

- **EVALUACION**
- **ACREDITACION**
- **RECONOCIMIENTO DE TITULOS**
- **HABILITACION**

ENFOQUE COMPARADO

Angel Diego Márquez
Mónica Marquina

INDICE

EVALUACION, ACREDITACION, RECONOCIMIENTO DE TITULOS Y HABILITACION – ANGEL DIEGO MÁRQUEZ Y MÓNICA MARQUINA

CAPITULO I

CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....	11
-----------------------------------	----

CAPITULO II

ALGUNAS PRECISIONES ACERCA DEL CAMPO DE ESTUDIO	14
---	----

CAPITULO III

COMPARACIÓN: POSIBILIDADES Y LÍMITES.....	15
---	----

PARTE A

HACIA LA CONTEXTUALIZACIÓN DEL NÚCLEO TEMÁTICO.....	18
---	----

CAPITULO IV

CALIDAD - EVALUACIÓN DE LA CALIDAD.....	18
1. APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE CALIDAD.....	18
2- EVALUACIÓN DE LA CALIDAD.....	28
2.1. <i>Ideología, política y evaluación de la calidad</i>	32
2.2. <i>Fines, objetivos y propósitos de la evaluación</i>	36
2.3. <i>Unidades de evaluación o “focos”</i>	39
2.4. <i>Los responsables de la evaluación y de la acreditación</i>	42
2.5. <i>Procedimientos básicos. Medios y mecanismos</i>	53
3- POLÍTICAS Y SISTEMAS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN	63

PARTE B

NUCLEO TEMATICO.....	67
----------------------	----

CAPITULO V

1- LA ACREDITACIÓN DE INSTITUCIONES, CARRERAS O PROGRAMAS	67
1.1. <i>Niveles de acreditación</i>	78
1.2. <i>La acreditación de los posgrados</i>	81
1.3. <i>Papel y valor de la acreditación</i>	86
1.4. <i>Procesos y mecanismos de acreditación</i>	88
2- RECONOCIMIENTO Y VALIDEZ NACIONAL DE TÍTULOS. HABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO PROFESIONAL.....	92

PARTE C

CAMPO COMPLEMENTARIO	106
----------------------------	-----

CAPITULO VI

HOMOLOGACIÓN Y RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS EN EL ÁMBITO DE LA UE, DEL TLC Y DEL MERCOSUR	106
--	-----

PARTE D

CAPITULO VII

CARACTERIZACIÓN DEL PANORAMA NACIONAL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y SITUACIÓN ACTUAL.....	111
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	111
1.1 <i>El debate sobre la habilitación para el ejercicio profesional</i>	111
1.2 <i>El debate en torno a la construcción de un sistema nacional de evaluación y acreditación</i>	116
2. SITUACIÓN ACTUAL A PARTIR DE LA SANCIÓN DE LA LEY 24.521	121
ANEXO: LA NORMATIVA EXISTENTE EN LA MATERIA.....	125

PARTE E

CAPITULO VIII

ESTUDIO DE CASOS	129
1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	129
2. FRANCIA.....	143
3- ESPAÑA	148
4- COLOMBIA	152
5- MÉXICO.....	156
6- BRASIL.....	161

Agradecimientos:

Deseamos expresar nuestro agradecimiento a las muchas personas que tuvieron a bien ofrecernos informaciones, documentos, libros, etc. sobre la base de los cuales hemos podido elaborar este trabajo.

Entre otros, a la Sra. Catalina Mac. Lorin, Agregada Cultural de la Embajada de Francia; a Angel Altisent Peña, Consejero de Educación y Ciencia de la Embajada de España; a la Embajada de los Estados Unidos de América; a la Srta. Liz Reisberg de la International Strategies Training, al Dr. Hugo Casanova, de la UNAM (México), a la Dra. Marilia Morosini de la UFRGS (Brasil) y al Lic. Sergio Trippano de la UBA y la UNR.

Deseamos igualmente expresar nuestro reconocimiento al Sr. Ricardo Carballo por el enorme esfuerzo que implicó “viajar” durante horas por INTERNET para obtener muy valiosas informaciones y por la traducción, mediante computadora, de diversos documentos.

A Diana Soriano debemos agradecerle la tediosa tarea de “tipear” en computadora los manuscritos.

Advertencia

La presente obra constituyó originalmente un “Informe” que los autores -en su calidad de “consultores”- debieron presentar a la CONEAU, conforme a precisos “Términos de Referencia”.

Dicho “Informe” debió ser redactado en un lapso establecido, por cierto sumamente breve en relación con la temática que resultaba preciso examinar y con la cantidad de informaciones que fue necesario coleccionar en fuentes no fácilmente accesibles.

Nuestro propósito al redactar dicho trabajo consistió en ofrecer un “corpus” de informaciones sobre los temas en examen que reflejara, lo más fielmente posible, los datos más actualizados provenientes de fuentes institucionales y las opiniones de los más caracterizados autores sobre la materia, en especial, sobre ciertos asuntos controversiales.

En aras de la mayor objetividad posible, nos hemos limitado a exponer el pensamiento de diversos especialistas, tratando de mostrar las posiciones coincidentes o complementarias y de puntualizar las disidentes.

Ello explica, en gran medida, la abundancia de citas que ofrece el trabajo y las muy escasas reflexiones personales que contiene sobre los temas considerados.

Reconocemos que algunos conceptos e informaciones se reiteran con excesiva frecuencia. Tales reiteraciones, se deben, entre otras razones, a la estructura de la obra, a la similitud o proximidad de algunos temas y al propósito didáctico de presentar dichos temas con la mayor claridad posible.

No se trata, en consecuencia, de un estudio o investigación, realizado con la sistematicidad, profundidad y rigor metodológico que hubiera sido deseable, imposible de concretar en un tiempo tan limitado como el que dispusimos.

Para la edición de esta obra, sólo hemos enmendado algunos errores que se deslizaron en el citado “Informe”, agregado algunas consideraciones que estimamos contribuirán a dar mayor claridad a determinados temas y actualizado algunas informaciones.

Las consideraciones que formulamos precedentemente sólo tienen por objetivo precisar el origen, sentido y propósitos de esta obra, a fin de mejor situar al lector frente a ella.

CAPITULO I

Consideraciones Preliminares

El campo temático del presente trabajo está determinado, en sus líneas principales, por los Términos de Referencia de la consultoría que nos fuera confiada por la CONEAU.

El "objetivo general" del presente estudio, según se establece en los Términos de Referencia de la citada consultoría, consiste en ofrecer "asesoramiento con vistas a preparar capacidades institucionales para instituir y desenvolver un sistema de regulación oficial en el que se encuentren armónicamente vinculados el Reconocimiento Oficial de Títulos y la Acreditación de Carreras de Grado y de Posgrado, en el marco de la legislación vigente".

En el ámbito mayor de ese objetivo general se inscriben los objetivos particulares y específicos de la labor encomendada.

Obviamente, para alcanzar dicho "objetivo general" resulta necesario incluir una serie de temas que exceden los directamente relacionados con los objetivos específicos. Por otra parte, en general, tales temas abonan y dan sustento a los temas referidos a los objetivos particulares.

La exposición limitada a la temática específica que se nos solicita, sin los fundamentos que se derivan de otros temas no incluidos en los Términos de Referencia, resultaría descontextualizada y de más difícil comprensión, en especial para un lector no suficientemente informado respecto del "estado del arte" en la materia.

Seguidamente se señalan los objetivos particulares establecidos por la CONEAU para el presente estudio:

- a) Caracterizar el panorama nacional por conjuntos disciplinarios y distritos.
- b) Analizar la casuística internacional, tomando como mínimo dos casos de Latinoamérica, dos casos de Europa y uno de Estados Unidos.
- c) Informar sobre el régimen vigente en materia de reconocimiento de títulos y acreditación de carreras de grado y posgrado en varios casos (nacionales y extranjeros).

El análisis de la casuística internacional se deberá centrar, fundamentalmente, en los aspectos referidos a la normativa vigente en los países en estudio así como a las políticas, los sistemas, estrategias y procedimientos relativos al reconocimiento de títulos o validez nacional de títulos y a la acreditación de carreras de grado y posgrado.

Es obvio que en los Términos de Referencia de una consultoría no resulta posible consignar pormenorizadamente la totalidad de los asuntos a examinar para alcanzar los objetivos, generales o particulares, que se persiguen.

Constituye una responsabilidad de los autores del estudio la inclusión de los temas que consideramos necesario examinar a fin de ilustrar mejor los temas centrales.

Entre otros temas adicionales que hemos considerado necesario y pertinente incluir cabe señalar el referido a la "habilitación para el ejercicio profesional", estrechamente vinculado con la "validez nacional de los títulos". Dicho tema adquiere especial importancia en virtud de la actualidad y relevancia que ha alcanzado el problema de la homologación y reconocimiento de títulos extranjeros en el ámbito de la UNION EUROPEA, del TLC y del MERCOSUR.

Igualmente se ha tenido en consideración, al planificar organizar y delinear el campo del estudio, las tareas que la Ley 24.521 de Educación Superior le asigna a la CONEAU:

- a) El dictaminar sobre la base de evaluaciones de los proyectos respectivos, en lo relativo a la puesta en marcha de nuevas instituciones universitarias nacionales y el reconocimiento de las provinciales así como el otorgamiento de la autorización provisoria y reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas;
- b) El realizar evaluaciones externas de las universidades;
- c) La acreditación periódica de carreras de grado;*
- d) La acreditación periódica de especializaciones, maestrías y doctorados;
- e) El dictaminar sobre el reconocimiento de las entidades privadas que se constituyan con fines de evaluación y acreditación de instituciones universitarias.

El presente estudio no podía dejar de tener en consideración la totalidad de las labores que, por mandato legal, tiene a su cargo la CONEAU. El objetivo central de este estudio consiste, precisamente, en ofrecer bases teóricas e informaciones, provenientes de otros países, acerca de algunos de los temas relativos a determinadas labores que tiene a su cargo la CONEAU. No obstante, en forma concurrente con ese objetivo central, y los temas que incluye, se sitúan otros temas íntimamente interrelacionados que hemos estimado válido examinar en el presente estudio. Cabe observar, además, que las labores que debe desarrollar la CONEAU se vinculan estrechamente entre sí y que unas implican tareas o acciones comunes a otras.

Dictaminar acerca de la puesta en marcha de nuevas instituciones universitarias nacionales, acerca de la autorización provisoria así como del reconocimiento definitivo de las universidades privadas, exige contar con elementos teóricos y normativos que permitan evaluar los proyectos presentados y juzgar acerca

* Cabe señalar que se trata de las carreras de grado a las que se refiere el Art. 43 de la Ley de Educación Superior N° 24.521. Es decir, de aquellas carreras correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes.

del cumplimiento de requisitos mínimos que deben cumplimentar las nuevas instituciones (infraestructura, bibliotecas, laboratorios, currícula, calidad del personal docente, etc.).

Las labores que implica el dictaminar sobre la puesta en marcha de nuevas instituciones se vinculan estrechamente con la evaluación y acreditación institucional y, en un marco mayor, con las políticas de evaluación y el eventual establecimiento de un sistema nacional de evaluación de la calidad.

Por las razones expuestas hemos estimado conveniente incluir en el presente estudio diversos temas que consideramos de fundamental importancia, aunque no se encuentren directamente vinculados con la acreditación de carreras y el reconocimiento oficial de títulos.

Entre dichos temas cabe destacar los relativos a las "Políticas de evaluación y acreditación" y al "Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior".

Igualmente, hemos considerado de interés dedicar un capítulo especial al tema de la "Homologación y reconocimiento de títulos en los nuevos 'bloques' de países (Unión Europea, Tratado de Libre Comercio [TLC o NAFTA], MERCOSUR)".

Consideramos que toda actividad referente al reconocimiento oficial de títulos y a la acreditación de instituciones de educación superior o de programas o carreras debe ser visualizada en la óptica de la nueva realidad que implica la constitución de "bloques" o conjuntos de países con propósitos que superan la mera integración de las economías y que generarán o incrementarán la movilidad de los profesionales entre los países que integran dichos "bloques".

En lo que respecta al análisis de la "casuística" internacional hemos considerado de interés, por una serie de razones y motivos que expondremos oportunamente, centrarla en los siguientes países: Estados Unidos de América; Francia y España (Europa); Brasil, México y Colombia (Latinoamérica). No obstante dedicar preferente atención a dichos países, incorporaremos informaciones relativas a otros países tales como Chile, Canadá, Holanda, y en general, a los que participan en el "Centro Europeo para la Educación Superior" (CEPES - UNESCO).

Si bien se nos solicita en los términos de referencia el examen de un caso de los Estados Unidos, dadas las características peculiares de dicho país en lo que respecta a su política educativa general, y específicamente a su política de evaluación y acreditación, a la peculiar estructura y organización de su sistema educativo y de su sistema de evaluación en particular, hemos considerado pertinente referirnos al país en general y examinar algunos aspectos particulares de las seis regiones en que se divide dicho país a los efectos de la evaluación y acreditación.

CAPITULO II

Algunas precisiones acerca del campo de estudio

En el capítulo precedente, en el que nos hemos referido al objetivo general del presente estudio y a sus objetivos específicos o particulares, señalamos que hemos considerado necesario incursionar sobre otros diversos aspectos colaterales relacionados con la temática central.

Resulta de necesidad ahora delimitar con precisión el campo "total" de estudio y determinar, a partir de dicho campo, los diferentes temas centrales y los temas que permiten acceder al núcleo temático central a fin de contextualizarlo y fundamentarlo, al que hemos denominado temática de fundamentación.

El *campo central* de estudio lo constituye la acreditación de carreras de grado y de posgrado y el reconocimiento y validez nacional de los títulos.

Pero para abordar ese campo central resulta absolutamente necesario incursionar en una serie de otros *campos conexos* que fundamentan y ofrecen elementos para una mejor comprensión del campo central o núcleo del estudio.

