

## Evaluación y acreditación: situación en Europa y aportes del Proyecto 6x4

*Guy Haug\**

**E**n el marco del Proyecto 6x4, el eje de aseguramiento de la calidad (abarcando las dimensiones complementarias de su evaluación, su fomento y su certificación o acreditación por medio de algún “sello de calidad”) constituye un tema con unos rasgos específicos, por al menos dos razones:

- una es que entre las varias líneas de actuación de la agenda de reformas convergentes del proceso de Bolonia, el aseguramiento de calidad se afirmó con menos claridad y determinación en la declaración inicial (1999) de los ministros europeos responsables de la enseñanza superior;
- la otra razón es que, al contrario de lo que pasa con los demás ejes (por ejemplo la sistematización de créditos transferibles o la definición de los currículos en términos de adquisición de competencias), la experiencia con agencias de evaluación externa o la acreditación de la calidad estaba mas desarrollada en Latinoamérica que en Europa.

Estos dos rasgos particulares han tenido una gran importancia en el desarrollo del eje de calidad en el Proyecto 6x4 y en sus logros en este dominio.

---

\* Guy Haug es un experto europeo en políticas, estructuras y cooperación educativas, con enfoque especial en enseñanza superior. Trabaja actualmente para la Comisión Europea en Bruselas, en el Departamento de políticas educativas. Es uno de los “padres” del llamado Proceso de Bolonia, cuyo objetivo es la creación de un espacio universitario europeo coherente para el año 2010. Es miembro del Consejo de Acreditación austriaco y del Consejo Asesor de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y de Acreditación (ANECA) de España.

## **1. El eje de calidad tuvo que afirmarse progresivamente en Europa**

En comparación con su agenda sobre la diferenciación entre los niveles de grado y postgrado o la introducción de créditos ECTS por toda Europa, la Declaración de Bolonia de 1999 fue menos clara en cuanto al tipo de mecanismos de aseguramiento de la calidad necesarios en Europa. Estableció solamente que habría una “dimensión europea” en este terreno. Pero la verdad es que los aspectos vinculados con la “calidad” se impusieron rápidamente en las siguientes etapas del proceso como piedra clave de todo el espacio universitario europeo (como también lo es e.g. en Estados Unidos). Los ministros pidieron avances en este campo en Praga en 2001 y más explícitamente en Berlín en 2003 y pudieron adoptar una primera lista de estándares de calidad “europeos” en Bergen en 2005. De su lado, las universidades agrupadas en la Asociación de Universidades Europeas (EUA) insistieron ya en Salamanca en 2001 en la importancia de este tema y en su voluntad de poner en marcha un sistema de aseguramiento de la calidad controlado por ellas mismas. En Bergen en 2005 se confirmó que el futuro sistema europeo de aseguramiento de la calidad y de acreditación tendrá que apoyarse en primera línea en los esfuerzos de las universidades, pero también en agencias de calidad externas a las universidades.

Es cierto que para que haya calidad, cada universidad tiene que crear en su seno mecanismos de evaluación y mejora de la calidad. Pero esto no basta, ni para saber cuáles son los estudios que cumplen con ciertas condiciones o estándares, ni para agilizar un proceso de reconocimiento más fácil entre universidades, sean éstas del mismo país o de países distintos. Un número cada vez más importante de países crearon agencias de evaluación externas o de “acreditación”; para hacerlas creíbles y para interrelacionarlas se requiere, cada vez más, que cuenten con un marcado “carácter europeo”.

En 2003 en Berlín se pidió, por segunda vez, a la ENQA (la European Network of Quality Assurance, red europea de todo tipo de agencias nacionales de calidad en la enseñanza superior) que preparara para el 2005, una lista de criterios o estándares de calidad para: i) el aseguramiento de calidad interno a cada universidad; ii) la evaluación o acreditación de la calidad por una agencia externa y; iii) la evaluación de la calidad de las propias agencias

de calidad, con fin de permitir en un futuro próximo una forma de reconocimiento mutuo de las evaluaciones hechas por estas agencias.

