de una coalición de países que se dedicaran a este asunto. Más importante aun, pidió encarecidamente que la OCDE y la UNESCO colaboraran. Al mismo tiempo, dio la bienvenida a la propuesta de negociación japonesa dentro del AGCS, orientada al control de la calidad.

El representante del gobierno japonés subrayó también el importante papel de la UNESCO, la importancia de la garantía de la calidad y el reconocimiento de títulos, así como la necesidad de crear una red de información internacional para la educación superior transfronteriza.

Tras una reunión de expertos realizada en septiembre de 2001, se celebró el Foro Mundial de la UNESCO sobre la Garantía de la Calidad, la Acreditación y el Reconocimiento en octubre de 2002, en París. Este foro llevó el debate más lejos y reforzó el mandato de la UNESCO en este campo. El discurso inaugural de John Daniel, subdirector general de Educación, fijó el tono de los debates. Describió un enfoque positivo de la globalización en la educación superior basado en la postura de Naciones Unidas, que está consagrada a la estrategia a medio plazo de la UNESCO («globalización con cara humana»; «globalización que debe lograrse que funcione para todos»). Plantó ciertos principios básicos, en los que combinaba la noción de la educación superior como un bien público con la convicción de que «lo nuevo no tiene por qué ser malo». Asimismo, afirmó que la globalización fomenta la competencia y que la competencia crea diversidad (Daniel, 2002).

El Foro Mundial se había concebido como respuesta a los desafíos y los dilemas éticos a los que se enfrentaba la educación superior en una era de globalización. Su misión consistía en proporcionar una plataforma para el intercambio entre los diferentes participantes e iniciar un debate sobre las dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales subyacentes a la globalización y a la educación superior.

El Foro de la OCDE realizado en Washington causó cierta frustración en la sociedad civil y en el mundo académico. Sin embargo, la convocatoria del Foro Mundial de la UNESCO fue al parecer un éxito. Reunió a una amplia variedad de grupos de interés que abarcaba desde proveedores con ánimo de lucro, como la Universidad de Phoenix del Grupo Apollo, pasando por universidades corporativas, como Cap Gemini Ernst & Young, y del sector privado, como el Departamento de Relaciones Universitarias de Hewlett-Packard, hasta los colaboradores tradicionales de la UNESCO: las instituciones públicas de educación superior y las asociaciones de profesores y estudiantes de países desarrollados y en vías de desarrollo.

El foro finalizó con el apoyo unánime al plan de acción propuesto. Los participantes acordaron que era necesario tender puentes entre la educación (es decir, valores y principios académicos) y el comercio en los servicios de educación superior. También acordaron que la UNESCO, la OMC y la OCDE podían actuar como organizaciones complementarias, ofreciendo un foro conjunto de los aspectos culturales y comerciales del comercio en la educación superior. Los instrumentos existentes, como los convenios regionales, podrían adaptarse a los nuevos desafíos, al mismo tiempo que se basarían en valores planteados en la Declaración de la CMES. Se señaló que eran necesarios dos factores para apoyar la política: investigación sobre el concepto del bien público global y pruebas empíricas del impacto de la educación superior transfronteriza para ampliar el acceso a la educación superior.

El papel de Noruega en el fomento del debate fue significativo. Tras la reunión de la UNESCO, en París, en 2002, Noruega organizó una Conferencia de la UNESCO en Oslo, en mayo de 2003, y un Foro de la OCDE en Trondheim, en noviembre de 2003.

Algunos medios caracterizaron la convocatoria del Foro Mundial (por ejemplo, *The Chronicle of Higher Education*) como la creación de una «Agencia Mundial de Acreditación». Fue una mala interpretación. Además, algunos grupos de interés confundieron la misión y los objetivos del foro. Sin embargo, Noruega presentó una resolución que respaldaba la 32.ª sesión de la Conferencia General de la UNESCO (París, octubre de 2003). Esta resolución se titulaba «Higher Education and Globalization: Promoting quality and access to the knowledge society as a means for sustainable development». Recibió el apoyo de Mozambique, Islandia, Japón y la República Unida de Tanzania; y contó con las enmiendas de Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y Estados Unidos. La resolución enmendada se adoptó por consenso en la Conferencia General de la UNESCO. Esto

dio a la UNESCO la potestad para fomentar el desarrollo de capacidades para la garantía de la calidad, el reconocimiento de títulos y la acreditación en todas las regiones del mundo, en estrecha cooperación con otras organizaciones internacionales.

Japón y Noruega siguen siendo fuerzas fundamentales para impulsar la agenda de la calidad en la educación superior transfronteriza. Se han asegurado el apoyo de otros países para una perspectiva de desarrollo. Japón sigue siendo un fuerte defensor de la cooperación de la UNESCO y la OCDE en la educación superior con un enfoque especial hacia la difusión de la información.