Dichos campos conexos abarcan una amplia temática que incluye: la calidad de la educación y la pertinencia; la evaluación de la calidad; las políticas de evaluación y acreditación; los sistemas nacionales de evaluación y acreditación; el Estado evaluador; la ideología y la evaluación; la cultura de la evaluación, etc. Además, del campo central y de los campos conexos se deriva un campo complementario íntimamente ligado al núcleo temático central: el de la "Obtención, homologación y reconocimiento de títulos en el ámbito de la UNION EUROPEA, del TLC y del MERCOSUR".

En síntesis, al *campo nuclear* del estudio se adicionan otros *campos conexos* y de ambos se deriva un *campo complementario* al que nos hemos referido en líneas precedentes.

Podría entonces considerarse que el campo total del estudio lo integran el *campo nuclear*, los *campos conexos* y el *campo complementario*. Cada uno de estos campos será abordado mediante el examen de diferentes temas o asuntos organizados en una secuencia lógica.

Los tres campos se encuentran íntimamente relacionados, y resultan prácticamente inescindibles.

CAPITULO III

Comparación: posibilidades y límites

El presente estudio, como ya se ha señalado, pretende enfocar los temas a considerar en una perspectiva comparada. A tales efectos se propone examinar el núcleo temático central así como los campos conexos y complementarios en diferentes realidades y contextos. En general, tales realidades y contextos corresponden a los países que serán examinados en la casuística internacional, aunque en algunos casos se vinculan con países no incluidos en los estudios de caso.

La comparabilidad de diversos aspectos de los sistemas educativos ha logrado notables avances gracias al progreso de la educación comparada. Esta se ha visto favorecida por el surgimiento, especialmente en los últimos veinte años, de diversos organismos e instituciones dedicados específicamente a la realización de estudios comparados, o de otros organismos que, sin tener como objetivo central la realización de estudios comparados, han contribuido, mediante diversos trabajos e investigaciones a ampliar y consolidar el campo de la comparación.

Los modernos medios de comunicación electrónica tales como el INTERNET o el correo electrónico contribuyen enormemente a facilitar los estudios comparados.

La UNESCO, el Consejo de Cooperación Cultural (CCC) en el seno del Consejo de Europa, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y otros organismos internacionales han realizado aportaciones de gran valor.

Igualmente las asociaciones de educación comparada tales como la Comparative Education Society in Europa o la Asociación de Lengua Francesa de Educación Comparada, las asociaciones norteamericanas u otras asociaciones nacionales, así como diversos departamentos o cátedras universitarias han contribuido decisivamente al avance de los estudios comparados.

No obstante, según nuestro conocimiento, ningún estudio comparado específico ha sido consagrado al examen de temas relativos a la comparación en materia de acreditación de carreras de grado y de posgrado y el reconocimiento y validez nacional de títulos.

Algunos autores -citemos a mero título de ejemplo a Rollin Kent¹- han intentado establecer algunas líneas de análisis comparativo de políticas de educación superior. Siguiendo a Premfors², Kent procede a un somero análisis de dichas políticas, del que extrae algunas conclusiones aplicables a las políticas de evaluación.

Kent intenta comparar las modalidades de evaluación y los sistemas de evaluación en cinco países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y

¹: Kent, Rollin. *La evaluación de la educación superior en América Latina: una comparación de cinco experiencias nacionales*. CEDES. Buenos Aires, 1993.

²: Premfors Rune. *The politics of higher education in Comparative Perspective: France, Sweden and the United Kingdom*. Stockholm Studies in politics. 1980

México), así como también el grado de interés de los actores en la evaluación y los contextos políticos, las agendas de políticas de educación superior y la prioridad de la evaluación.

Cabe observar que si bien el esfuerzo realizado por Kent es loable, los resultados que alcanza no satisfacen las expectativas que suscita. Algunas de las apreciaciones son meramente subjetivas y otras, a nuestro juicio o son difícilmente comprobables o inexactas. Tal el caso de adjudicar un "alto" interés en la evaluación a la opinión pública en la Argentina.

Como era previsible la parte descriptiva del trabajo de Kent, pese a encontrarse lógicamente desactualizada, resulta de sumo interés.

No obstante, la parte específicamente comparativa, resulta a nuestro juicio, escasamente ilustrativa, esquemática, superficial y en algunos casos no corroborable o inexacta.

Burton R. Clark, realiza un interesante estudio comparado de la educación superior en su obra "*El Sistema de Educación Superior. Una visión comparativa de la organización académica*" (Universidad Autónoma Metropolitana - Nueva Imagen - México - 1983) pero no aborda en forma específica, en ningún momento, el tema de la evaluación, de la acreditación, del reconocimiento de títulos o de la habilitación para el ejercicio profesional.

La obra de Clark se limita a comparar la organización académica de la educación superior en múltiples países.

La dificultad de realizar un estudio comparado sobre temas o aspectos no cuantificables y en general, sujetos a las apreciaciones subjetivas, son evidentemente notorias.

Al referirse a la "*Comparabilidad de los estudios y a la evaluación de las competencias*" Jean Guiton³ expresa que, si bien el aporte de la educación comparada resulta esencial, ella no responde enteramente a las necesidades de aquellos que son llamados a formular un juicio de valor sobre el conjunto, muy diverso, de estudios realizados en el extranjero. Guiton se pregunta si tales juicios pueden fundarse en comparaciones objetivas, cuáles serían los instrumentos y los criterios de comparación y en qué medida son tales temas o asuntos realmente comparables.

Idénticas observaciones y preguntas podrían ser formuladas en relación con la comparación de la acreditación de carreras y la validación de títulos.

En una publicación de la UNESCO, "preparada" por la Asociación Internacional de Universidades (AIU) titulada *Les Études Supérieures - Présentation comparative des régimes d'enseignement et des diplômes* (Paris 1983) se evita todo tipo de comparación y se apela a una minuciosa descripción de los regímenes de estudios superiores de todos los países de la Organización acompañada de un léxico referido a los títulos que otorga cada país, sin pretender establecer ningún tipo de comparación entre dichos regímenes de estudio y los títulos que se otorgan en los diferentes países.

³: Guiton, Jean. *De L'équivalence des diplômes á l'évaluation des compétences*. UNESCO, Paris, 1977.

Por las razones aducidas y otras que resultaría muy extenso considerar, solo avanzaremos hasta el tercer "paso o etapa" en el análisis comparativo, sin pretender abordar la comparación propiamente dicha o comparación simultánea. En consecuencia, nos limitaremos a los tres momentos iniciales de la comparación: a la "descripción", a la "interpretación" y a la "yuxtaposición" de los temas o asuntos a comparar.

Omitimos, por ende, la etapa de la "comparación simultánea" como la denomina Bereday⁴. Creemos de interés destacar, siguiendo el pensamiento de Kells H.R.⁵ que todo tema, asunto o problema relativo a la educación superior que se desee examinar mediante un enfoque comparativo debe tener en cuenta la existencia de distintos ámbitos socioculturales en los cuales la educación superior se ha estructurado sobre distintos patrones de poder y control en la institución y en la relación entre ésta y el Estado.

Creemos pertinente señalar las dificultades lingüísticas o semánticas con que se tropieza al pretender realizar un estudio comparado. Incluso en una misma lengua, v.g. el castellano, hay palabras que adquieren significado diferente en distintos países. Un hecho, un tema o asunto se denomina en forma diferente en distintos países de habla castellana. Por ejemplo, las palabras o expresiones acreditación, homologación, reconocimiento de títulos, no significan necesariamente lo mismo en diferentes países.

Como acertadamente señala Alain Bienaymé "La palabra evaluación es una palabra que suena de manera similar en diferentes idiomas. No hay necesidad de traducirla entre el español, francés e inglés... Sin embargo, conceptos como el de la evaluación, al igual que el de autonomía significan cuestiones diferentes según el contexto nacional e histórico en que sean utilizados"⁶.

En la obra ya citada *Les études supérieures* se formula una clara "advertencia semántica" (Pág. 21) para evitar los posibles errores que eventualmente pudieran derivarse del empleo de ciertos términos. Idéntica advertencia nos vemos obligados a formular respecto del presente estudio. Máxime, cuando resulte necesario traducir al español términos empleados en inglés, francés o portugués, tales como por ejemplo, "quality assesment" (evaluación) o "quality assurance" (certificación de la calidad). La palabra "provão" que ha adquirido en el Brasil gran difusión en nuestros días resulta de muy difícil traducción. En el Diccionario Portugués Español publicado por Aguilar (Madrid 1961) el término no figura.

El TESAURO de la Educación (Terminología) publicado por la UNESCO en sus tres versiones (Castellano -1977-, Inglés -1978- y Francés -1976-) no resulta de efectiva utilidad en relación con el asunto en estudio. A título de ejemplo señalemos: La palabra "acreditación" (Instituciones) tiene como correlativas: "accreditation" (francés) y "agreement" (inglés).

Evidentemente ese solo ejemplo ilustra sobre las dificultades terminológicas que impone todo estudio comparado.

⁴: Márquez, Angel Diego. *Educación comparada. Teoría y Metodología*. Editorial Ateneo, Buenos Aires, 1972.

⁵: Kells H.R. *Higher Educational Policy*. 15 Jessica Kingsley Publishers. Londres, 1993.

⁶: Bienaymé, Alain. *Problemas de la educación superior francesa: la evaluación como una necesidad y una ayuda para el mejoramiento de la calidad* en V. Arredondo Alvarez (ed) *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior: Experiencias en distintos países. Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior. Secretaría de Educación Pública, México, 1992.*

PARTE A;Error! Marcador no definido.

Hacia la Contextualización del Núcleo Temático

En esta parte del trabajo examinaremos los temas que permiten contextualizar el núcleo central del trabajo (Parte B) y ofrecen elementos conceptuales para la fundamentación de dicho núcleo temático.

Por diversas razones -en especial por limitaciones de tiempo- los temas incluidos en esta parte del trabajo serán expuestos en forma general, sucinta, sin pretender profundizarlos.

No obstante, estimamos que su consideración resulta esencial a los fines de la mejor comprensión de los temas centrales.

CAPITULO IV

Calidad - Evaluación de la calidad

1. Aproximaciones al concepto de calidad

La evaluación de la calidad y la acreditación guardan estrecha relación, pese a ser procesos diferentes. La acreditación exige como proceso previo la evaluación aunque todo proceso evaluativo no tenga necesariamente como objetivo la acreditación.

El concepto de calidad no es fácil de definir, reconoce Mignone. Dicho concepto es, a juicio del citado autor, “necesariamente comparativo y requiere ser contrastado con las diversas realidades nacionales e internacionales y con los ideales paradigmáticos de cada época histórica”⁷.

El concepto de calidad hace referencia a valores y a significaciones. Se trata de un concepto relativo, social e históricamente determinado⁸. El problema de la calidad generalmente se suscita cuando se registra una modificación entre las expectativas colectivas y los procesos o resultados de un sistema educativo, de una institución, de un programa o de una carrera.

El proceso de globalización, así como los de integración regional (TLC - MERCOSUR) han modificado las expectativas colectivas y han hecho emerger el problema de la calidad, entre otros factores que examinaremos oportunamente.

Las expectativas colectivas -señala Arredondo Galván- expresadas como “necesidades de la sociedad o requerimientos del país” no constituyen un conjunto claro y homogéneo de demandas; por el contrario son múltiples y diversas y, en ocasiones, hasta contradictorias.

⁷: Mignone Emilio F. *La educación superior*. Revista *Criterio*. Año LXVIII. Noviembre de 1995. Pág. 622.

⁸: Arredondo Galván V.M. *El dilema entre la calidad y el crecimiento de la educación superior en La Universidad Hoy y Mañana*. Perspectivas Latinoamericanas. ANUIES/UNAM. México 1995. Pág. 155.

Según la concepción que se sustente sobre la educación, según los diferentes intereses individuales o sociales, variarán las expectativas y las nociones acerca de la calidad.

El concepto de calidad es un concepto plural, polisémico y por lo tanto equívoco. Una determinada concepción de la calidad está necesariamente condicionada por sus referentes contextuales: políticos, económicos y socioculturales. A los fines de una primera aproximación, podríamos reproducir las palabras con que la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) de México, intenta delimitar el concepto: “En términos relativos se puede entender la calidad de la educación superior como la eficiencia en los procesos, la eficacia en los resultados y la congruencia y relevancia de estos procesos y resultados con las expectativas y demandas sociales, es decir, el impacto y el valor de sus contribuciones con respecto a las necesidades y problemas de la sociedad”⁹.

Emilio Mignone, con gran poder de síntesis y de simplificación, que en nada resulta desnaturalizante, señala que “En el caso de las universidades, la calidad existe cuando se logra formar egresados con conocimientos humanísticos, científicos, artísticos, tecnológicos, profesionales y prácticos avanzados, de acuerdo con el nivel de desarrollo universal en el área disciplinaria elegida”¹⁰.

A juicio de Brunner las acepciones de ese concepto “multidimensional” varían si nos preocupamos primordialmente de los insumos, los procesos o los resultados de la educación superior. Quienes ponen el énfasis en los insumos privilegian aspectos como el gasto por alumno, la selectividad en los procesos de admisión, las calificaciones de los académicos, sus remuneraciones, la relación alumno-profesor, los servicios estudiantiles, las inversiones de capital, los recursos bibliográficos y de equipamiento y, en general, la reputación académica de las instituciones¹¹.

Quienes visualizan la calidad desde el punto de vista de los resultados otorgan prioritario interés al producto, y en particular a su adaptación a ciertos objetivos o estándares, ya sea en relación con los egresados, la docencia, la investigación, las actividades de extensión, los servicios prestados a la comunidad y en especial a la industria, la administración institucional, etc.