Además de ENQA se ha perfilado otra red, enfocada hacia la acreditación: el Consorcio Europeo para la Acreditación (ECA), que podría prefigurar el funcionamiento del futuro sistema europeo, en el que se daría el reconocimiento mutuo entre agencias de demostrada calidad, nacionales o regionales (por ejemplo en una área lingüística o geográfica) o bien especializadas en una disciplina o un campo profesional continental.

Más recientemente, la importancia del tema del aseguramiento de la calidad y de su impacto sobre el desarrollo de la calidad y hasta la excelencia de las universidades en la sociedad y economía del conocimiento así como sobre la movilidad de estudiantes y egresados fue confirmada por otro acontecimiento en el ámbito europeo. Además de la agenda de Bolonia fijada por los 45 países participantes, la Unión Europea como tal, con sus 27 Estados Miembros, empezó a partir del 2002 proponiendo su propia agenda de modernización de las universidades, con fin de fomentar el crecimiento económico, el empleo y la coherencia social que necesita la UE en la era del conocimiento y de la globalización. En una Unión donde la educación y la formación son asunto de los Estados Miembros y no de la Comunidad Europea como tal, la UE no obstante se atrevió a tomar iniciativas importantes en el campo de la cooperación europea en el aseguramiento de la calidad en la enseñanza superior. Basándose en una primera Recomendación del 1998 que permitió vincular en el marco de la ENQA (Red Europea de Agencias de Calidad) las agencias de calidad que en esta época se iban creando, la UE adoptó en 2006 una nueva Recomendación del Parlamento Europea y del Consejo de Ministros a los gobiernos de los Estados Miembros sobre el aseguramiento de la calidad y la acreditación en la enseñanza superior. Consiste en cinco pasos consecutivos. El primero es bastante fácil, el quinto mucho más ambicioso.

- El primer paso es la piedra clave del sistema europeo y consiste en recordar que la calidad radica en universidades, y que lo más importante es que las universidades tengan un sistema interno de aseguramiento de calidad.
- El segundo paso prevé la evaluación de las propias agencias de aseguramiento de la calidad y su vinculación en una red horizontal. Las agencias tendrán que someterse a una evaluación externa para demos-

trar su calidad a sus pares de otros países. Se puede hablar de “meta-acreditación” porque en un tal sistema se verifica primero la calidad de las agencias de calidad: si hacen bien su trabajo respecto a las universidades en su propio país, esto es la condición para que se puedan convalidar sus “decisiones” en otros países –sin que se estandaricen los estándares: basta un nivel “suficiente” de compatibilidad. Concretamente, para que esto suceda es importante que todas las agencias se basen en algunos principios comunes en cuanto a su independencia, a los estándares que aplican y al proceso que utilizan.

- El tercer paso, más complicado, consiste en la creación de un “registro” europeo de las agencias de calidad de buena calidad. Estas agencias deberán ser co-aprobadas, es decir que tendrán que merecer la confianza de sus pares. Este registro necesitará un órgano con la responsabilidad de controlar qué agencias tienen calidad suficiente, independencia efectiva, estándares adecuados, procesos suficientemente bien organizados como para figurar en la lista de buenas agencias de Europa. Hubo un debate sobre si el órgano de control de la admisión de agencias al registro europeo debería agrupar solamente a las agencias (porque se trata de un proceso entre pares) o bien si tienen que participar en la decisión los stakeholders, es decir las universidades, los estudiantes, los profesores, los estados, los empleadores. La Recomendación adopta el principio de un modelo de stakeholders, lo que significa que las agencias no se van a poder controlar totalmente a sí mismas.
- El cuarto paso establece el principio de libre elección de agencias por universidades. Esto significa que una universidad de un país que todavía no tiene agencia de calidad bien establecida, o realmente creíble en el ámbito europeo, podrá solicitar una acreditación por una agencia de otro país para demostrar que cumple con los mismos estándares que universidades de este otro país. Este principio es el fundamento de la acreditación “estratégica”, es decir la búsqueda de un “sello de calidad” que no es obligatorio, pero que permite a una universidad fortalecer su imagen de esta manera. Es importante que esta posibilidad exista para abrir un nuevo espacio de libertad de las universidades, pero también para evitar que en Europa las únicas agencias de calidad y de acreditación que puedan funcionar fuera de su propio país sean las de Estados

Unidos, como ABET o la AACSB. Es mucho más normal que las agencias europeas también puedan otorgar sellos de calidad a universidades fuera de su propio territorio y así confirmar que éstas tienen el mismo nivel de calidad que universidades nacionales.