Tras la Conferencia General de la UNESCO, Noruega fue la anfitriona del Segundo Foro de la OCDE sobre Comercio en Servicios Educativos: Gestión de la Internacionalización de la Educación Postsecundaria, celebrado en Trondheim, en noviembre de 2003. Se han realizado importantes progresos desde el evento de Washington, en especial, la asociación UNESCO/OCDE. Después de la Conferencia General de la UNESCO, de una reunión del Consejo de la OCDE/CERI y de una reunión entre secretarías de la UNESCO y la OECD (octubre de 2003), las dos organizaciones acordaron colaborar en el desarrollo de las directrices para la provisión de calidad en la educación superior transfronteriza durante un período de 18 meses. El enfoque de la OCDE ante la cuestión fue orientándose gradualmente hacia la educación. Esto se puso de manifiesto, *inter alia*, por el uso de la terminología. Por ejemplo, se cambió «protección del consumidor» por el término más moderado de «capacitación del estudiante». Además, a través de la ayuda de la UNESCO, países no pertenecientes a la OCDE, como India y China, aportaron una perspectiva nueva y más diversificada a las discusiones.

La reunión de Trondheim apoyó la propuesta de elaboración de las directrices para la provisión de calidad en la educación superior. Las secretarías de la UNESCO y la OCDE empezaron a trabajar juntas a un ritmo acelerado tras la creación de un grupo encargado de redactar el anteproyecto. Para la OCDE, la gran novedad fue la inclusión de grupos de interés de la sociedad civil en el grupo de redacción del anteproyecto. Esto no se había hecho nunca antes dentro de la OCDE y nunca se había preparado una recomendación con otra organización.

En la UNESCO había sentimientos encontrados en cuanto a la asociación con la OCDE y al enfoque general de la UNESCO respecto a la globalización y la educación superior.

Para dejar clara la postura de la UNESCO se preparó el documento *Education Sector Position Paper on Higher Education in a Globalized Society*. Se trataba de un artículo de opinión que formaba parte de una serie que ofrecía los dictámenes de la organización respecto a cuestiones clave de la educación contemporánea. El artículo se basaba en una revisión de tendencias, cuestiones, debates mundiales, revisiones regionales a través de estudios de casos, instrumentos y principios para el establecimiento de criterios de Naciones Unidas y la UNESCO. Definía la posición de la UNESCO de la siguiente manera:

«La educación superior en una sociedad globalizada debería garantizar el acceso equitativo y el respeto a la diversidad cultural, así como a la soberanía nacional. Además, la UNESCO se compromete a garantizar la calidad de la provisión mundial de educación superior en el campo cada vez más diverso de la educación superior y a aumentar la concienciación de los grupos de interés, especialmente de los estudiantes, respecto a las cuestiones emergentes en este campo. Esta postura se orienta al establecimiento de las condiciones por las que la globalización de la educación superior beneficia a todos.»

Paralelamente al proceso de elaboración del anteproyecto de las directrices que se describen a continuación, Australia fue la anfitriona de un Tercer Foro de la OCDE sobre Comercio en la Educación, realizado en Sydney, en octubre de 2004. Como demostración de unidad, este foro fue una iniciativa de cooperación entre la UNESCO, la OCDE y Australia. A los dos años del evento de Washington, el mundo había avanzado y el valor de las asociaciones había quedado demostrado.

DIRECTRICES PARA LA PROVISIÓN DE CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR TRANSFRONTERIZA: ¿ES POSIBLE UN ACUERDO GLOBAL SOBRE LA CALIDAD?

La preparación de las directrices para la provisión de calidad en la educación superior transfronteriza fue una de las consecuencias de varios factores: los debates políticos generados por el Foro Mundial; la posterior resolución adoptada en la 32.^a sesión de la Conferencia General de la UNESCO, y las conferencias de Noruega que se han descrito anteriormente. El objetivo era la creación de un marco acordado internacionalmente.

La UNESCO y la OCDE organizaron conjuntamente tres reuniones para la elaboración del anteproyecto (abril de 2004, UNESCO, París; octubre de 2004, MEXT, Tokio, Japón; enero de 2005, OCDE, París). Todos los estados miembros de la UNESCO y la OCDE fueron invitados a participar. Representantes oficiales de 94 estados miembros participaron en las reuniones, así como observadores de países, expertos y ONG, incluyendo a representantes de los estudiantes.

La UNESCO buscaba un proceso de inclusión en el que los países menos desarrollados pudieran contribuir activamente y expresar sus inquietudes. Esto fue posible a través de fondos extrapresupuestarios.

El texto resultante de la reunión final fue remitido a los estados miembros y a los participantes para que lo sometieran a un proceso de consultas de un mes (febrero-marzo). Esto proporcionó material para la versión definitiva del anteproyecto de las directrices.

El texto definitivo fue presentado ante los organismos encargados de tomar decisiones en la UNESCO y la OCDE en 2005. Finalmente, fue aprobado en la 33.^a sesión de la Conferencia General de la UNESCO (París, octubre de

2005) y en el Consejo de la OCDE (Praga, diciembre de 2005). Las directrices se presentaron conjuntamente en una conferencia de prensa en la UNESCO, el 5 de diciembre de 2005.