Conforme al modelo insumo-producto al que nos referimos, la tercera dimensión de análisis la constituyen los procesos que se vinculan fundamentalmente con la organización y administración, la estructuración de los cursos o carreras, el clima organizacional, el manejo financiero.

A fin de identificar las principales dimensiones que se ocultan bajo el concepto de calidad, de precisar los diferentes sentidos que puede tener la expresión calidad, Schwartzman, procede a un minucioso análisis de las percepciones o visiones de los actores: a) Los profesores tradicionales; b) Los estudiantes y sus familias; c) Los

⁹: ANUIES. *Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación*. Documento presentado a la Secretaría de Educación Pública. Abril de 1989, citado por Arredondo Galván V.M. en *El dilema entre la calidad y el crecimiento de la educación superior*. Ant. citado.

¹⁰: Mignone Emilio F. *La Educación Superior*. Art. citado.

¹¹: Brunner José Joaquín. *Educación Superior en América Latina: Coordinación, financiamiento y evaluación en Evaluación Universitaria en el MERCOSUR*. Carlos Marquis (compilador) M.C.E. Buenos Aires 1994. Pág. 96 y ss.

académicos y científicos; d) Los nuevos maestros de tercer nivel; e) Los agentes externos; f) Los gobiernos¹².

No nos es posible, en los límites de este trabajo, exponer en detalle el pensamiento del citado autor. No obstante, trataremos de brevemente sintetizarlo.

Las profesiones tradicionales o los profesionales de las carreras tradicionales (medicina, derecho, ingeniería) visualizan la calidad a partir del modelo que ellos “han vivido” y que una serie de factores, entre otros la masificación de las universidades, la ampliación del número de estudiantes por carreras, ha modificado notablemente. Hechos que han generado el fantasma del desempleo o el subempleo de diplomados. Para este sector la crisis de calidad de la universidad es la crisis de las profesiones liberales tradicionales.

Para el segundo sector -los estudiantes y sus familias- el problema de la calidad se vincula con la pérdida de prestigio profesional y de la garantía de un trabajo altamente remunerado. Los estudiantes y los padres perciben la progresiva devaluación de los títulos formales como el resultado de una pérdida de la calidad de las instituciones universitarias.

Para los académicos y científicos, grupo que generalmente componen los docentes que han tenido oportunidad de conocer universidades del extranjero, la calidad de la educación se asocia con las posibilidades de la investigación, con las condiciones para la realización de actividades científicas.

La calidad se fundaría en la estrecha dependencia entre la docencia y la investigación.

Los maestros del tercer nivel son aquellos que se distinguen de los antiguos profesores -profesionales liberales enseñando a tiempo parcial- así como de los profesores investigadores. Este sector no se interesa mayormente por los problemas de la calidad, ni se preocupa por acrecentarla.

Los agentes externos, en particular las empresas, son en general críticos de la calidad de la educación superior. Muy frecuentemente hacen oír sus quejas por el hecho de que, a su juicio, los egresados universitarios no tienen la competencia esperada. Los usuarios de los servicios son igualmente críticos del nivel de los profesionales que los atienden.

A juicio de Schwartzman, la educación superior en América Latina “ha sido muy poco sensible a las presiones externas, del mercado, para la mejoría de su calidad”.

Los gobiernos, según el citado autor, han dado prioridad a las políticas de corto plazo y no han concedido, por lo menos hasta hace pocos años, ninguna prioridad a la calidad. El objetivo de elevar la calidad, lógicamente, hubiera aparejado mayores compromisos a los gobiernos, especialmente de orden financiero, que éstos no estaban dispuestos a asumir.

Cabe observar, como señala Brunner, que “los actores que participan en el campo de fuerzas donde se define la agenda de calidad de la educación superior... son

¹²: Schwartzman Simón. *La calidad de la Educación Superior en América Latina*. Trabajo preparado para el Seminario sobre Calidad, Eficiencia y Equidad de la Educación Superior Colombiana. Bogotá 1989.

variados y poseen diferentes expectativas, a veces contradictorias entre sí, todo lo cual viene a complicar aún más una materia de suyo compleja”¹³.

A juicio de Schwartzman, las principales dimensiones de la calidad son las siguientes: a) La producción científica o académica; b) El análisis de desempeño académico de los estudiantes; c) El análisis del desempeño profesional o logros profesionales; d) El análisis de requisitos técnicos y profesionales (con sentido prospectivo del desarrollo del mercado de trabajo); e) El impacto comunitario y regional; f) Los valores morales y éticos; g) La formación genérica y básica (habilidades genéricas y polivalentes: comunicación escrita y oral, capacidad de identificar y resolver problemas, capacidad de relacionarse, etc.); h) La calidad de la experiencia educacional (experiencia universitaria que motiva al estudiante para el estudio, el conocimiento y el desarrollo personal).

Beatriz Macedo -Oficial Nacional de Programa Educación ORCYT-UNESCO- nos advierte sobre el falso dilema que algunos pretenden establecer entre calidad y crecimiento universitario. “El desafío de la expansión se plantea en las sociedades democráticas en las cuales debemos evitar toda discriminación o marginalización de los jóvenes a la educación superior” señala Macedo. Y agrega, “El problema de la calidad, que a nuestro entender entonces no debemos oponer al crecimiento, no lo resolvemos poniendo trabas al acceso, cerrando posibilidades de ingreso”¹⁴.

Celia Agudo de Córscico, en su condición de Coordinadora de la Comisión de Calidad de la Educación Superior del citado (ver cita 8) Seminario-Taller, expresó que se debe “entender la calidad como concepto complejo, multidimensional que depende de un marco contextual e implica en este caso la consideración racional y la valoración de la universidad. La calidad como búsqueda de excelencia obliga, sin desatender la visión integradora, al análisis de las características estructurales de la universidad, de sus misiones y sus funciones”.

Para Coombs, el concepto de calidad incluye no sólo la noción de “altos estándares” y altos niveles en el logro y desempeño estudiantil, sino que también incluye, de manera muy importante, las nociones de relevancia y correspondencia de lo que se enseña y aprende en relación con las necesidades prioritarias de aprendizaje de la vida real, tanto presentes como futuras.

Evidentemente, se trata de tener en cuenta las necesidades educativas actuales, como las prospectivas de la sociedad. Cumplir tal objetivo exige una permanente revisión y actualización de los contenidos programáticos.

El concepto de “relevancia” utilizado por Coombs coincide con el de pertinencia utilizado por otros autores¹⁵.

Gago Huguet señala la necesidad de precisar qué “se entiende por buena calidad de la educación superior”. Reconoce que si bien la discusión al respecto puede ser

¹³: Brunner José Joaquín. *Educación Superior en América Latina: Coordinación, Financiamiento y Evaluación*. Art. Citado.

¹⁴: Macedo Beatriz. *Discurso en Jornada de Apertura del Seminario-Taller, Los nuevos escenarios Universitarios ante el fin de siglo*. Universidad de la Plata. Agosto, 1996.

¹⁵: Coombs P. *Una perspectiva internacional sobre los retos de la educación superior*. V. Arredondo Alvarez (Editor) en *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior*. México, 1992. Pág. 236.

enconada, debe hacerse. Por ello, estima que hay que adoptar un punto de vista, así sea por convención y a sabiendas de que al respecto nunca se habrá dicho la última palabra.

Considera Gago Huguet que es preciso abordar esta temática, no desde una visión solamente general, sino establecer algunos deslindes y precisar ciertos ámbitos:

1. Deben diferenciarse las funciones de la educación superior y evaluarlas en su particularidad, así como en su articulación y en sus enlaces: Docencia, investigación, difusión cultural, administración, gobierno.
2. Se requiere definir el grado de generalidad o particularidad en que se hará la evaluación de ese universo que se conoce como “educación superior”.

A su juicio la unidad idónea de evaluación es el programa académico. Los programas son, por ejemplo, la carrera de medicina, o una investigación para lograr una gasolina menos contaminante.

El autor citado señala como criterios de calidad de un programa el que sea eficaz, eficiente, pertinente, trascendente y equitativo¹⁶.

A juicio de Carlos Zubillaga la calidad de la educación superior aparece vinculada a una problemática actual de extrema complejidad.

Entre los factores que justifican una reflexión en este campo señala los siguientes:

1. El crecimiento “aluvional” que la educación superior ha experimentado, en América Latina, durante las últimas décadas, expresado en el aumento de la matrícula y la correlativa ampliación del cuerpo docente.
2. La disminución de las dotaciones presupuestarias destinadas a solventar las crecientes necesidades de recursos.
3. La difícil situación económica del personal docente que recibe remuneraciones escasas y enfrenta situaciones de “desprofesionalización” que inciden directamente en la calidad de la enseñanza.
4. La creciente retracción del Estado, traducida por una política gubernamental que desvaloriza el desarrollo de la educación superior y relega sus funciones consustanciales en la formación de nuevas generaciones de profesionales y en la generación de conocimientos científicos que apuntalen el desarrollo económico y el bienestar social del país.

¹⁶: Gago Huguet Antonio. *Calidad, acreditación y evaluación institucional en Calidad y Cooperación internacional* en *La Educación Superior de América Latina y el Caribe*. C. Pallán Figueroa Editor. CRESALC - UNESCO, 1996.

5. La dificultad estructural de los sistemas educativos, expresada en la muy escasa conexión entre sus distintos niveles, lo cual se pone de manifiesto en la inadecuación de la preparación de los egresados de la educación media.
6. La desordenada diversificación del nivel superior expresada en la multiplicación de nuevas instituciones que no cuentan con las características básicas que definen a una universidad y no reúnen los requisitos académicos mínimos.
7. La necesidad de enfrentar procesos de innovación curricular y de mejoramiento de los métodos de enseñanza y aprendizaje.
8. El vertiginoso avance del conocimiento y del acceso a la información.

Zubillaga considera que el concepto de calidad no tiene un sentido inequívoco y que, por el contrario, está vinculado a la expresión de intereses específicos, cosmovisiones ideológicas, contextos culturales y proyectos políticos. Las apreciaciones de Zubillaga nos parecen muy dignas de ser tenidas en consideración.

El autor citado estima que, como condición previa para emitir valoraciones de calidad, es preciso ponerse de acuerdo sobre el conjunto de atributos que caracterizan al objeto “Universidad”. A nuestro juicio, tarea nada fácil vista la diversidad de ópticas desde las cuales puede ser percibido dicho objeto. Lógicamente, si se quiere superar las visiones tradicionales, consuetudinariamente repetidas y sobre las cuales existe un consenso general.

En segundo término resulta preciso, a su juicio, lograr acuerdos sobre las funciones, los objetivos y las metas a las que apunta “el servicio de las funciones universitarias”

En tercer término, Zubillaga advierte, que es imprescindible, en un proceso de autocrítica y revisión de la calidad y del papel de las universidades, que no se confunda la necesidad de cambios y de adecuación de las formas, los instrumentos y las metas circunstanciales, con la alteración de sus roles históricos y sus fines esenciales¹⁷.

Es preciso -nos advierte Zubillaga- ejercer lo que podríamos denominar una “vigilancia” esencial a fin de que so pretexto de mejorar la calidad no se produzcan desviaciones fundamentales en los objetivos, metas, roles históricos y fines esenciales de la universidad en pos de búsquedas, por ejemplo, de “pertinencias” desnaturalizantes de sus objetivos esenciales.

A los conceptos vertidos por diferentes autores a los que nos hemos referido *agregamos ahora un concepto “institucional”*.

El Consejo Nacional de Acreditación de Colombia observa que “el concepto de calidad no es absoluto, las propiedades en que se expresa se dan en el tiempo y se encuentran relacionadas, en su devenir, con el contexto”¹⁸.

¹⁷: Zubillaga, Carlos. (Relator) en *Seminario Internacional La transformación universitaria en vísperas del tercer milenio*. Junio de 1996. Universidad de la República. Montevideo (UDUAL-CRESALC-UNESCO)

¹⁸: CNA. *Lineamientos para la acreditación*. Sistema Nacional de Acreditación. Segunda Edición, junio

El documento al que hacemos referencia advierte que, al observar la literatura y las experiencias de otros países en materia de evaluación de la calidad, se puede concluir que se utilizan modelos construidos sobre uno de los aspectos que la constituyen. Por ejemplo, se juzga si existe calidad en una institución por su reputación, o se asume que hay calidad cuando se dispone de los recursos académicos o financieros adecuados, o por los resultados obtenidos por la institución en una de sus funciones sustantivas, o por el valor intrínseco de los contenidos académicos, o por la apreciación del valor agregado de la educación ofrecida. En otros casos, se identifica la calidad con la mayor o menor satisfacción de los estándares fijados por las asociaciones profesionales, o las agencias de acreditación, o por la satisfacción manifiesta de los empleadores.

El documento expresa que “El concepto de calidad aplicado a las instituciones de educación superior hace referencia a un atributo del servicio público de la educación en general y, en particular, al modo como ese servicio se presta, según el tipo de institución de que se trate”. Para determinar la calidad de una institución o programa se tendrá en cuenta:

- Las características universales expresadas en sus notas constitutivas. Estas características sirven como fundamento de la tipología de las instituciones y constituyen los denominadores comunes de cada tipo.
- Los referentes históricos, es decir, lo que la institución ha pretendido ser, lo que históricamente han sido las instituciones de su tipo y lo que en el momento histórico presente y en la sociedad concreta se reconoce como el tipo al que esta institución pertenece.
- Lo que la institución singularmente considerada define como su especificidad o su vocación primera.

Estas referencias básicas configuran un proyecto institucional en el que cada institución se reconoce y por el cual es reconocida socialmente.

“Un programa -expresa el documento- tiene calidad en la medida en que haga efectivo su concepto, tanto en relación con sus características universales como en relación con las características específicas que surgen de su propio proyecto, del campo en que opera y del tipo de institución a que pertenece”.