- El quinto paso supone que todos los Estados Miembros acepten “tomar en cuenta” las decisiones de todas las agencias del registro. Hay algunos gobiernos que ya aceptan este principio: para una universidad de su país que consiga un sello de calidad forastero, el efecto será el mismo que si la hubiera acreditado la agencia nacional –incluso cuando se trata, por ejemplo, de autorizar una nueva universidad y de financiarla. Otros países seguramente tomarán una postura más cautelosa. Este mecanismo es particularmente importante para los cursos “europeos” comunes con doble titulación de universidades de países diferentes (como por ejemplo, los nuevos másteres europeos respaldados por el programa Erasmus Mundus): si no existiera un mecanismo específico para estos, sería preciso que un curso conjunto entre, por ejemplo, universidades de 5 países estuviera evaluado y acreditado en cada uno de estos países, con el riesgo de que quizás se acreditase en 3 y se rechazase la acreditación en 2. El principio de aceptación de todas las agencias del registro permitirá, un su momento, delegar a una agencia la responsabilidad de acreditar una específica titulación conjunta.

## 2. Anterioridad de la acreditación en Latinoamérica

Como ya se señaló, modelos de agencias nacionales de acreditación se plantaron en varios países de América Latina años antes de que aparecieran las primeras agencias de acreditación en Europa. Tales agencias corresponden con un fenómeno nuevo en Europa, mientras que la amplia experiencia de Latinoamérica en este campo se refleja normalmente en el diálogo y en los logros del Proyecto 6x4.

La tradición en casi todos los países europeos se basa sobre un control por el estado, que da autorizaciones y homologaciones. Se trata en general de un control *ex ante* bastante diferente del aseguramiento de calidad como se entiende desde hace pocos años. El movimiento empezó en el Reino Unido

y en la Europa Central en los primeros años de la década de los 1990. En la Europa continental occidental empezó solamente en el año 1998. Esto significa que en Europa el aseguramiento de calidad en la forma de sellos de calidad o de acreditación, siendo muy reciente, aún se encuentra muy en flujo. La emergencia de la acreditación y del aseguramiento externo de calidad en Europa responde a cambios muy profundos en el entorno nacional, pero también internacional: entre estos destacan el fuerte crecimiento del sector privado, el crecimiento de la educación importada y la más fuerte autonomía de universidades en la gran mayoría de los países europeos. Estos cambios crearon una mayor necesidad de un sistema de acreditación. También hay en casi todos los países de Europa una fuerte demanda social de mejora de la calidad y de la pertinencia de la educación superior. Esto implica cambiar los currículos y mejorar los métodos de aprendizaje, pero más profundamente plantea un nuevo enfoque en la calidad de la educación superior, evaluando no solamente la oferta académica, sino las habilidades que aprenden realmente los estudiantes. Estas son unas de las razones que explican el surgimiento del movimiento hacia el aseguramiento de calidad y la acreditación en Europa.

Los primeros pasos en el ámbito europeo en el dominio del aseguramiento y la acreditación externos de la calidad se hicieron sin coordinar. El resultado es que después de muy pocos años ya existen en Europa todos los modelos de agencias posibles: todas las definiciones posibles de lo que es “calidad”; agencias que evalúan programas individuales o facultades o que acreditan instituciones enteras; sistemas donde se evalúa basándose en los ingredientes (de acuerdo con la calidad de los inputs, es decir del currículo, de la calificación del personal docente, etc.) o en las habilidades que adquieren los estudiantes, o en una mezcla de ambos. Se trata cada vez de evaluar una forma de calidad “global”, es decir que no importa solamente la calidad académica tradicional del currículo, sino también los resultados del proceso de aprendizaje (es decir si está efectivo el sistema didáctico y si se pierden muchos estudiantes a lo largo del camino), la calidad de los servicios a los estudiantes, etc. Además de varias definiciones de la “calidad” y de una extensa diversidad de criterios y estándares, también ya existen en Europa todos tipos de agencias de aseguramiento de calidad y de acreditación: las hay nacionales y regionales (en el sentido de más pequeñas que nacionales