Las directrices abordan la cuestión concreta de la educación superior transfronteriza y su calidad. Sin embargo, sus objetivos principales son apoyar y fomentar la cooperación internacional y el conocimiento de la garantía de la calidad en general, proteger a los estudiantes y a otros grupos de interés de proveedores con dudosa reputación y fomentar el desarrollo de una educación superior transfronteriza de calidad que cubra necesidades humanas, sociales, económicas y culturales.

Aunque son voluntarias y no vinculantes, las directrices, que llevan los sellos de la UNESCO y de la OECD, se consideran muy importantes. Están dirigidas a los gobiernos y otros grupos de interés, a las instituciones de educación superior y al profesorado, al alumnado, a los organismos de garantía de la calidad y acreditación, a los organismos de reconocimiento académico y a los organismos profesionales.

Están basadas en un conjunto de principios, que empiezan con el reconocimiento de la soberanía nacional sobre la garantía de la calidad y la diversidad de sistemas que éste genera por todo el mundo.

Una de sus principales características es que aumentan la responsabilidad respecto a las asociaciones, la difusión, el diálogo y la confianza mutua entre los países emisores y los receptores, garantizando, así, la calidad y la relevancia de la educación superior transfronteriza.

Las directrices fomentan la colaboración y el intercambio, tanto internamente, entre los seis grupos de interés a los que se dirigen, como externamente, entre los países emisores y los receptores.

Muchos de los participantes en el desarrollo de las directrices tenían la sensación de estar proporcionando un buen recurso para los países en vías de desarrollo. Los participantes reconocieron también que el valor de las directrices dependía del seguimiento en forma de desarrollo de capacidades. Los países desarrollados también percibían que las directrices eran relevantes. A pesar de que unos sesenta países de todo el mundo han implementado sistemas de garantía de la calidad, la mayoría de ellos no se orienta a la educación superior transfronteriza.

El proceso de elaboración de las directrices fue intenso: participaron 94 gobiernos a través de representantes delegados. Además, la sociedad civil tuvo una presencia activa a través de una serie de ONG, como EI, y la Asociación Internacional de Universidades, Delegaciones y Asociaciones Estudiantiles. La educación a distancia, como uno de los elementos principales de la educación transfronteriza, supervisaba su territorio a través de la presencia de la Mancomunidad del Aprendizaje. Los países no pertenecientes a la OCDE querían evitar convertirse en las víctimas de nuevas formas de imperialismo cultural y defendieron firmemente sus reivindicaciones.

La UNESCO y la OCDE vivieron también tensiones por sus respectivos enfoques. Mientras que la OCDE defendía un enfoque regulador más estricto, en forma de recomen-

dación, la UNESCO se mostraba a favor de un instrumento más moderado, que se adoptaría de manera voluntaria. El fuerte liderazgo de Noruega (Ministerio de Educación e Investigación), como presidente del grupo, y de Sudáfrica (Consejo de Educación Superior, CHE), como vicepresidente, consiguió que se alcanzara un alto grado de consenso para finalizar el texto.

El mayor avance hacia el contenido del texto definitivo se hizo durante la segunda reunión de Tokio. Se garantizaba una posición más fuerte para los valores y la diversidad cultural, así como un papel más destacado del profesorado. La perspectiva institucional se vio también reforzada al hacerse referencia a ella en el texto definitivo de las directrices de la «Declaración para compartir la calidad más allá de las fronteras», que fue desarrollada por cuatro asociaciones universitarias.

La tercera y última reunión, en la OCDE de París, en enero de 2005, resultó ser la más difícil. Finalmente, se alcanzó el consenso a través de una serie de consultas escritas con los estados miembros. El texto quedó entonces preparado para su presentación a los organismos responsables de decisión de ambas organizaciones.

El Comité de Educación de la OCDE fue el primero en examinar el texto, a comienzos de abril de 2005. El apoyo fue unánime. Incluso países de la OCDE que tenían enfoques diferentes durante el proceso de elaboración del anteproyecto, como Francia y Estados Unidos, se mostraron satisfechos con la versión definitiva. Se restauró la cohesión del grupo y se estableció una confianza mutua.

La discusión en el Consejo Ejecutivo de la UNESCO, que tuvo lugar a finales del mismo mes, fue mucho más compleja. Esto demostró una vez más la dificultad de alcanzar el consenso en un entorno internacional más amplio marcado por la diversidad cultural. La Secretaría había preparado una nota sobre los riesgos que podían surgir en el debate. Todos estos riesgos resultaron ser ciertos, y a pesar de que fueron advertidos anticipadamente no se pudieron evitar.

Los países de la OCDE, la Unión Europea y una serie de países en vías de desarrollo, especialmente los africanos, apoyaron firmemente el texto de las directrices. El delegado australiano lo calificó de «momento histórico para la UNESCO». Sin embargo, se expresaron otras opiniones más críticas.