La calidad, así entendida, supone el esfuerzo continuo de las instituciones por cumplir en forma responsable con las exigencias propias de sus funciones. Estas funciones (docencia, investigación y proyección social) reciben diferentes énfasis de una institución a otra, dando lugar a distintos estilos de institución.

Intimamente vinculado al concepto de calidad se sitúa el de excelencia.

A juicio de Arredondo Galván el concepto de excelencia alude a un summum o cima, a una situación de excepcional calidad, imposible de superar, teóricamente inmejorable.

No implica la posibilidad de matices ni de graduaciones o niveles. No es relativo ni resulta equívoco.

El citado autor observa que el uso que se da a dicho concepto es, sin embargo, susceptible de crítica “pues con frecuencia se maneja como sinónimo de calidad y, en ocasiones, como un estándar determinado de calidad, o como control de calidad, que permite discriminar o privilegiar situaciones y acciones educativas”¹⁹.

Por su parte, Alexander Astin considera que hay dos concepciones de la excelencia: la de los recursos y la de la reputación.

La concepción de los recursos se fundamenta en la idea de que la excelencia se basa en los recursos de que dispone una institución. A más recursos mayor aproximación a la excelencia. Los recursos son de tres tipos: dinero, profesores de alta calidad y estudiantes de alta calidad.

La visión de la excelencia como reputación está basada en la idea de que la mayoría de las instituciones de excelencia son aquellas que gozan de mayor prestigio académico²⁰.

Astin señala que en la educación superior norteamericana se ha construido desde hace años un “folklore” para el cual, implícitamente, las instituciones se ordenan en una especie de jerarquía conforme a una pirámide o según la ley del más fuerte. Se trata más de una idea que forma parte del sistema de creencias norteamericanas que del producto de algo establecido mediante estudios y análisis sistemáticos.

El autor citado es un duro crítico de las concepciones tradicionales de la excelencia. El propone una concepción alternativa a la que denomina “concepción de la excelencia como desarrollo del talento” de los estudiantes. Las instituciones de mayor excelencia serían aquellas que tienen mayor impacto sobre los estudiantes, logran que éstos adquieran conocimientos “con mayor valor agregado y posibilitan en su más alto grado el desarrollo personal”.

En el informe de la *National Commission on Excellence in Education*, titulado “*A Nation at Risk*” (1983) se señala que la excelencia remite a diversos aspectos del proceso educativo. Cuando se refiere al *estudiante individual* implica el esfuerzo por ampliar capacidades y trascender sus propios límites. En relación con las *instituciones educativas* se aplicaría a aquellas “que proponen altas expectativas y metas a todos los estudiantes y luego procuran, por todos los medios posibles, ayudarles a alcanzarlas”²¹

En el citado informe se afirma: “No creemos que un compromiso público con la excelencia y la reforma educativa deba ser hecho a expensas de un fuerte compromiso público con el tratamiento equitativo de nuestra diversa población. El doble objetivo de la equidad y la enseñanza de alta calidad tiene profundos y prácticos significados para

¹⁹ Arredondo Galván V.M. *El dilema entre la calidad y el crecimiento de la educación superior*. Art. citado Pág. 159.

²⁰ Astin Alexander W. *La evaluación en la renovación y reforma institucional en Pensamiento Universitario*. Pág. 32

²¹: *A Nation at Risk* citado por Albornoz Mario en *Evaluación de la Calidad, ¿Instrumento o ideología? (crítica de la razón obvia)*. *Universidades, Gestión y Evaluación de la calidad de la enseñanza*. UIA. Buenos Aires, 1993. Pág.21.

nuestra economía y nuestra sociedad y no podemos permitir que uno se subordine al otro, ni en el plano de los principios, ni en la práctica.”

El otro concepto íntimamente vinculado con el de calidad, es el de *pertinencia*. En términos generales se afirma que una educación es pertinente cuando da respuestas a los requerimientos de la sociedad, del mundo de la producción, los servicios, la administración estatal y no gubernamental, los medios de comunicación social, la investigación científica y tecnológica y la práctica educativa.

Se trata, en cierto modo, de la adecuación de la educación al mercado. De la respuesta que ofrece la universidad a la formación para el empleo.

Philip H. Coombs, en el trabajo ya citado, considera que la “relevancia” -término que puede ser asociado al de pertinencia- constituye uno de los retos fundamentales que “atormenta” a la educación superior.

El autor citado sintetiza este reto en dos preguntas: “¿Cómo y cuándo aprendieron verdaderamente los estudiantes? ¿Qué tan relevante fue lo que aprendieron para sus vidas presentes y futuras, para mejorar la calidad de vida familiar y de su comunidad y para las necesidades del desarrollo social y económico de su nación?”²².

Consideramos que conviene reservar el término “pertinencia” cuando se trata de instituciones o programas y emplear el de “relevancia” cuando se trata de estudiantes o egresados. Aunque ambos términos se encuentren íntimamente vinculados o a veces se utilicen como sinónimos.

A juicio de La Comisión de Calidad de la Educación Superior del *Seminario Taller Los Nuevos Escenarios Universitarios Ante el Fin de Siglo* (la Plata 22 y 23 de agosto de 1996), la pertinencia “...no se reduce a la mera respuesta a las demandas surgidas de la sociedad, sino a la creación por parte de la Universidad de nuevas necesidades que impulsen el desarrollo social y cultural”.

El Coordinador de la “Comisión de Pertinencia de la educación superior” del mencionado Seminario-Taller sobre “Los Nuevos Escenarios Universitarios ante el Fin de Siglo” realizado en La Plata en agosto de 1996, al que ya nos hemos referido, Juan Carlos Gottifredi, expresó que “La pertinencia de una institución universitaria tiene que ver con la relación entre sus funciones específicas -enseñanza, investigación, extensión- y las demandas y carencias, actuales y futuras, de la sociedad de la que forma parte la universidad”. En el citado documento se señala que “el conocimiento no debe ser monopolizado por ningún grupo de poder”.

El Taller propuso diversas tareas para incrementar la pertinencia social de la universidad, que no nos es posible reproducir en su totalidad. No obstante, interesa destacar algunos conceptos de particular importancia.

El Taller propuso: “Estudiar con alta dosis de creatividad los escenarios futuros de un mercado de trabajo todavía incierto con un horizonte de alrededor de cincuenta años en el que muchas profesiones tradicionales pueden desaparecer y en el que pueden emerger otras que hoy son difíciles de concebir”.

²²: Coombs P. Obra citada. Pág. 34.

Igualmente señaló la necesidad de “Estimular la comprensión de los universitarios - docentes, no docentes, alumnos- de la delicada función de extensión hacia la sociedad”.

“La Universidad deberá convertirse en un agente activo en los procesos de transferencia de conocimientos, desarrollo y ejecución de programas de servicio y tecnología demandados por el Estado, las empresas públicas y privadas innovadoras y otros sectores sociales. Pero es también preciso que la universidades se aboquen al estudio de los grandes problemas que afectan a la sociedad con el objeto de caracterizar e identificar la naturaleza de los mismos y las propuestas de las acciones necesarias para mejorar la calidad de vida de la población”.

En este sentido la Universidad deberá ocuparse de temas tales como: pobreza, desocupación, medio ambiente, política de estado en educación, salud.

Creemos que los participantes en el Taller de La Plata agregan una nueva e importante dimensión a la “pertinencia” de la educación universitaria. Una educación resulta “pertinente” no sólo, como ya se ha dicho, cuando responde a las necesidades del mercado -para expresarlo en forma sintética- sino también cuando investiga temas como los precedentemente enunciados: pobreza, desocupación, desigual e inequitativa distribución del ingreso, salud, educación, corrupción, etc.- cuando forma egresados con sensibilidad social para enfrentar estos temas, vocación para resolverlos y capacidades para construir una sociedad más moral, más ética, más equitativa, con mayor justicia social.

En los límites de este trabajo, sólo nos cabe señalar la importancia del problema de la pertinencia, en la imposibilidad de ahondarlo. Dicho problema es una vieja preocupación de los planificadores de la educación superior y de los planificadores del desarrollo económico y social. Las relaciones entre la educación superior, la economía y la estructura ocupacional han sido estudiadas por múltiples especialistas desde hace ya varias décadas. El concepto de pertinencia se vincula estrechamente con el de “productividad” o “rentabilidad” de la educación superior.

Ladislav Cerych señala que la pretensión de una correlación perfecta entre graduados y empleo pertenece a la educación superior elitista. Afirma Cerych que “Se puede mostrar que la relación entre educación y empleo en la educación superior masiva es más difusa que en la educación tradicional”²³.

Evidentemente, la correlación cuantitativa no puede confundirse con la cualitativa, es decir el “número” de egresados con la “formación” de los egresados universitarios.

Pero en lo que respecta a esta “formación” los requerimientos provenientes de la sociedad y del empresariado no son todos concordantes y, a veces, resultan francamente contradictorios.

Arbeláez y Tunnermann señalan que “el análisis del mercado profesional es un dato importante pero que las políticas de educación superior no pueden ceñirse exclusivamente a los resultados de ese análisis”²⁴.

²³: Cerych Ladislav A. *A Global Approach to Higer Education*. ICED. New York. 1972. Pag 15.

²⁴: Arbeláez A.F. y Tunnermann C. *La educación superior de Colombia*. FES. Calí. Colombia.1978

Augusto Pérez Lindo considera que, entre los aspectos negativos que presenta el sistema universitario argentino, puede señalarse sus relaciones con la economía, el Estado y la sociedad. A su juicio las relaciones con los sectores productivos y con las fuerzas sociales son aún más escasas que con el Estado. “Se trata -afirma- de una situación de desarticulación respecto a la colectividad nacional”²⁵.

De ser exactas las apreciaciones de Pérez Lindo, resulta obvio que, la preocupación de la universidad argentina por la pertinencia no ha sido muy alta.

Evidentemente, como observa Mignone, no se trata de reducir el papel de los establecimientos universitarios meramente a dar satisfacción a las exigencias de los empresarios.

No obstante, cabe observar que la universidad ha formado, desde sus más remotos tiempos, para determinadas ocupaciones o empleos (teólogos, abogados, etc.) y evidentemente los seguirá formando sin dejar de lado la formación cultural, humanística, ética, cívica y artística²⁶.

2- Evaluación de la calidad

Diversos autores prefieren subordinar la evaluación al concepto más incluyente, amplio y abarcativo de autorregulación.

Kells, por ejemplo, al utilizar este concepto pretende superar una concepción reduccionista de la evaluación (quality assesment). El citado autor intenta construir un concepto integrador que articule sistemáticamente la evaluación (quality assesment) con la certificación de la calidad (quality assurance) y el control.

La autorregulación, constituirá para Kells, un nuevo mecanismo de adaptación que le permitiría a las universidades garantizar la transparencia de sus procedimientos

evitando el control directo del Estado, posibilitando el proceso de toma de decisiones, que adquiere un papel protagónico.

La evaluación queda, de tal forma, subordinada a un proceso más general, más amplio, en el que el sistema de toma de decisiones desempeña un papel protagónico.

Kells toma en consideración la existencia de distintos ámbitos socioculturales en los cuales se ha estructurado la educación superior sobre distintos patrones de poder y control en la institución y en la relación entre ésta y el Estado. Tiene en consideración igualmente los procesos históricos y el rol de los actores cuya importancia se proyecta en el modelo de universidad de que se trate y cuyo reconocimiento constituye una cuestión fundamental para la construcción de procesos de autorregulación²⁷.

Los conceptos de Kells permiten integrar la evaluación en un contexto más amplio que le otorga sentido, la sitúa en relación con sus condicionantes, evita una concepción reduccionista de la evaluación y la desprende de las concepciones ingenuamente eficientistas. Las ideas de Kells, si bien se refieren en especial a las

²⁵: Pérez Lindo A. *Universidad, política y sociedad*. Ed. EUDEBA. Buenos Aires, 1985. Pág. 312.

²⁶: Mignone Emilio F. *La educación superior*. Art. citado. Pág. 623.

²⁷: Kells H.R. *Higher Educational Policy*. Jessica Kingsley Publishers. London 1993

universidades europeas que, en general, tradicionalmente tenían una fuerte dependencia estatal, adquieren importancia en función de nuestra realidad y del futuro de los procesos evaluativos en la Argentina.

Se enmarcan en el proceso que Guy Neave caracterizó como la transición del Estado Planificador al Estado Evaluador.

El concepto de regulación es también empleado por otros autores, como incluyente del concepto de evaluación. González L.E.F. y Ayarza H.E., señalan que “la regulación debería comprender las funciones de evaluación, de superintendencia, de certificación y de información”²⁸.

Los autores citados, reconocen que dada la diversidad de términos que se emplean para referirse a las distintas funciones y procedimientos utilizados en la regulación del sistema, es necesario clarificar la nomenclatura actual. A tales efectos plantean algunas definiciones operativas.

“Se entiende por regulación, la acción colaborativa y permanente que realizan el Estado u otros organismos evaluadores pertinentes (Consorcio de universidades, organismos evaluadores privados, etc.) y las propias entidades de educación superior, tendiente a lograr un desarrollo óptimo y armónico del sistema y de cada una de las instituciones que lo componen, en función de dar un adecuado cumplimiento a la misión que la sociedad les ha encomendado”²⁹.

Hemos hecho referencia a dos conceptos de “regulación” que incluyen la evaluación, pero que la sitúan en planos diferentes. Kells, en el institucional, sin dejar de referirla al Estado, a otros agentes y actores, al contexto histórico, etc., González y Ayarza en el plano del sistema educativo del nivel superior. Estimamos de interés destacar ambas concepciones, a fin de evitar confusiones conceptuales.

Previo a la consideración de las diferentes concepciones de evaluación, a la que procederemos seguidamente, nos resulta de particular interés destacar un concepto establecido por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) de México.

Ambas instituciones consideran que la “*evaluación tiene un carácter relativo a cada institución*, al tener como eje sus propios objetivos y metas, así como las políticas y estrategias para conseguirlos. En la evaluación se hace el análisis y la valoración de los procesos y resultados alcanzados respecto a los programas y proyectos contenidos en sus planes de desarrollo institucional”³⁰.