así como en el sentido de agrupaciones de dos o tres países, como en el caso de los países nórdicos o de los países de lengua alemana). Hay también agencias especializadas, con ámbito europeo, por ejemplo para las Ciencias Empresariales o (todavía al estado de proyecto piloto) para la acreditación de carreras en el amplio campo de ingenierías. Estas agencias pueden ser públicas o privadas, con varias fórmulas intermediarias. Pueden enfocarse solamente en evaluar (dando una opinión) o pueden acreditar (es decir dar un sello de calidad formal), como lo hacen todas las agencias del Consorcio Europeo por la Acreditación (ECA). Hay sistemas donde la evaluación externa o la acreditación son obligatorias y otros donde son optativas, dando así a las universidades una posibilidad de solicitar otro sello de calidad, por razones estratégicas - es decir una acreditación que les permita demostrar su calidad y de esta forma adquirir más prestigio o más atractivo.

De esta explosión de agencias y sistemas de aseguramiento de calidad y acreditación ha surgido un nuevo desafío: con el proceso de Bolonia se espera salir del caos de miles de titulaciones difícilmente compatibles en Europa; pero quizás existe el riesgo de entrar simultáneamente en un caos de mecanismos de aseguramiento de calidad o de acreditación. El desafío es aún mayor cuando se tiene en cuenta la necesidad de asegurar la coherencia del sistema europeo como conjunto con respecto al exterior, específicamente con Estados Unidos y América Latina. Sin respuesta europea coordinada, un mismo diploma de un país tercero (Australia, Brazil o Estados Unidos) podría ser ignorado en algunos países europeos, ilegal o no reconocido en otros y oficialmente acreditado a varios niveles en los demás. Esto sería equivalente a una nueva fuente de confusión.

De este caos, y con intención de evitarlo, surgieron esfuerzos para construir un sistema organizado a nivel europeo. Se descartó desde el inicio la opción de crear una agencia europea con autoridad en todos los países de la UE. Pero también era preciso evitar la repetición al nivel europeo del trabajo ya bien hecho a nivel nacional, que cuenta con el nivel suficiente de credibilidad en los ámbitos nacionales. Por eso, se decidió avanzar en la construcción de un sistema o plataforma de equiparación europeo de esquemas y procesos de evaluación y acreditación (una especie de clearinghouse) en vez de desarrollar una agencia europea única con estándares únicos. Por eso, la principal pregunta que surgió era ¿cuanta convergencia se necesita entre los

sistemas y las varias agencias para que pueda funcionar un mecanismo de reconocimiento mutuo? La misma pregunta se puede también formular de otra manera: ¿qué grado de similitud y qué instrumentos comunes se necesitan para crear un nivel suficiente de confianza, a pesar de la diversidad y de las diferencias?

En la búsqueda de una respuesta a preguntas semejantes en su propio entorno regional también se adelantó Latinoamérica antes de Europa. Aunque abarcan solamente algunas profesiones, los pasos hechos en el marco del Convenio Andrés Bello u del Mercosur son anteriores al proceso de Bolonia. Además, existe desde ya años un mecanismo mas general de convalidación de decisiones de acreditación en el marco de la Confederación Universitaria Centroamericana (CUCA). Por lo menos algunos de los promotores del futuro esquema europeo de convalidación de los sellos nacionales de calidad tomaron inspiración de este modelo – así como de otros, en países con estructura federal de su sistema universitario y de su sistema de aseguramiento de calidad, como Estados Unidos y Alemania.