En las tres reuniones de elaboración del anteproyecto de las directrices se declaró claramente que éstas eran «voluntarias y no vinculantes». Esta declaración se reprodujo como parte integrante del texto. A pesar de ello, el debate se estropeó con disputas sobre aspectos legales, y se cuestionó la naturaleza voluntaria de las directrices.

Otros creían que el texto necesitaba más cambios. India, por ejemplo, defendía una posición más fuerte para los países en vías de desarrollo. Esta discusión no tuvo una conclusión, de modo que la decisión sobre las directrices se pospuso hasta la Conferencia General. La Secretaría se comprometió a aclarar las cuestiones legales antes de la conferencia.

Este desalentador resultado puede explicarse, en parte, por la falta de liderazgo del sector educativo de la UNESCO, en un interregno entre subdirectores generales.

Hubo otro elemento que contribuyó a no conseguir un resultado: las tensiones que rodearon al inminente debate sobre otro instrumento con mucho más interés político en juego. Este instrumento era el Anteproyecto del Convenio sobre Diversidad Cultural, que iba a presentarse en la reunión de octubre de la Conferencia General. Estas tensiones proyectaron una sombra sobre el debate de las directrices.

En septiembre de 2005, justo antes de la Conferencia General, se produjo un punto de inflexión en el debate de las directrices en una sesión informativa para las Delegaciones Permanentes de la UNESCO. Convocó la sesión el recién nombrado subdirector general de educación, Peter Smith. Ésta se había concebido como una forma de «control de daños» para evitar que las mismas confusiones se repitieran en la Conferencia General, para proporcionar transparencia sobre el estado, los objetivos y el proceso de las directrices, y para informar a las delegaciones del seguimiento que la UNESCO proponía en la implementación de las directrices durante el futuro bienio.

La reunión tuvo mucha asistencia. Un debate dinámico permitió a los delegados expresar sus inquietudes, plantear preguntas y recibir respuestas que trasladarían a sus capitales, como preparación para la Conferencia General.

Por último, la discusión en la Conferencia General fue larga, pero sustancial. Las delegaciones estaban adecuadamente preparadas. Los países africanos, especialmente Nigeria, Kenia y Sudáfrica, fueron muy alentadores y reconocieron el desafío transfronterizo para los países en vías de desarrollo. Malasia y Corea consideraban que la cooperación en este campo era oportuna y significativa, y esperaban que la UNESCO pudiera ayudar con el desarrollo de capacidades. Los países de la Unión Europea y el grupo más extenso de países de la OCDE defendían la misma postura. India y Brasil, apoyados por otros países, presentaron una resolución con espíritu constructivo, pidiendo más flexibilidad en el documento y que se abriera una puerta a la posterior mejora del texto. En lugar de un texto definitivo, quedaba como un «trabajo en curso» con posibilidades de enmienda y de revisión en el futuro, en especial en la próxima sesión de la Conferencia General de 2007.

El tono firme de las observaciones introductorias de Peter Smith transmitió un mensaje positivo. Su certeza de que el seguimiento del sector educativo se centraría en tres cuestiones principales dispuso la impresión de confusión e incertidumbre. Estas cuestiones fueron: 1) el desarrollo de capacidades (planes de trabajo); 2) el trabajo en red con los socios y 3) el apoyo y la recaudación de fondos.

Las directrices se presentaron como un documento de la Secretaría mediante una resolución que pedía su amplia difusión. Además, se presentaría un informe sobre su uso en la Conferencia General de 2007.

Finalmente, la UNESCO y la OCDE presentaron conjuntamente las directrices en una conferencia de prensa el 5 de diciembre en París. El acontecimiento tuvo una extensa cobertura en la prensa.

EL CAMINO QUE QUEDA POR RECORRER: LA SUBSIDIARIEDAD Y LAS ASOCIACIONES

Tras la adopción de las directrices, una serie de eventos ha contribuido a su distribución, difusión y defensa. Se han distribuido folletos con el texto de las directrices en los seis idiomas oficiales de la UNESCO. Los comités regionales responsables de la aplicación de los convenios sobre el reconocimiento de titulaciones en la educación superior han dedicado sesiones a la promoción de las directrices. Los grupos de interés están tratando cuestiones relacionadas con las directrices, desde Adelaida hasta Shanghai, desde Nairobi hasta Bogotá, desde Beirut hasta Tallín y desde Alejandría hasta Puerto España. Esta lista no es exhaustiva y sigue creciendo.

Sin embargo, todavía son más significativos los ejemplos del interés por las directrices que son independientes de las iniciativas de las secretarías de la UNESCO y la OCDE. Nigeria, por ejemplo, desarrolló una nueva Propuesta de Ley de Educación Superior en 2005 que estaba inspirada en las directrices. El reglamento del gobierno de Tanzania para la Comisión de Universidades de Tanzania, con fecha de 26 de abril de 2006, fue modificado en el último momento para reflejar las directrices. Otros países parecen encontrar en las directrices un modelo interesante. Éstas se utilizan cada vez más como punto de referencia de la calidad en la educación a distancia y la enseñanza a través de Internet, que son las formas más evidentes de educación superior transfronteriza.