El concepto de ambas instituciones clarifica posiciones respecto de los principios de respeto a la identidad institucional, a la ausencia de premios y castigos, a la “pertinencia” de la educación que ofrecen las instituciones o a lo que Coombs

²⁸: González L.E.F. y Ayarza H.E. *Calidad, Evaluación institucional y acreditación en la Educación Superior en la región Latinoamericana y del Caribe. Conferencia Regional sobre Política y Estrategias para la Transforamción de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Cuba, 1996. Pág. 42.

²⁹: Ibidem. Pág. 41.

³⁰: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Nivel Superior. *Documento sobre Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en México*, 1996. Pág. 15.

denomina “relevancia”, a la comparación o escala entre instituciones y a otros aspectos conexos.

Si bien muchos educadores latinoamericanos toman como modelo “evaluativo” a los Estados Unidos, Astin, Director del Centro de Estudios sobre Educación Superior de la Universidad de California, considera que “...las prácticas de evaluación tradicional en la educación superior norteamericana están en un estado generalmente pésimo”.

La afirmación resulta sorprendente, pero los fundamentos de tal afirmación pueden ser de suma utilidad para el futuro de nuestras labores evaluativas.

Astin considera que tal estado de cosas se debe, en primer lugar, al hecho de no tener realmente muy en claro qué están intentando lograr mediante la evaluación y, en segundo lugar, al hecho de que se han perpetuado inercialmente, prácticas cuestionables ya sea por conveniencia o para alcanzar propósitos que no están directamente vinculados, o en el mejor de los casos son tangenciales, respecto de la misión básica de las facultades y universidades norteamericanas.

Las afirmaciones de Astin nos previenen acerca de la necesidad de definir con precisión los objetivos de la evaluación -más allá de las afirmaciones vagas de “mejorar la calidad” “elevantar los estándares”, etc.- y de evitar las prácticas evaluativas “cuestionables” que no se proyecten en función de los objetivos y las misiones básicas de nuestras universidades.

Astin señala, contrariamente a lo que muchos observadores externos creen, que si bien la evaluación es un poderoso instrumento, es muy mal empleado, ignorado y poco usado para reformar la política y la práctica de la educación superior norteamericana. Las reformas se ven dificultadas en virtud de un conflicto de valores, dado que los valores que subyacen en las recomendaciones de reforma resultantes de las labores evaluativas entran en conflicto con los valores que han gobernado las prácticas de la educación superior norteamericana durante largo tiempo.

La mayoría de las prácticas tradicionales de evaluación -a juicio de Astin- no están a la altura de los propósitos básicos de la educación superior y algunas de dichas prácticas podrán aparecer aún como socavando tales propósitos.

Para el autor citado un valor fundamental de la evaluación consiste en la posibilidad de que a través de ella una institución se entienda realmente a sí misma, conozca sus fortalezas y sus debilidades, sus limitaciones y potencialidades. Mediante tal conocimiento la institución está más cerca de lograr éxito que otra que carece de dicho autoconocimiento.

Creemos oportuno, antes de continuar examinando las diferentes concepciones de la evaluación y las diferentes posturas frente a ella, referirnos a las consecuencias, que podemos calificar como “financieras” de la evaluación. La óptica que algunos educadores adoptan frente a la evaluación se fundamenta en ciertos conceptos relativos a las implicaciones que la evaluación pueda tener en relación con el financiamiento, es decir, en el temor de que la evaluación conduzca a sanciones, especialmente económicas.

Sobre el particular se pueden registrar tres posiciones:

- a) La de aquellos que sostienen que no debe existir una correspondencia o sujeción del financiamiento a la calidad (F. Mignone).
- b) La de aquellos que estiman que, de algún modo, es preciso premiar a quienes obtienen más altos niveles de calidad. En la práctica algunos países adoptan en forma indirecta este punto de vista, dado que si bien el Estado no aumenta su contribución a aquellas universidades o programas más altamente calificados, indirectamente, por intermedio de diversas instituciones oficiales se les ofrece determinadas ventajas como becas, subsidios especiales, etc. a dichas instituciones. Según Kells “En algunos países, los sistemas (de evaluación y acreditación) están fuertemente ligados al financiamiento básico de las instituciones y han creado una discontinuidad en el financiamiento y una destrucción de la moral”³¹.
- c) Una tercera posición francamente interesante es la adoptada por la ya mencionada institución mexicana ANUIES.

Para la ANUIES “Los resultados de las evaluaciones deberán estar convenientemente relacionados con el otorgamiento del financiamiento...” y se “...gestionará un fondo económico especial para aquellas instituciones que no hayan alcanzado un nivel satisfactorio de desarrollo académico”.

Frente a lo que podríamos denominar “relación negativa” entre calidad y financiamiento, la ANUIES propone lo que cabría calificar de “relación positiva”.

Consideramos que muchas de las personas que adoptan posiciones opuestas a la evaluación cambiarían de actitud de tener la certeza de que efectivamente la evaluación no va a ser un medio para adoptar sanciones económicas sino un recurso para aumentar el financiamiento.

Certeza que evidentemente no resulta fácil sustentar en función de ciertas experiencias históricas y de ciertas concepciones ideológicas dominantes.

Igualmente, los escépticos frente a la evaluación o los francamente opositores, sustentan una profunda desconfianza acerca de que la evaluación sirva para poner la educación superior al servicio del mercado. Tales temores no son infundados si se advierte lo ocurrido en el caso de Inglaterra.

Sobre el particular afirma Guy Neave: “La nueva fase de evaluación que recorre Europa, se debe en gran parte a la masificación de la educación superior que pone a la orden del día la necesidad de proporcionar una educación más ajustada a las demandas de un mercado de trabajo en mutación, cosa que las universidades tradicionales -aún las de mayor excelencia- no estaban acostumbradas a hacerlo. Esta urgencia corre el riesgo de ser traducida -como en el caso de Inglaterra- en una valorización extrema de la lógica empresarial y del mercado”³².

³¹: Kells H.R. *Sistemas de evaluación nacional y de autorregulación universitaria: sus implicaciones para Argentina* en *Evaluación Universitaria*. Memorias del II Taller sobre experiencias de evaluación universitaria. Abril de 1995; Tomo I M.C. y E. Buenos Aires, 1995. Pág.32.

³²: Neave Guy. *Sobre el desarrollo de la calidad, la eficiencia y la iniciativa: un resumen de las tendencias recientes de la enseñanza superior en Europa occidental* citado por Marcella Mollis en *Evaluación de la*

Evidentemente, la evaluación no puede estar al servicio de esa lógica empresarial y del mercado. Pero sobre el particular hemos efectuado ya algunas consideraciones al referirnos al problema de la “pertinencia”.

El problema de la evaluación de la calidad no es un problema meramente pedagógico, técnico, sino que es un problema de profundas implicancias políticas, ideológicas, sociológicas, económicas, etc. Se vincula, como ya se ha expresado, con las diferentes cosmovisiones, con intereses específicos, con proyectos políticos, y con modelos económicos.

Se relaciona con la vinculación entre Estado y la Universidad, el poder central y las instituciones universitarias; con el proceso de distribución de autoridad y de poder. Y, evidentemente, la aparición del Estado evaluador se vincula con la autonomía universitaria.

En lo que respecta a este último tema cabe observar que la autonomía no ha sido ni concebida ni aplicada de la misma forma en los diferentes países. En Europa, en general, la autonomía estuvo vinculada a la docencia y no a los aspectos institucionales. No podemos dejar de relatar a este respecto una experiencia personal.

Cuando uno de los autores de este trabajo (A. D. Márquez) expuso, en 1960, en la Universidad Libre de Bruselas, la organización, forma de gobierno, autonomía de las universidades argentinas y temas vinculados con la reforma universitaria de 1918, tuvo la sensación de encontrarse ante un auditorio al que, en parte, le costó comprender la exposición, en parte, no dejó de traslucir su asombro, en parte mostró incredulidad y en parte pensó que hablaba de la Universidad de Utopía o de una universidad extraplanetaria. Todo ello se reflejó en el debate que se realizó a posteriori de la exposición, coordinado por el profesor de “Política Educativa”. Tal hecho le confirmó la gran dificultad de toda comparación en materia educativa.

Dada la fuerte tradición de autonomía institucional de la universidad argentina, algunos autores consideran que “la emergencia del Estado evaluador implica la subordinación de aspectos de aquella autonomía” (Ver la Reseña de Pedro Krottsch titulada *Autorregulación en la educación superior en Pensamiento universitario*, pág. 81).

El tema merece un exhaustivo análisis que excede los objetivos y límites de este trabajo.

2.1. Ideología, política y evaluación de la calidad

Las posiciones que se adoptan frente a la evaluación, la acreditación, el reconocimiento y validez de títulos, están condicionadas fuertemente por las posturas ideológicas que asumen los diferentes actores. El tema nos parece insoslayable. Al menos que se considere que el propósito de este trabajo consiste meramente en ofrecer informaciones sobre los aspectos, llamémosles formales o técnicos, de la acreditación y el reconocimiento de títulos, en una óptica comparada. Pero tal no es nuestra concepción del objetivo de nuestra labor.

Creemos, por otra parte, que resultaría muy limitada la comprensión de los temas específicos en estudio, si se omite tener en consideración esta óptica o perspectiva, la que expondremos en forma sucinta. Nos guía sólo el propósito de que se tenga en cuenta este aspecto de la problemática al reflexionar sobre los temas centrales del presente estudio.

Angel Díaz Barriga considera que “el pensamiento neoliberal utiliza la evaluación como parte de una estrategia para establecer mecanismos de funcionamiento cercanos a la Universidad pragmática gestada en el desarrollo industrial estadounidense”³³.

A su juicio, el pensamiento neoliberal -contexto en el que se ha gestado la evolución y desarrollo de la evaluación educativa en el ámbito de la educación superior- pretende, desde las prácticas de evaluación, promover una nueva racionalidad del trabajo académico, una nueva relación entre el Estado y las instituciones universitarias y entre autoridades universitarias y personal académico.

El autor citado considera que “el ascenso del pensamiento neoliberal en América Latina, vinculado a la supervisión política y económica que ejercen los organismos internacionales (FMI-BM)- supervisión que forma parte de una estrategia de los países desarrollados para establecer condiciones globales que les permitan mantener los beneficios que reporta la existencia de países pobres- es el contexto donde se crea un escenario diferente para establecer nuevas formas de relación entre el Estado y Universidad”³⁴.

Díaz Barriga -al aludir a un proyecto de la UNAM, México- señala que en dicho proyecto se manifiesta una tensión entre una concepción de la evaluación que privilegia los procesos internos, frente a prácticas de evaluación externas vinculadas a la perspectiva del control y de la asignación presupuestaria. Este conflicto en el campo de la evaluación institucional surge -a su juicio- de la pretensión de los economistas de establecer “tasas de retorno o beneficio” a partir de considerar a la educación como una inversión.

El autor citado vincula la introducción de las prácticas evaluativas en el sistema mexicano, con el establecimiento del Sistema Nacional de Investigadores y la creación de un Sistema de Becas para el personal académico tendiente a compensar económicamente a los investigadores “que se sometan a sus reglas”. A través del sistema se buscó detener el grave deterioro de los salarios docentes e “instaurar un mecanismo de evaluación que coadyuve a implantar una concepción productivista e internacional del trabajo científico”³⁵.

Se suma al programa de investigadores, un programa de estímulo al desempeño académico. Díaz Barriga señala que, mediante ambos programas el neoliberalismo encontró un “talón de Aquiles” a partir del cual podía promover un cambio en el sentido, orientación y concepción política del papel de las universidades, promover una internalización de una perspectiva productivista del trabajo académico y, en el fondo, imponer una concepción productivista y pragmática de la universidad.

³³: Díaz Barriga Angel. *La evaluación universitaria en el contexto del pensamiento neoliberal* en *Universidad y Evaluación. Estado del debate*. Puiggros A. y Krotsch P. (compiladores) Rei, argentina. Ideas Aique. Buenos Aires, 1994, pág. 21.

³⁴: Ibidem. Pág. 22

³⁵: Ibidem, pág. 27

En síntesis, “la evaluación neoliberal, según la posición del autor que comentamos, referida a México, propicia una concepción pragmática, productivista, economicista, de la universidad cuya “pertinencia” consiste, no ya en vincularse con la sociedad, sino en someterse a la industria y al sector productivo.

En otra obra de reciente aparición (*Universitarios: institucionalización académica y evaluación*. Angel Díaz Barriga y Teresa Pacheco Mendez [coordinadores]. UNAM -Coordinación de Humanidades- Centro de Estudios sobre la Universidad. México 1997) Díaz Barriga al examinar la situación de los académicos ante los programas Merit/Pay (Pago al Mérito) y los efectos del programa en la comunidad académica insiste en las ideas ya expuestas.

Dicho programa de evaluación de la investigación, ligado según Díaz Barriga, a la productividad y vinculado a una percepción económica, consiste “en otorgar” una retribución económica para quienes son “evaluados favorablemente en estos sistemas”.

A juicio del autor citado la frustración “es quizá uno de los efectos más problemático del programa”. “Desde un punto de vista organizacional -afirma- la frustración, lejos de promover el compromiso con la institución y la creatividad en el trabajo, se convierte en un elemento que lo deteriora y que (auto) destruye la imagen de los académicos” (Pág. 44).

En un documento elaborado por la Unidad de Estudio y Apoyo Técnico, (UE y AT) de la Secretaría Académica de la Universidad Nacional del Litoral, integrada por diversos especialistas y asesorada por Daniel Jorge Cano, se examina la relación entre “evaluación y poder”³⁶.