En un continente en vía de integración como Europa, el aseguramiento de calidad o la acreditación en un país vale muy poco si no tiene credibilidad europea. El imperativo mayor en el dominio internacional es que agencias de calidad tienen que convencerles a sus pares en otros países que son dignas de su confianza. Sólo así pueden estar al servicio de universidades y de estudiantes de su propio país. Esto permite subrayar la importancia clave de los sistemas de acreditación en cuanto al reconocimiento de las titulaciones nacionales en el ambito internacional, y por eso en cuanto al acceso al mercado laboral europeo. Es también importante para establecer la credibilidad y el atractivo de los sistemas europeos en otras regiones del mundo, específicamente USA, América Latina o Asia.

Este imperativo es el factor principal que subyace a los esfuerzos de crear en Europa un sistema organizado a nivel continental de aseguramiento de la calidad por el reconocimiento mutuo de los sellos de calidad que existan a nivel nacional. Es importante recordar que estos esfuerzos se desarrollan dentro de dos marcos diferentes: él de la Unión Europea (por el fomento de la comparabilidad y el reconocimiento de titulaciones) gracias a recomendaciones que han permitido desarrollar la red ENQA y esbozar un registro de

las agencias más creíbles (ver parte 1); y el marco del proceso de Bolonia, que intenta crear un espacio europeo de enseñanza superior coherente, compatible y atractivo para el 2010.

### 3. Aportes del Proyecto 6x4

El aporte más importante del proyecto 6x4 es que ha permitido establecer las varias funciones del aseguramiento de calidad y de la acreditación en el ámbito de una área continental en creación. Estas funciones no son tan distintas de lo que son en el ámbito nacional, pero tienen algunos rasgos específicos.

- Una de las funciones principales es obviamente garantizar la calidad, pero en el ámbito internacional es también importante garantizar la calidad de la enseñanza superior que se importa desde fuera y de la que se exporta a otros países – especialmente en el caso de un espacio bi-continental que se quiere reforzar como es el caso del espacio universitario latinoamericano-europeo.
- La segunda función, que es quizás aun más importante en el ámbito internacional que en el ámbito nacional, es demostrar la calidad, y específicamente demostrarla fuera del propio país. Hay tres retos importantes aquí. Primero, se trata del reconocimiento de los títulos de un país en otros países, y esto depende de la fé que el sistema de aseguramiento de calidad de este país se merece en el exterior. El segundo punto concierne el acceso al mercado laboral y será en este momento más importante en la Unión Europea que en Latinoamérica: la UE ya tiene un mercado laboral único, pero para que funcione es imprescindible que se reconozcan las calificaciones y las competencias adquiridas en cualquier de los Países Miembros; el acceso justo al mercado laboral depende de la calidad de los sistemas de calidad de los diversos países. Es previsible que en su momento este aspecto también recibirá más atención en el marco del espacio regional de América Latina y el Caribe. La tercera razón de demostrar la calidad fuera del país es vinculada a la necesidad de fomentar el atractivo de la enseñanza superior nacional en otros países – uno de los objetivos claves tanto del proceso de Bolonia que de la agenda de modernización universitaria de la UE.

- Lo mismo que en el ámbito nacional, se trata también al nivel regional de fomentar la calidad - no solamente de verificar si existe. Esto sucede cuando en un país se fijan – por razones de compatibilidad y de imagen internacionales – unos estandares que exigen a las universidades nacionales un esfuerzo para alzar tal nivel de calidad.
- La cuarta función a nivel internacional es crear, o fomentar, la compatibilidad entre los sistemas nacionales. Se trata de compatibilidad, no de uniformización. Es importantísimo que se hagan compatibles, a pesar de quedarse diferentes, porque son diferentes los idiomas, los sistemas, las universidades, los curriculos, etc. En el ámbito europeo e internacional, una función central de los sistemas de acreditación es combinar su diversidad con un cierto grado de cohesión. Lo mismo se tendrá que afirmar a medida que se integre más el espacio universitario de Latinoamérica y el Caribe.