Las directrices, como conjunto de principios, como código de buenas prácticas, como instrumento voluntario no vinculante, parecen haber generado y animado una comunidad de practicantes. Estos practicantes ahora hablan entre sí tanto dentro como fuera de los marcos acordados de la UNESCO o la OCDE.

Esto es especialmente interesante en un campo que ha estado tan dominado por la política que la mayoría de los intentos iniciales, que se han comentado al comienzo de este artículo, o bien han fracasado o bien han tenido menos impacto.

En conclusión, pueden adoptarse dos principios que parecen haber sido cruciales para la aceptación de las directrices en otras iniciativas con un carácter similarmente sensible. Estos principios son la subsidiariedad y las asociaciones.

¿Cómo se aplica la subsidiariedad a la garantía de la calidad? El principio de subsidiariedad sostiene que las decisiones deberían tomarse en el nivel más bajo que sea apropiado. ¿Cuáles son los niveles apropiados para tomar las decisiones acerca de la garantía de la calidad?

La piedra angular de la calidad es la cultura de la calidad en el ámbito institucional. Sin embargo, para inculcar esta cultura es necesario implantar una serie de mecanismos en el ámbito nacional, ya sea a través del gobierno o a través de asociaciones de universidades a las que el gobierno ha autorizado para realizar una función acreditadora. Incluso en esta era de internacionalización y globalización, el centro de la garantía de la calidad debe encontrarse en el ámbito nacional, ya que cada país tiene el derecho de legislar

la educación superior en su territorio y tiene poderes ejecutivos. Sin embargo, el creciente fenómeno de la educación transfronteriza requiere una coordinación eficaz entre los gobiernos para cumplir sus responsabilidades de garantía de la calidad. A través de la implicación de la UNESCO, que se basa en la misión y los principios antes mencionados, las directrices han incorporado el principio de subsidiariedad a un debate político muy contencioso. Aunque en modo alguno sean un instrumento tan poderoso como el AGCS, las directrices han dado, sin embargo, una voz más fuerte a la comunidad académica internacional y han proporcionado una respuesta educativa a la comercialización de los servicios.

Esto nos lleva al segundo principio, el de las asociaciones. Un artículo reciente (Daniel *et al.*, 2005) identifica qué hace que una colaboración multilateral tenga éxito en una era en la que la creciente competencia puede debilitar el compromiso con el multilateralismo. Nuestro examen del proceso de preparación de las directrices de la UNESCO y la OCDE revela cuatro ingredientes del éxito:

1. Claridad sobre el estado del documento que se está desarrollando.
2. Preparación iterativa de los borradores iniciales en que intervienen diversos expertos.
3. Consultas genuinas con los grupos de interés.
4. Compromiso por parte de los participantes a utilizar las directrices cuando estén terminadas.

Aunque los tres primeros requisitos quedaban ampliamente ilustrados en el texto, el último punto —el compromiso a utilizar las directrices— debe reforzarse aún más.

Eventos recientes, como la Conferencia de Nairobi sobre Garantía de la Calidad en febrero de 2006, destacaban de nuevo la necesidad de un fuerte respaldo político. Un claro mensaje del Comunicado de Nairobi fue que el debate debía llevarse a un nivel superior y adquirir un fuerte compromiso de la Unión Africana para crear un Espacio Africano de Educación Superior. Además, se pidió encarecidamente a los donantes y a los organismos de desarrollo, incluida Naciones Unidas, que hablaran con una sola voz.

Esto nos lleva a la conclusión de que hay una necesidad básica de establecer asociaciones. La asociación entre la UNESCO y el Consejo de Europa fue esencial para la construcción de la educación superior en Europa. La asociación entre la UNESCO y la OCDE reunía a los proveedores y a los receptores de la educación superior transfronteriza. Para lograr un compromiso más fuerte con las directrices y conseguir que sean útiles en los países en vías

de desarrollo, se espera que puedan ponerse en funcionamiento otras asociaciones.

El Banco Mundial, un importante participante en este campo, ha centrado recientemente sus intervenciones sobre educación superior en la garantía de la calidad. Al parecer, es un socio natural en estas iniciativas. ¿Es factible una asociación más fuerte entre la UNESCO, la OCDE y el Banco Mundial con el objetivo de desarrollar capacidades para la garantía de la calidad en los países en vías de desarrollo? ¿Cómo podría plantearse?

La cumbre del G8 celebrada en julio de 2006 en San Petersburgo parece ofrecer una oportunidad para un mayor perfil político. La cuestión de la garantía de la calidad ya está en la agenda, y los ministerios de educación de los países del G8 han incluido las directrices transfronterizas como una de las cuestiones que se deben discutir en la reunión de junio en Moscú.