El citado documento comienza por señalar, que según afirman algunos *autores*, el *Estado evaluador* “...atiende casi exclusivamente a la evaluación de producto, *evaluación ex-post que le permite el control del sistema mediante las políticas de financiamiento*, sean estas directas, centradas en la asignación presupuestaria o indirectas, mediante políticas de incentivos o de premios”³⁷.

Afirma el documento que, “También se ha señalado que el Estado Evaluador responde tanto a factores de corto plazo (de la conveniencia financiera, del cambio económico y de la necesidad estatal y empresarial de movilizar recursos humanos en los ámbitos nacional e internacional) como de largo plazo (la aparente incapacidad del sistema político y del sistema mercantil para ejercer el control deseado sobre la educación superior en el cumplimiento de su misión)”³⁸.

Al examinar la relación entre “evaluación y poder” el documento afirma que toda política de evaluación institucional debe tener en cuenta que la evaluación es un acto de poder, un ejercicio que requiere de legitimidad política. Se reconoce de tal suerte la dimensión política de la evaluación institucional.

El problema radica en determinar si la evaluación se vincula con un *poder democrático, participativo y académico* o, por el contrario, con un *poder tecnoburocrático, excluyente y heterónimo*. Los autores recurren a las ideas del ya

³⁶: UE y AT-UNL. *La evaluación institucional para el mejoramiento de la calidad en la Universidad Nacional del Litoral*. Santa Fé. Diciembre 1994.

³⁷: Ibidem. Pág. 3

³⁸: Ibidem. Pág. 3.

citado Guy Neave sobre las dos concepciones del Estado Evaluador. El Estado Evaluador que posibilita formas de control más flexibles que las existentes, más descentralizadas (el caso de Francia) y el Estado evaluador que se presenta como una amenaza, como una tentativa de reforzar el control externo sobre las casas de altos estudios y de imponer lógicas extrínsecas a la tarea académica (el caso del Reino Unido).

A juicio de los redactores del documento sólo un observador ingenuo (o con intenciones no confesas) puede dejar de percibir que la introducción de la evaluación implica una alteración más o menos radical de las relaciones de poder (entre el gobierno y las universidades y entre los organismos de dirección central de la universidad y las diferentes unidades académicas), y, cabría también señalar, entre la universidad y los mercados pertinentes y sus agentes como observa J.J. Brunner.

El autor citado señala que el Estado evaluativo aparece justificado, en el plano de las ideologías que concurren a fundamentarlo, como una alternativa frente a la regulación de tipo burocrático. Brunner, siguiendo igualmente las ideas de G. Neave expresa "...que no puede identificarse la emergencia del Estado evaluativo lisa y llanamente con la ideología neoliberal, que más bien postula el traslado de las funciones de control desde el Estado hacia los mercados"³⁹.

Entre los factores que explican el surgimiento del Estado Evaluador Neave señala "un viraje significativo en la ética social", el surgimiento de una nueva ética social que formaría el substrato moral del Estado evaluativo. Dicha nueva ética se la concibe como un rápido cambio de valores que va aparejado a la idea de "abrirse al mercado, alentar la iniciativa y el sentido empresarial, proyectar una ética competitiva entre los individuos y entre las instituciones".

Brunner expresa que en el contexto de algunos países el surgimiento de esa nueva ética ha sido evaluado críticamente bajo el rótulo de una "ideología de privatización" y agrega que, sin embargo, el Estado evaluativo no adopta en todas partes esa forma ideológica específica -la ideología de la privatización- sino que en distintos contextos nacionales, recurre a justificaciones diferentes.

Creemos, mediante estas líneas, haber dejado establecido el trasfondo ideológico que subyace en la consideración de la evaluación educativa. Mario Albornoz tituló su artículo ya citado "Evaluación de la Calidad" ¿Instrumento o Ideología? y señaló que el planteamiento del tema viene preñado de ideología.

E. Mignone, afirmó que no cree que la evaluación y la acreditación constituyan una suerte de panacea y admitió que pueden caer en un mero formalismo o peor, a convertirse en un instrumento de camarillas más o menos idóneas o de intereses políticos, ideológicos y hasta pecuniarios.

Consideró, además, que constituye un absurdo imaginar que la evaluación resulte de una suerte de conspiración del Banco Mundial o de otros entes perversos que dominan el mundo.

³⁹: Brunner J.J. *Educación Superior en América Latina: Coordinación, Financiamiento y Evaluación* en *Evaluación Universitaria en el MERCOSUR*, Carlos Marquis (compilador) M.C.y E., Buenos Aires, 1994. Pág. 105.

Las palabras de Mignone confirman la existencia del problema de la relación entre evaluación e ideología, entre evaluación e intereses políticos e, incluso, intereses pecuniarios. Pero el autor citado, con espíritu positivo, sin dejar de reconocer los riesgos enunciados ve en la evaluación un instrumento idóneo para mejorar la calidad de la educación superior y alcanzar diversos objetivos de fundamental importancia para el progreso de las instituciones universitarias y el avance social.

La incidencia de ideologías, intereses políticos o económicos, etc., no puede invalidar las resultantes positivas de la evaluación. No obstante, será preciso ejercer una permanente “vigilancia epistemológica” para que tales ideologías o intereses no desvíen o tergiversen los elevados propósitos que guían a la evaluación, ni se usen aviesamente sus resultados.

2.2. Fines, objetivos y propósitos de la evaluación

Precisar cuáles son los fines que se persiguen al evaluar, los objetivos que se pretenden lograr y los propósitos que guían toda evaluación no resulta tarea fácil, contrariamente a lo que pudiera parecer a primera vista.

Es que dichos fines, objetivos y propósitos varían, en primer término, conforme a las posiciones en que se sitúan los autores. Por otra parte, varían de país a país, de acuerdo con las políticas generales de educación superior, las políticas evaluativas específicas, los contextos históricos, las tradiciones, etc. Bajo ciertos acuerdos o coincidencias que se verifican en un plano general se ocultan algunas diferencias particulares significativas.

Dados los fines de este estudio nos limitaremos a exponer las coincidencias señalando sólo eventualmente algunas disidencias.

En un documento producido por la Comisión Nacional de Evaluación de las Universidades Brasileñas, creada en 1993, se señala que la evaluación tiene como objetivo general “revisar y perfeccionar el proyecto académico y sociopolítico de la institución, promoviendo el mejoramiento permanente de la calidad y pertinencia en las actividades desarrolladas”⁴⁰.

A partir de dicho objetivo general se señalan una serie de objetivos específicos:

- a) Impulsar un proceso de autocrítica de la institución, como evidencia de la voluntad política de autoevaluarse para garantizar la calidad de la acción universitaria.
- b) Conocer -una actitud diagnóstica- cómo se realizan en la universidad las tareas académicas en sus dimensiones de enseñanza, investigación, extensión y administración.

⁴⁰: María José Vieira Feres. *EVALUACION INSTITUCIONAL EN LAS UNIVERSIDADES BRASILEÑAS* en la *Evaluación Universitaria en el MERCOSUR*. Carlos Marquis (compilador) M.C. y E., Buenos Aires 1994, Pág. 193.

- c) Establecer o restablecer compromisos con la sociedad, explicitando las directrices de su proyecto pedagógico y los fundamentos de un programa sistemático y participativo de evaluación que permita el constante reordenamiento, consolidación y/o reformulación de las acciones de la universidad.
- d) Repensar los objetivos, modo de actuación y resultados en la perspectiva de una universidad más congruente con el momento histórico en que se inserta, capaz de responder a las modificaciones estructurales de la sociedad.
- e) Estudiar, proponer e implementar cambios en lo cotidiano de las actividades académicas de enseñanza, de investigación, de extensión y de gestión contribuyendo a la formulación de proyectos pedagógicos e institucionales socialmente legitimados y relevantes.

A partir del objetivo general y de los específicos se derivan diversas características:

- La evaluación debe ser institucional.
- La evaluación debe ser participativa y voluntaria.
- La evaluación interna debe estar asociada a la externa.
- Tanto la evaluación interna como la externa deben tener en cuenta los *aspectos cuantitativos* como *cualitativos*.
- El proceso de evaluación no deberá tener carácter de castigo ni de premio, no estando vinculado a ningún proceso de distribución o asignación de recursos.
- La evaluación debe ser un proceso continuo y sistemático, pasando a integrar la vida institucional. En tal sentido el empeño fundamental debe consistir en construir y consolidar una *cultura de la evaluación*.
- El proceso de evaluación debe tener legitimidad política y técnica⁴¹.

Emilio Mignone, al referirse al propósito de la evaluación (¿para qué de la evaluación?), señala que consiste en el mejoramiento de la calidad y su garantía para la sociedad, el Estado y los usuarios actuales y potenciales de la educación. A través de la evaluación, observa, se deberán tener en cuenta otros aspectos como “la máxima eficiencia en la utilización de los recursos humanos, financieros y de infraestructura y

⁴¹: NOTA: Deseamos señalar que hemos procedido a traducir los artículos redactados en portugués, francés e inglés para una mayor comodidad del lector. Nos excusamos por los posibles errores, obviamente involuntarios, en que hayamos podido incurrir.

equipos disponibles, la adecuación a las demandas de la población y del desarrollo integral y sustentable de la Nación; el desenvolvimiento de la capacidad científica y tecnológica; la equidad, etc.”⁴².

Jacques L’Ecuyer, respecto de los objetivos de las evaluaciones, señala la necesidad de que éstos sean claros, comprensibles, compatibles y útiles. Cuando los objetivos no están claramente establecidos, se corre el riesgo de que éstos sean interpretados de manera diferente -generándose confusión y desconfianza- Por otra parte deben ser pertinentes y suficientemente realistas.

Coincide con otros múltiples autores en que los objetivos habitualmente perseguidos consisten en el mejoramiento de la calidad de las instituciones y de los programas de enseñanza, pero destaca como objetivo el de garantizar públicamente la calidad de las instituciones y de los programas.

Finalmente, apunta a un objetivo no muy comúnmente considerado: el de garantizar la equivalencia de los grados. Dicho objetivo, que resulta de suma importancia en el campo de los programas profesionales, se ve hoy reforzado por el creciente intercambio de profesionales, en especial entre los países que conforman grupos o bloques regionales⁴³.

Kells coincide con L’Ecuyer al destacar la necesidad de que para que una evaluación logre éxito deben plantearse claramente cuáles son sus propósitos.

El autor citado señala una serie de “propósitos primarios” y de mecanismos o medios de evaluación para lograrlos. Para Kells los medios deben ser adecuados a los objetivos⁴⁴.

- *El mejoramiento de la calidad.* Sobre este propósito Kells afirma que, por ejemplo, las comparaciones públicas de indicadores, problemas y rankeos no son útiles para una evaluación que persiga el mejoramiento.
- *Seguridad en la calidad.* Dicha seguridad es la que permite lograr la confianza pública en la institución o en el programa.
- Validación externa.
- Control de calidad.
- Rediseño de la función.
- Administración de recursos.

⁴²:Mignone Emilio. *Evaluación/Acreditación/Habilitación - Alternativas en Universidades, Gestión y Evaluación de la calidad de la enseñanza.* UIA, Buenos Aires, 1993. Pág.71/72.

⁴³: L’Ecuyer Jacques. *La evaluación y la acreditación: medios para mejorar y garantizar la calidad académica.* S/E. San José, Costa Rica, 1994. Págs 2/3.

⁴⁴: Kells H.R. *Sistemas de evaluación nacional y de autorregulación universitaria* en *Evaluación Universitaria. Memorias del II Taller sobre Experiencias de Evaluación Universitaria.* Tomo I. Carlos Marquis (compilador) M.C.yE.Buenos Aires, 1995. Págs. 22/23

- Racionalización y ahorro presupuestario.

Si bien no hemos de comentar cada uno de los propósitos señalados por Kells nos interesa señalar que los propósitos a los que apunta este autor no son totalmente coincidentes con los establecidos por otros autores, situados en otras posiciones.

Deseamos aclarar que no hemos de extendernos en la consideración de este tema en virtud de que, al confundirse permanentemente los objetivos de la evaluación con el de los sistemas evaluativos o el de los sistemas de acreditación volveremos sobre el particular al tratar dichos sistemas.

Resulta evidente, como afirmamos al iniciar la consideración de este tema, que si bien se registra una extendida coincidencia sobre los objetivos y propósitos de la evaluación, existen entre los autores matices diferenciales. A título de ejemplo señalemos que sólo Kells establece como propósito el “ahorro presupuestario”, concepto que lógicamente difiere de “la máxima eficiencia en la utilización de los recursos financieros...” a la que alude Mignone.

2.3. *Unidades de evaluación o “focos”*

Determinados los fines, objetivos y propósitos de la evaluación corresponde ahora precisar *qué se evalúa* o se debe evaluar. Evidentemente, puede pretenderse evaluar desde la totalidad del sistema de educación superior integrado por las universidades públicas y privadas, nacionales, provinciales y municipales, los institutos universitarios, los centros de investigación de nivel superior, y todas las unidades que integren eventualmente un sistema, hasta ciertos aspectos muy particulares de la actividad universitaria.

Resulta necesario, por tanto, precisar cuáles son las “unidades” a evaluar o los “focos” según los denomina Kells, o los “factores de análisis” a los que se refieren los colombianos.

Los diferentes países -y sus correspondientes sistemas de evaluación y acreditación- no coinciden totalmente sobre este particular.

El “Comité Nacional de Evaluación de los Establecimientos Públicos de Carácter Científico, Cultural y Profesional” establecido en Francia, en 1984, entre las misiones que ha cumplido conforme a lo que establece la ley por la que se creó y diferentes decretos posteriores, ha procedido a la “Evaluación general del estado de la enseñanza superior en Francia”. Dicha evaluación ha constituido “los grandes capítulos de dos informes anuales (1987 y 1989) dirigidos al Presidente de la República”⁴⁵.