Así que la pregunta más importante de todas es ¿cuáles son las agencias que merecen confianza? El proyecto 6x4 ha permitido identificar y confirmar las tres dimensiones claves en esta pregunta – que son también los factores claves de calidad que se exigen de las agencias de calidad que pertenecen a las redes ENQA y ECA.

- Primero, es preciso que las agencias tengan independencia. No se van a crear fuera de su país, y quizá tampoco en su propio país, las agencias que estén a los órdenes de un gobierno, un grupo de universidades o quizá un grupo de presión industrial. Hay varios factores que permiten verificar si existe o no independencia. Uno de estos es tener una talla crítica: puede ser un problema en países pequeñitos con pocas universidades donde todos universitarios se conocen entre sí; las agencias de tales países pueden tener dificultades específicas para establecer que son realmente independientes. Lo fundamental es que a todos niveles del proceso de acreditación o de aseguramiento de calidad, participen personas que no tienen un interés directo en el sistema evaluado: debería participar por lo menos una minoría significativa de extranjeros, no solamente como evaluadores de terreno, sino también en los órganos de decisión.

- Otro factor clave es la credibilidad del proceso que aplica una agencia. El proceso debería incluir: una autoevaluación por la universidad; una revista externa por especialistas del dominio y otros expertos, incluso extranjeros; una síntesis sobre la cuál la universidad o el programa evaluado puede comentar; y en el caso de acreditación, la adopción (con participación de extranjeros) y la publicación de una “opinión” o “decisión”. El proceso necesita ser más que un peer review (revista por pares) para proteger el derecho de universidades de ser diferentes y de innovar y modernizarse: los “pares” no son necesariamente orientados a la innovación y se conocen casos donde suelen meramente verificar si el nuevo programa que solicita acreditación es parecido al suyo propio. Será importante que esta opinión o decisión se registra en el registro europeo. Un factor suplementario de credibilidad es cuando la agencia tiene la posibilidad de acreditar a universidades de otros países: si se reciben peticiones de acreditación desde universidades extranjeras, esto señala claramente que hay credibilidad fuera del país.
- La tercera dimensión que condiciona la imagen de una agencia de calidad es la credibilidad de los estándares que utiliza. Es importante que estén públicos y publicados, que se apliquen realmente, que estén estables (es decir que no cambien de acuerdo con la universidad que se trata de evaluar), que los estándares estén suficientemente exigentes como para convencer las agencias de otros países. No obstante, es también fundamental que estos estándares se queden con un suficiente grado de flexibilidad para tener en cuenta la diversidad de las universidades y de los programas, incluso dentro de cada país, y para evitar que se apliquen de manera ciega como una mera lista de criterios que hay que verificar. Acreditación es algo más complicado que medir unos criterios cuantitativos: necesita juicio y flexibilidad para entender lo que pretende hacer una universidad. Esto es la razón por cual no sería útil una completa estandarización de estándares – aunque se puede notar en la práctica que los estándares de las varias agencias tienen una tendencia espontánea a converger, a acercarse cada vez más, por dos fenómenos: uno es que se comparan entre agencias los estandares; el otro es que a nivel europeo existen algunas referencias comunes sobre lo que son una licenciatura, un master y un doctorado.

Para concluir, es importante añadir que todo esto está aun en flujo y que queda mucho que profundizar e implementar. De este punto de vista será determinante una vinculación mucho mas fuerte de las agencias a nivel regional (ENQA y registro en Europa, red o redes Latinoamericanas), pero también entre ambos continentes. Ya existe la Red Iberoamericana para la Acreditacion de la Calidad de la Enseñanza Superior (RIACES) que agrupa a las agencias de la mayoría de los países de Latinoamérica y de España (ANECA). Pero es previsible que en el futuro será preciso involucrar mucho mas agencias europeas, y en su momento las redes europeas de calidad ellas mismas. El proyecto 6x4 ha contribuido a la preparación del terreno. En las futuras etapas que van a aprovechar el trabajo ya hecho, quedan unos desafíos apasionantes que afrontar con respecto al aseguramiento de la calidad en los ámbitos continentales de Europa y Latinoamérica, y aun más en el ámbito transatlántico del espacio universitario que quieren construir entre sí.