La cumbre del G8 de 1999 en Colonia estableció el Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa y dio lugar al Proceso de Graz. Esto representó un fuerte impulso para el desarrollo educativo en esta subregión europea, que había quedado devastada por las guerras civiles de los años noventa. De una manera algo parecida, la cumbre del G8 de 2005 en Gleneagles se centró en el renacimiento de las universidades africanas. Puede que la cumbre del G8 de 2006 en San Petersburgo fomente una mayor atención a la calidad en la educación superior transfronteriza, mediante la promoción de la movilidad intelectual.

De nuevo, con ello, la política se convierte en un impulsor de la calidad, esperemos que de manera que favorezca la sostenibilidad de los sistemas de educación superior en el mundo en vías de desarrollo. Esto nos remite al principio de este artículo. Aunque no se alcanzara un convenio universal sobre el reconocimiento de titulaciones en la educación superior, se ha creado una comunidad de práctica que puede alcanzar los mismos objetivos de una manera más dinámica. Podría parecer que los instrumentos legalmente vinculantes en la garantía de la calidad proporcionan un marco de certidumbre tranquilizador en un mundo cambiante. Sin embargo, es probable que la creación de comunidades de práctica en torno a directrices que evolucionan genere más aceptación internacional para el desarrollo de la cultura de calidad de la que, en definitiva, depende una educación superior creíble. Si está respaldada por asociaciones más fuertes por parte de la comunidad de donantes y por el compromiso político de los gobiernos nacionales y los responsables de la toma de decisiones, puede responder mejor a los mismos objetivos y dar resultados a más largo plazo.

ANEXO I: CONVENIOS SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE TITULACIONES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR ADOPTADOS BAJO LOS AUSPICIOS DE LA UNESCO

ANEXO I. TABLA 1.4.1
Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Diplomas y Títulos de Educación Superior en América del Sur y el Caribe (1974)

Panamá	10/03/1975
México	14/05/1975
Chile	07/01/1976
Venezuela	07/09/1976
Colombia	23/02/1977
Cuba	23/02/1977
El Salvador	02/05/1977
Ecuador	24/06/1977
Brasil	18/08/1977
Países Bajos	06/10/1977
Santa Sede	30/11/1977
Surinam	10/06/1982
Nicaragua	26/04/1983
Eslovenia	05/11/1992
Perú	17/02/1994
Antigua República Yugoslava de Macedonia	30/04/1997
Serbia y Montenegro	11/09/2001
Bolivia	17/06/2005

ANEXO I. TABLA 1.4.3
Convenio de Reconocimiento de Estudios, Diplomas y Títulos de Educación Superior en los estados árabes (1978)

Iraq	16/05/1980
Marruecos	07/07/1981
Egipto	23/09/1981
Emiratos Árabes Unidos	07/12/1981
Libia	20/01/1982
Jordania	31/03/1982
Omán	10/06/1982
Qatar	19/05/1983
Kuwait	23/12/1983
Argelia	20/02/1984
Túnez	22/11/1985
Arabia Saudí	03/12/1987
Bahréin	09/11/1990
Sudán	21/01/1991

ANEXO I. TABLA 1.4.2
Convenio Internacional de Reconocimiento de Estudios, Diplomas y Títulos de Educación Superior en los estados árabes y europeos que bordean el Mediterráneo (1976)

Egipto	17/01/1978
Marruecos	25/05/1979
Italia	14/04/1981
Argelia	20/02/1984
Malta	22/01/1986
Turquía	02/03/1989
Croacia	06/07/1992
Eslovenia	5/11/1992
Bosnia y Herzegovina	12/07/1993
Antigua República Yugoslava de Macedonia	30/04/1997
Serbia y Montenegro	11/09/2001

ANEXO I. TABLA 1.4.4
Convenio de Reconocimiento de Estudios, Diplomas y Títulos de Educación Superior en los estados pertenecientes a la región europea (1979)

Bulgaria	22/04/1981
Israel	13/08/1981
Finlandia	19/01/1982
Rusia	26/01/1982
Bielorrusia	03/03/1982
Ucrania	16/03/1982
Santa Sede	10/06/1982
Países Bajos	15/06/1982
España	31/08/1982
Hungría	14/09/1982
Polonia	28/10/1982
Dinamarca	09/12/1982
Italia	20/01/1983
Malta	24/03/1983
San Marino	15/04/1983
Suecia	07/03/1984
Portugal	29/08/1984
Chipre	19/03/1985
Reino Unido	22/10/1985
Austria	25/03/1986
Australia	06/08/1986
Bélgica	24/09/1986
Turquía	28/04/1988
Noruega	02/06/1988
Francia	28/07/1989
Canadá	06/03/1990
Rumania	12/06/1990
Suiza	16/05/1991
Croacia	06/07/1992
Tayikistán	28/08/1992
Georgia	04/11/1992
Eslovenia	05/11/1992
República Checa	26/03/1993
Eslovaquia	31/03/1993
Bosnia y Herzegovina	12/07/1993
Armenia	05/09/1993
Liechtenstein	22/06/1994
Lituania	16/11/1994
Azerbaiyán	29/11/1994
Alemania	08/12/1994
Kirguistán	07/11/1995
Turkmenistán	04/06/1996
Kazajstán	14/03/1997
Antigua República Yugoslava de Macedonia	30/04/1997
Serbia y Montenegro	11/09/2001