Por otra parte, el citado Comité se ha ocupado igualmente, dentro del ámbito que él denomina “El campo de la evaluación”, de “la primera evaluación transversal de una disciplina: la geografía en las universidades francesas” (El informe de dicha evaluación fue publicado en mayo de 1989 y suscitó un gran interés). La evaluación cubrió 42 departamentos de geografía de las universidades francesas.

⁴⁵:CNE. *Informe de actividad. Mayo de 1990*. Servicio de Publicaciones. Paris. s/p

Obviamente, el Comité se ha ocupado de la evaluación de los establecimientos: universidades, institutos politécnicos, Instituto Nacional de Lenguas y Civilizaciones Orientales, Escuelas Superiores (Normal Superior, de Comercio, de Mecánica, etc.) El informe del Comité expresa que “evaluar, es tener en cuenta las especificidades de cada disciplina como de cada establecimiento”.

Hemos traído a colación el ejemplo del Comité de Francia para poner en evidencia que el “campo de la evaluación o las unidades a evaluar pueden ser múltiples y diferentes, y que no existe una coincidencia total entre los países en lo que respecta a las unidades de evaluación”.

No obstante, en la mayor parte de los casos, se estima que el campo de la evaluación comprende “la totalidad de la actividad universitaria, ya sea de manera global e institucional o subdividiendo la tarea por unidades, programas o carreras”⁴⁶.

Algunos autores privilegian la evaluación de programas o de carreras (Kells), antes que la evaluación global de la institución educativa.

En síntesis, el “campo de evaluación” puede abarcar la totalidad del sistema, las instituciones educativas, las unidades (facultades o institutos), o los programas o carreras. Puede igualmente extenderse a las disciplinas en una evaluación que los franceses denominan “transversal”.

Dentro de la “unidad” a evaluar se pueden establecer diversos aspectos a abarcar: a) El proceso de enseñanza; b) La investigación; c) La gestión; d) La extensión; e) Los servicios; f) La vinculación con el medio; g) El bienestar estudiantil.

El Consejo Nacional de Acreditación (CNA) de Colombia establece los siguientes “Factores de Análisis”:

- Proyecto institucional
- Estudiantes y profesores
- Procesos académicos
- Bienestar Estudiantil
- Organización, administración y gestión.
- Egresados e impactos sobre el medio.
- Recursos Físicos y Financieros.

⁴⁶: Mignone Emilio. *Evaluación/Acreditación/Habilitación -Alternativas*. Art. cit. Pág. 71.

El documento del CNA señala las 65 características de calidad, con sus respectivas descripciones, las variables asociadas a cada una de ellas y los criterios más relevantes en cada caso⁴⁷.

Cada “Factor de Análisis” de los establecidos, contiene las “Características” y cada característica contiene la “descripción”, las “variables” y los “indicadores”.

Acerca de las “características”, “variables e indicadores” señala el Documento de la CNA:

Se trata de características propias del servicio educativo de nivel superior, que son susceptibles de predicarse de los factores identificados como centrales en el servicio que prestan las instituciones. Tales características manifiestan los referentes universales y particulares de la calidad. Por esta razón, se espera que sean aplicables de manera análoga a todas las instituciones. Es a través de ellas, y con base en los criterios mencionados, como se torna perceptible el grado en que una institución o programa logra la calidad en su desempeño.

Ahora bien, para ayudarse en la aproximación a tales características es útil hacer uso de variables que expresen atributos susceptibles de recibir un valor numérico o no numérico. Por consiguiente, el Consejo Nacional de Acreditación ha tomado en cuenta en su modelo variables cualitativas y cuantitativas. Tales variables pueden ser multidimensionales y poseer mayor o menor grado de confiabilidad y validez.

En esta misma dirección y con el ánimo de hacer perceptible, hasta donde sea posible, el grado de calidad alcanzado, se ha procedido a construir indicadores o referentes empíricos de las variables. A través de los indicadores las distintas variables que configuran las características de calidad se hacen patentes y valorables. Al igual que en el caso de las variables, estos indicadores son cuantitativos o cualitativos.

El CNE de Francia, establece 12 “rúbricas de indicadores de funcionamiento de un establecimiento”

1. El “enmarcamiento” de los estudiantes (por sector, disciplina o diversos grados de una carrera)⁴⁸.
2. El éxito en los exámenes (por ciclo, grados de una carrera y diploma).
3. La duración media de la obtención de los diplomas.
4. El análisis de las salidas laborales.

⁴⁷: Consejo Nacional de Acreditación (Rep. de Colombia) *Acreditación de condiciones iniciales. Lineamientos para la acreditación. Proceso de autoevaluación*. Bogotá 1996. <http://www.icfes.gov.co/sub/CNA>.

⁴⁸: La palabra "enmarcamiento" con la que hemos traducido la palabra "encadrement" significa todas las condiciones que rodean a los estudiantes a fin de sostenerlos o situarlos dentro de un marco que posibilite el buen resultado de sus actividades escolares.

5. La actividad de formación continua.
6. La actividad de investigación.
7. La valorización de la investigación.
8. Las partes relativas en los recursos del establecimiento.
9. Los gastos medios por estudiantes (por ciclo y sector).
10. Los gastos medios por docente (por sector).
11. Los equipamientos y servicios.
12. La calidad de vida.

Algunos autores ponen énfasis en la evaluación del producto y señalan como “focos” de la evaluación: a) el nivel de los egresados; b) su inserción en el medio; c) la actividad científica que desarrollan; d) sus actividades profesionales; e) los servicios que prestan a la comunidad.

A juicio de Mignone no existe contradicción entre el propósito de evaluar “el proceso” y evaluar el “producto”.

Kells señala como “Foco o unidad de análisis” las instituciones completas y las cuestiones y servicios institucionales; los departamentos o programas académicos de los cuales se pueden evaluar “todos los aspectos” o sólo la enseñanza; la calificación de los estudiantes, los proyectos o las personas⁴⁹.

Al considerar, dentro de la “casuística”, los diferentes países en examen, puntualizaremos diversos aspectos relativos al tema.

2.4. Los responsables de la evaluación y de la acreditación

Cabe señalar que existe casi unanimidad respecto de quien no debe evaluar. No resulta así, en lo que respecta a quién debe evaluar o quién efectivamente evalúa.

Existe consenso acerca de que no deben evaluar “directamente” los ministerios y los organismos bajo su dependencia administrativa o técnica.

Ni el Ministerio de Educación, o Ministerios de las Universidades o como se les denomine en los diferentes países, deben evaluar, ni los Ministerios de Economía, Hacienda o Finanzas.

⁴⁹:Kells H.R. *Sistemas de evaluación nacional y de autorregulación universitaria: sus implicaciones para la Argentina*. Ob. citada. Pág. 28

Ello no implica que, como los resultados de las evaluaciones deben ser públicos, dichos ministerios u otros, el Congreso, las provincias, etc. no puedan hacer uso de tales informaciones.

Los organismos e instituciones “evaluadoras” difieren según los países.

En los Estados Unidos el sistema de evaluación es totalmente privado, el gobierno no participa en ninguna medida ni en la evaluación ni en la acreditación.

Cabe observar que en dicho país la evaluación y la acreditación se encuentran de tal manera vinculados que resulta imposible examinarlos separadamente.

Como es bien sabido, la educación en los Estados Unidos es totalmente descentralizada. No existe un ministerio que se ocupe en el ámbito nacional de la educación. La supervisión de la calidad depende de otras instancias.

En términos muy generales -dado que posteriormente nos referiremos en detalle al sistema norteamericano -puede señalarse que las instituciones que evalúan son las asociaciones regionales de acreditación que están constituidas por las universidades acreditadas. Existen actualmente seis asociaciones regionales.

Otra instancia evaluadora, o más bien acreditadora, la constituyen los colegios profesionales o cuerpos de acreditación programática o especializados. Han sido creados colegios profesionales en el ámbito nacional para medicina, derecho, arquitectura, ingeniería, administración de empresas, contador, pedagogía, etc.

En la actualidad existen cuarenta y dos organismos que realizan evaluación y acreditación de carácter especializado en diversas carreras.

La relación entre los colegios profesionales y las universidades no siempre es muy normal o feliz. Se plantean con alguna frecuencia serias fricciones, según Liz Reisberg⁵⁰.

Steven D. Crow (NCA-CIHE, Chicago, Illinois) en la Primera Conferencia Bienal sobre “Quality Assurance Agencies in Higher Education”, mayo de 1992, afirmó que “Dado el carácter privado de las asociaciones corporativas y agencias de acreditación -*holdings* casi siempre- éstas son muy reservadas, y en general, actúan en forma más que confidencial. Se encuentran permanentemente interesadas en cubrir a la débil e ineficiente institución ante la opinión pública”.

Señaló que los ataques vienen de todas partes y que muchos han llegado a la conclusión de que la autorregulación voluntaria es, en el mejor de los casos incompetente, y en el peor, herramienta de un *trust*. Las asociaciones profesionales, según opiniones, se han convertido en protectoras de sí mismas. Los abogados protegen a los malos abogados, los médicos a los malos médicos y los educadores a los malos o ineficientes educadores.

Sin juzgar las apreciaciones de Crow, cabe no obstante observar que las instituciones que tienen a su cargo la evaluación y acreditación no cuentan con la total

⁵⁰:Reisberg Liz. *La evaluación de la Educación Superior: experiencia de los Estados Unidos en Evaluación Universitaria en el MERCOSUR*. Ob. cit. Pág. 25.

aprobación de los universitarios y del público estadounidense y que el sistema es, no sólo visto con suspicacia, sino en algunos casos abiertamente criticado.

En Francia se creó, por ley del 26 de enero de 1984, el “Comité Nacional de Evaluación de los Establecimientos Públicos de carácter Científico, Cultural y Profesional”, al que ya nos hemos referido.

El Presidente Mitterrand, afirmó en la alocución con la que instaló el Comité, que para Francia, “El Comité significa una innovación de importancia mayor. Un foro autodemandado. El objetivo de la evaluación es la contrapartida misma de su propia autonomía. El Comité será enteramente libre, en particular en lo que respecta a la organización de sus trabajos”.

Mitterrand agregó que, mediante la evaluación “la institución universitaria se tornará más transparente y desarrollará lo mejor de sí misma” y que actualmente los estudiantes universitarios no pueden vivir sin los tres principios fundamentales: autonomía, evaluación y calidad.

Destacó el presidente que “El sector de actividad que está siendo profundamente transformado en el espacio de una generación es la enseñanza superior”.

El Comité es regido por la Ley 84-52 de 1984 que lo crea y el Decreto N° 85-258 de 1985 por el que se establece su organización y funcionamiento.

Por ley del 10 de julio de 1989 el Comité es una “autoridad administrativa independiente”. El término autoridad, no implica, en lo que respecta al Comité, que él tenga capacidad de decisión: “él constata, lamenta, estimula, recomienda, pero no impone”.

El Comité, según se afirma en el Informe de Actividad al que ya nos hemos referido, “no está al servicio de los intereses corporativos”.

El Comité está compuesto según el decreto del 21 de febrero de 1985, por quince miembros nombrados cada cuatro años por el Presidente de la República. Los quince miembros son propuestos al jefe de Estado por tres categorías de instancias diferentes:

- Nueve miembros, representativos de la comunidad científica son elegidos basándose en la propuesta de tres listas de nueve personas presentadas respectivamente por:
- Los presidentes de las secciones del Consejo Superior de las universidades.
- Los presidentes de las secciones del Comité Nacional de la investigación científica.
- El Instituto de Francia.
- Cuatro miembros son designados, con la opinión del Consejo Económico y Social, por propuesta del Ministerio de Educación Nacional.

- Dos miembros son designados por el Consejo de Estado y la Corte de Cuentas a partir de dos listas de tres nombres respectivamente elaboradas por las instancias competentes de esas jurisdicciones.

El Comité actúa con la colaboración de un Secretariado General (instancia administrativa) integrado aproximadamente por catorce personas, dirigidas por un Secretario General.

El Secretariado comprende tres encargados de misión respectivamente afectados a los sectores de ciencia de la materia y de la matemática, de las ciencias de la vida y de las ciencias sociales y humanas, así como de personal competente en materia administrativa y financiera.

El Comité recurre al concurso de “consultores y expertos” que no poseen carácter permanente. El papel fundamental de los consultores consiste en participar en la selección de los expertos.

Sobre otros aspectos de la labor del Comité nos extenderemos al examinar, dentro de la casuística, el caso francés.

En el caso de México la situación acerca de quién evalúa y de quién debe evaluar no está aún totalmente definida, como se desprende de los trabajos de algunos autores y de los documentos producidos por la ANUIES.

Existen sobre este particular múltiples aspectos a definir.

El último documento producido por la ANUIES (diciembre de 1996) que esboza “un estado del arte sobre la evaluación y acreditación superior en México”, señala, como propósito el “proponer algunas líneas de acción para avanzar en el establecimiento de una política en esta materia”. Obviamente, dicha política no ha sido aún claramente establecida.

El documento señala “la necesidad imperiosa de consolidar una política nacional de evaluación y acreditación de la educación superior que, como política pública, delimite con toda precisión los ámbitos que corresponden a las instituciones de educación superior, a los gobiernos federales y estatales y a distintos organismos de la sociedad civil que tienen funciones en este campo”⁵¹.

Se trata, según la Asociación, de optar por un sistema que parta de la determinación de un marco normativo que regule la evaluación y la acreditación -como es el caso de los sistemas recientemente establecidos en Argentina, Chile y Colombia- o de optar por acuerdos voluntarios que no alteren la normativa vigente, como son los sistemas de acreditación voluntarios y determinados por la sociedad civil, como se hace en los Estados Unidos de América. A ambas opciones, o líneas políticas (francesa y americana - Sistemas homogéneos y heterogéneos) nos hemos de referir al considerar las políticas de evaluación.

Pese a que aún México no ha definido aspectos fundamentales de la política de evaluación, describimos rápidamente la situación existente.