ANEXO I. TABLA 1.4.5
Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Diplomas y Títulos de Educación Superior en los estados africanos (1981)

Lesotho	13/09/1982
Togo	01/12/1982
Sudán	13/01/1983
Zambia	25/04/1983
Tanzania	12/07/1983
Nigeria	02/11/1984
Níger	29/05/1985
Egipto	26/07/1985
Burundi	21/01/1986
Senegal	14/03/1986
Burkina Faso	11/07/1986
Ruanda	06/07/1987
Gabón	30/12/1988
Argelia	23/02/1989
Guinea Ecuatorial	09/11/1993
Guinea	17/08/1995
Costa de Marfil	08/04/1997
Santa Sede	17/06/1998
Benín	26/08/1998
Seychelles	27/08/1998
Suazilandia	19/11/1998

ANEXO I. TABLA 1.4.6
Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Diplomas y Títulos de Educación Superior en Asia

China	25/09/1984
Australia	23/09/1985
Sri Lanka	10/01/1986
Turquia	28/04/1988
Corea del Norte	26/04/1989
Corea del Sur	29/08/1989
Nepal	02/11/1989
Maldivas	14/05/1990
Rusia	16/11/1990
Mongolia	19/10/1991
Tayikistán	28/08/1993
Armenia	05/09/1993
Azerbaiyán	24/04/1995
Santa Sede	10/07/1995
Kirguistán	07/11/1995
Turkmenistán	04/06/1996
Kazajstán	14/03/1997
India	02/08/2000
Laos	02/01/2003
Filipinas	26/11/2003

ANEXO I. TABLA 1.4.7

Convenio de Reconocimiento de Estudios, Diplomas y Títulos de Educación Superior en la región europea (1997)

Azerbaiyán	10/03/1998
Suiza	24/03/1998
Estonia	01/04/1998
Kazajstán	07/10/1998
Lituania	17/12/1998
Rumanía	12/01/1999
Austria	03/02/1999
Noruega	9/04/1999
Eslovaquia	13/07/1999
Letonia	20/07/1999
Eslovenia	21/07/1999
Moldova	23/09/1999
Francia	04/10/1999
Georgia	13/10/1999
República Checa	15/12/1999
Liechtenstein	01/02/2000
Hungría	04/02/2000
Ucrania	14/04/2000
Bulgaria	19/05/2000
Rusia	25/05/2000
Luxemburgo	04/10/2000
Santa Sede	28/02/2001
Islandia	21/03/2001
Suecia	28/09/2001
Portugal	15/10/2001
Chipre	21/11/2001
Bielorrusia	19/02/2002
Albania	06/03/2002
Croacia	17/10/2002
Australia	22/11/2002
Antigua República Yugoslava de Macedonia	29/11/2002
Dinamarca	20/03/2003
Reino Unido	23/05/2003
Bosnia y Herzegovina	09/01/2004
Finlandia	21/01/2004
Serbia y Montenegro	03/03/2004
Irlanda	08/03/2004
Kirguistán	09/03/2004
Polonia	17/03/2004
Armenia	07/01/2005
Malta	16/11/2005

BIBLIOGRAFÍA

- Altbach, P. G., Levy D. C., (2005). *Private Higher Education: A Global Revolution*, Sense Publishers, Boston College Center for International Higher Education, Boston, EE. UU.
- Bergan, S. (ed.), (2003). *Recognition Issues in the Bologna Process*, Consejo de Europa, Estrasburgo, Francia.
- Daniel, J. S., Kanwar, A.; Uvalic-Trumbic, S., (2006). *A Tectonic Shift in Global Higher Education* (<http://www.col.org/resources/speeches/index.htm>).
- Daniel, J. S., Kanwar, A., Uvalic-Trumbic, S., Varoglu, Z. (2005). «Competition in a Time of Collaboration», Conferencia Internacional sobre Educación Abierta y a Distancia, Nueva Delhi, India, noviembre de 2005, en «Developing a Common Wealth of Learning: Selected speeches by sir John Daniel and colleagues, September 2005-February 2006», Vancouver, Canadá.
- Daniel, J. S., (2002). *Automobiles, Bananas, Courses, Degrees...: An ABC of Higher Education and Globalization*, en el primer Foro Mundial sobre Garantía de la Calidad, Acreditación y Reconocimiento de Titulaciones en la Educación Superior Internacional, Actas, UNESCO, París, Francia (http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=5837&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).
- De Miguel, J. M., (2004). *Glosario de calidad y acreditación*, RIACES, ANECA, Agencia Nacional de la Calidad y Acreditación, Madrid, España.
- Deupree, J. L., Johnson, M. E., Peace-Lenn, M., (ed.), (2002). *OECD/US Forum on Trade in Educational Services: Conference Proceedings, Globalization and the Professions Series*, Center for Quality Assurance in International Education, Washington, D.C., EE. UU.
- Hirsch, W. Z., Weber, L. E., (ed.), (2002). *As the Walls of Academia are Tumbling Down*, Economica, París, Francia.
- Hirsch, W. Z., Weber, L. E., (ed.), (1999). *The Glion Declaration in Challenges Facing Higher Education at the Millennium*, IAU, The American Council on Education and the Oryx Press, Washington, EE.UU.
- Knight, J., (2005). *Borderless, Offshore, Transnational and Cross-border Education: Definition and Data Dilemmas*, The Observatory on borderless higher education, Londres, Reino Unido.
- McBurnie, G., (2001), «Leveraging Globalization as a Policy Paradigm for Higher Education», UNESCO-CEPES, en *Higher Education in Europe*, vol. XXVI, n.º 1, UNESCO-CEPES, Bucarest, Rumanía.
- UNESCO, (2006). *Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education*, UNESCO, París, Francia.
- UNESCO, (2004). *Higher Education in a Globalized Society*, UNESCO Position Paper ED-2004/WS/33, UNESCO, París, Francia.
- UNESCO, (2004). *Final Report*, Meeting of Higher Education Partners, París, 23-25 de junio de 2003, ED-2004/WS/19, UNESCO, París, Francia.
- UNESCO, (2002). *Proceedings*, First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education, UNESCO, París, Francia.
- UNESCO, (1999). *Higher Education in the Twenty-first Century: Vision and Action, World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century*, UNESCO, París, Francia.
- UNESCO, (1997). *50 Years for Education*, UNESCO, París, Francia.

- Uvalic-Trumbic, S., (2004). «UNESCO Conventions on Recognition of Qualifications: regional Frameworks in a Global Context» en OCDE, *Quality and Recognition in Higher Education: The Cross-border Challenge*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París, Francia.
- Uvalic-Trumbic, S., (2002) (ed.). *Globalization and the Market in Higher Education: Quality, Accreditation and Qualifications*, UNESCO/Economica, París, Francia.
- Uvalic-Trumbic, S., (2002). «Universities and Politics: Reshaping relations in South-Eastern Europe» en *Post-Communist Transition as a European Problem*, Ministerio Italiano de Asuntos Exteriores.
- Uvalic-Trumbic, S., (1996). «The Lisbon Convention on the Recognition of Qualifications Concerning Higher Education in the European Region: An example of Successful Co-operation between the Council of Europe and UNESCO» en *Higher Education in Europe*, vol. XXI, n.º 4, Bucarest, Rumanía.
- Van Damme, D., (2002). «Outlooks for the International Higher Education Community in Constructing the Global knowledge Society», en *Proceedings*, First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education, UNESCO, París, Francia.
- Vlasceanu, L., Grunberg, L., Parlea, D., (2004). «Quality assurance and accreditation: A Glossary of Basic Terms and Definitions» en *UNESCO-CEPES Papers on Higher Education*, Bucarest, Rumanía.
- Banco Mundial, (2002). *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*, Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial, Washington, D.C., EE.UU.
- Proceso de Bolonia: <http://www.dfes.gov.uk/bologna/>.
- CEPES: Centro Europeo para la Educación Superior (<http://www.cepes.ro>).
- CHEA: Consejo de Acreditación de la Educación Superior (<http://www.chea.org>).
- COE: Consejo de Europa (<http://www.coe.int>).
- COL: Mancomunidad del Aprendizaje (<http://www.col.org>).
- ENIC/NARIC: Centros Europeos Nacionales de Información/ Centros Nacionales de Reconocimiento Académico (<http://www.enic-naric.net>).
- ENQA: Asociación Europea de Garantía de la Calidad (<http://www.enqa.eu>).
- G8 2006: Grupo de los Ocho (<http://en.g8russia.ru>).
- AIU: Asociación Internacional de Universidades (<http://www.unesco.org/iau/>).
- INQAAHE: Red Internacional de Agencias de Garantía de la Calidad en Educación Superior (<http://www.inqaah.org>).
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (<http://www.oecd.org>).
- RIACES: Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (<http://www.riaces.org>).
- UNESCO: Organización Educativa, Científica y Cultural de Naciones Unidas.
- Directrices de la UNESCO y la OCDE (<http://www.unesco.org/education/amq/guidelines>, con información básica sobre el proceso de elaboración del anteproyecto, el seguimiento y enlaces a los textos ; <http://www.unesco.org/education/hed/guidelines>, con el texto definitivo en inglés).
- CMES <http://www.unesco.org/education/CMES>.
- Foro mundial sobre Garantía de la Calidad, Acreditación y Reconocimiento de Titulaciones en la Educación Superior Internacional (http://www.unesco.org/education/higher_education/global_forum/second_meeting).
- Convenios (http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=13880&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).
- Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/>.

SIGLAS Y SITIOS WEB

- ANECA: Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (<http://www.aneca.es>).
- APQN: Red de Asia y el Pacífico para la Garantía de la Calidad (<http://www.apqn.org>).