⁵¹: ANUIES. *Documento presentado a la Asamblea General de la Asociación el 7 de noviembre de 1996*. Pág. 2.

Se han iniciado en México acciones de evaluación y recientemente se están impulsando procesos de acreditación, aunque sin la suficiente coordinación, reconoce la ANUIES.

La citada Asociación estima que es preciso evitar que “la acreditación se constituya en un campo en disputa determinado por una lógica de mercado o por una lógica política con el riesgo de afectar su naturaleza académica”. La iniciativa de las instituciones de educación superior consiste en “consolidar un sistema de evaluación y acreditación de carácter no gubernamental”.

México creó, a partir de 1989, en el ámbito de la Secretaría de Educación Pública la “Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior” (CONAEVA).

Los rectores, directores y funcionarios del gobierno que integran la CONAEVA establecieron directrices para todas las tareas de evaluación:

- La evaluación no será punitiva.
- La evaluación de lo académico estará a cargo de académicos.
- La evaluación será tanto interna como externa.
- La sociedad conocerá los resultados de la evaluación.
- La evaluación será voluntaria.

La CONAEVA aprobó en junio de 1990 un “Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior”. Cabe señalar que la CONAEVA no ha podido sesionar con sus miembros titulares desde la puesta en marcha de los trabajos, y que su grupo técnico no se reúne desde 1993, por lo que ha carecido de continuidad en sus trabajos.

En 1991 se establecieron los “Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior” (CIEES) que se centraron en la evaluación diagnóstica de funciones institucionales y programas por áreas del conocimiento.

Los CIEES realizaron evaluaciones diagnósticas de programas académicos - ámbito que le compete preferentemente- en sus nueve comités establecidos.

Los CIEES impulsaron la creación y consolidación de organismos especializados para la acreditación de programas entre los que pueden citarse: “El Consejo de Acreditación para la Enseñanza de la Ingeniería” (CACEI); el “Consejo Nacional de Educación de la Medicina Veterinaria y Zootecnia” (CONEVET), etc.

En otras disciplinas fueron las asociaciones de escuelas y facultades las que han planteado un sistema de acreditación de los programas correspondientes. Entre otras, pueden señalarse la de medicina (AMFEM); la de odontología (FMEO), la de Educación Agrícola (AMEAS) y la de Contaduría y Administración (ANFECA).

Cabe agregar, a esta larga lista de Asociaciones, Comités, Consejos, etc., “evaluadores y acreditadores”, el “Centro Nacional de Evaluación para la Educación

Superior” (CENEVAL), creado en 1994, que nació asociado a tres proyectos específicos; los exámenes nacionales indicativos de ingreso a bachillerato, los exámenes nacionales indicativos de ingreso a licenciatura y los exámenes generales de calidad profesional.

Este último examen se aplica a las carreras de Contaduría, Administración, Veterinaria, Enfermería, Odontología, Turismo, Ingeniería Civil, Ciencias Farmacéuticas y Medicina. El certificado de calidad que se otorga no tiene efecto legal sino un valor de reconocimiento social. Se trata de una certificación social, pero no legal.

El CENEVAL ha sugerido a la Secretaría de Educación Pública (SEP) la revisión de la reglamentación del ejercicio profesional para incorporar la figura del examen nacional de calidad profesional, en vista a obtener que dicho examen forme parte de los procedimientos para la habilitación profesional. Debemos reconocer que nuestra descripción de la situación puede resultar un tanto confusa pero, en rigor de verdad, la confusión está situada en la propia realidad.

La Secretaría de Educación Pública, conforme al Art. N°29 de la Ley General de Educación, tiene bajo su responsabilidad la evaluación del Sistema Educativo Nacional, sin perjuicio de las evaluaciones que puedan efectuar las autoridades educativas locales.

Las Subsecretarías de Educación e Investigación Tecnológicas y de Educación Superior e Investigación Científica y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), evalúan procesos y resultados educativos en sus respectivos ámbitos.

Algunas de estas evaluaciones tienen connotaciones de acreditación, como es el caso de los programas de posgrado que realiza el CONACYT.

Cabe destacar que algunas instituciones de educación superior de México se han acogido a procesos de acreditación de la *Southern Association of Colleges and School* (SACS) de los Estados Unidos. Entre ellas pueden citarse a la Universidad de las Américas y al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

La “Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior” (FIMPES) se ha constituido como instancia acreditadora para las instituciones que la integran.

A fin de tratar de clarificar la situación expuesta consideramos de interés insertar el cuadro siguiente:

**ÁMBITOS DE EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN Y
CERTIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

AMBITOS	EVALUACIÓN	ACREDITACIÓN
ALUMNOS	CENEVAL INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	CENEVAL INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR
PERSONAL ACADÉMICO	INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	PARCIAL SIST. NAL DE INVESTIGADORES SIST. NAL DE CREADORES
EGRESADOS	INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR CENEVAL	CENEVAL SEP GOB. ESTADOS
PROGRAMAS ACADÉMICOS	CIEES COSNET	CONACYT CONSEJOS DE ACREDITACIÓN ASOC. ESCUELAS Y FACULTADES
INSTITUCIONES	INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	PARCIAL FIMPES

En Colombia, por la Ley 30 de 1992, se crea el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) (Art. N°34) al cual compete entre otras funciones, proponer al Gobierno Nacional la organización de un Sistema Nacional de Acreditación y los mecanismos para evaluar la calidad académica de las instituciones de Educación Superior y sus programas (Art. N°36). Por el Art. N°53 “Créase el Sistema Nacional de Acreditación para las instituciones de Educación Superior cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del Sistema cumplen los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y sus objetivos”. Agrega el citado artículo 53 que “Es voluntario de las instituciones de Educación Superior acogerse al Sistema de Acreditación”.

El Art. N° 54 establece que el Sistema “contará con un Consejo Nacional de Acreditación integrado, entre otros, por las comunidades académicas y científicas y dependerá del Consejo Nacional de Educación Superior...”

Por el Decreto 2904 de 1994 se definió la acreditación, se estableció quienes forman parte del Sistema Nacional de Acreditación y se señalaron las etapas y los agentes del proceso de acreditación.

El CESU, por el *Acuerdo 04 de 1995*, determinó la integración del consejo Nacional de Acreditación y precisó sus funciones. Según dicho Acuerdo el CNA “estará integrado por siete (7) miembros, designados por el Consejo Nacional de Educación Superior para períodos de 5 años y no serán reelegibles” (Art. N°4).

Según el Art. 6° del Acuerdo “Compete al Consejo Nacional de Acreditación promover y ejecutar la política de acreditación adoptada por el Consejo Nacional de Educación Superior y coordinar los respectivos procesos, por consiguiente, orientará a las instituciones para que adelanten su autoevaluación, adoptará los criterios de calidad, instrumentos e indicadores técnicos que habrán de aplicarse en la evaluación externa, designará a los pares académicos que han de practicarla, atenderá a sus consultas, oír a la institución y hará la evaluación final, que remitirá al Ministerio de Educación nacional, o si fuere del caso, a la Universidad con las recomendaciones pertinentes”.

El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), que antes de la Ley 30 de 1992, tenía como una de sus funciones el “evaluar periódicamente las instituciones de educación superior y los programas correspondientes”, pasa, después de aprobada la citada Ley a cumplir funciones más limitadas.

En efecto, el ICFES según el Art. N° 38 Inc *e* debe solo “colaborar con las instituciones de Educación Superior para estimular y perfeccionar sus procedimientos de autoevaluación”⁵².

Mediante el Acuerdo 06 del CESU se fijan las políticas que han de seguirse en materia de acreditación, se reiteran los fundamentos del proceso de acreditación y las características de los procesos de autoevaluación y acreditación propiamente dicha, se precisa quienes son los agentes de la acreditación y se detallan las etapas de ese proceso.

Cabe señalar que, de acuerdo con la Ley 30, el CESU y el ICFES contarán con tres consejos asesores uno de los cuales es el “Comité para el estudio y análisis de los temas relativos a las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas” (Art.N°45).

Entre las funciones de los Comités se señalan: (b) “Emitir concepto previo sobre las solicitudes de creación de nuevas instituciones estatales u oficiales y privadas de Educación Superior” (c) Recomendar al Consejo Nacional de Educación Superior y al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior las condiciones académicas que se deben exigir a las instituciones de Educación Superior para ofrecer programas de posgrado” (Art. N°47).

⁵²: Consideramos que el trabajo de Roque González Garzón *"La experiencia colombiana en materia de evaluación de la educación superior"* incluido en *Evaluación, Promoción de la calidad y Financiamiento de la Educación Superior*. V. Arredondo Alvarez (Editor), no refleja la actual situación del sistema de evaluación y acreditación de Colombia por haber sido escrito con anterioridad a la Ley 30 de 1992. Nos permitimos formular esta aclaración para evitar posibles confusiones, o erróneas interpretaciones de eventuales lectores de dicho artículo.

En el Acuerdo 06 del CESU, al que ya hicimos referencia, se expresan algunos conceptos que consideramos de interés destacar. En primer término, que “el proceso de autoevaluación debe tener como punto de partida la misión de la institución y su propio proyecto educativo”.

En segundo término, que “con la acreditación no se persigue la homogeneización de instituciones o programas”, sino que se “busca la reafirmación de la pluralidad y diversidad, dentro de la calidad”.

En tercer término, que “El carácter voluntario que la Ley 30 de 1992 le da a las instituciones de educación superior de acogerse al Sistema Nacional de Acreditación implica que éste es un proceso diferente al de inspección y vigilancia que debe ejercer el estado y que, por lo tanto, *la acreditación no reemplaza*”.

En cuarto término que “La acreditación tampoco es un mecanismo para la autorización de programas, ya que con ella no se busca garantizar el cumplimiento de unos requisitos mínimos de funcionamiento”.

El lector podrá advertir las similitudes y diferencias que se pueden establecer entre el CNA y la CONEAU así como entre las responsabilidades y atribuciones de ambos organismos.

Finalmente, el CESU destaca que “la acreditación no deberá conducir a una jerarquización de instituciones o programas”.

El CESU, en su Acuerdo 06, destaca que “la acreditación debe estar basada en un *proceso evaluativo* que no sólo debe dar cuenta de una situación puntual en el tiempo, sino también de un proceso dinámico de la institución, rescatando los logros obtenidos a través de un período de tiempo y las metas que se hayan señalado, la planeación que se haya proyectado para alcanzarlas y los mecanismos y recursos acordados para ser realizada”.

Continuando con el examen de los organismos responsables de la evaluación y de la acreditación -en una perspectiva comparada descriptiva- hemos de referirnos brevemente al caso del Brasil.

Es preciso señalar que las universidades del Brasil ejercieron una fuerte resistencia al establecimiento de un sistema de evaluación, resistencia muchas veces velada y en ocasiones expresa.

En julio de 1993, el gobierno brasileño, a través de la Secretaría de Educación Superior (SES) crea la Comisión Nacional de Evaluación de las Universidades Brasileñas, con el objetivo de conducir políticamente el proceso de evaluación institucional. Dicha Comisión, coordinada por el Departamento de Política de la Enseñanza Superior de la SES, reúne a diferentes sectores de las universidades brasileñas a través de sus entidades representativas. Con posterioridad a la instalación de la Comisión se constituyó un “Comité Técnico Asesor”, integrado por especialistas, que tiene por función asesorar a la comisión.

A juicio de María José Vieira Feres, con este proceso “quedó clara la posición del gobierno: el Ministerio como coordinador, articulador y agente financiero de la

evaluación institucional, asumiendo la postura política de trabajar en cooperación con las universidades”⁵³.

Como resultado de los trabajos de la Comisión, en 1993 se redactó un Documento Básico sobre Evaluación Institucional, consensuado con las universidades, al que nos hemos referido en páginas precedentes.

Hasta 1995, 70 universidades respondieron a la propuesta del Ministerio, presentando proyectos de evaluación institucional, la mayoría de los cuales fueron aprobados.

A juicio de Vieira Feres, la Secretaría de Educación Superior considera positivo el balance de este proceso y es posible afirmar que se trata de un proceso ya consolidado.

En octubre de 1996, el Presidente de la República dictó un Decreto por el que se instaura un “Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior” que abarca a las universidades públicas y privadas. Una de las principales características de la evaluación es la creación del “Examen Nacional de Curso” (provão). Los alumnos del último año deben realizar una prueba sobre los contenidos que se estime han debido aprender de acuerdo a los programas establecidos.

Si bien el sistema de evaluación de grado es reciente, el de posgrado, tiene ya más de veinte años de existencia. El hecho de que el Brasil se ocupara de los estudios de posgrado con anterioridad a los de grado tiene diversas explicaciones que se vinculan con la política de educación superior seguida por dicho país, que privilegió el cuarto nivel con el objeto de formar a una elite de investigadores, docentes, administrativos y dirigentes sociales que reclamaba el desarrollo científico y tecnológico.

El seguimiento y evaluación de los programas de posgrado -maestrías y doctorados- es un campo a cargo de la “Coordinación de Desarrollo del Personal de Nivel Superior” (CAPES).

El “Sistema”, creado en 1975, se originó al poner en operación las estrategias formuladas en el Primer Plan Nacional de Posgrado. Dicho plan tendió a acelerar el crecimiento del sistema de posgrado y a crear mecanismos para asegurar la calidad de los programas existentes y la de otros de posible creación.

La CAPES, desde sus inicios, trabajó estrechamente asociada al Consejo Nacional para el Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq).

La labor de la CAPES, en especial en el período inicial, estuvo vinculada a la asignación de recursos (específicamente becas de estudio) para los programas de posgrado, así como también al otorgamiento de subsidios.

La CAPES, a través de su “Coordinación de Seguimiento y Evaluación” (CAA) ha desarrollado un “Sistema de Seguimiento y Evaluación del Posgrado Brasileño”.

Sus funciones fundamentales consisten en acreditar los posgrados que se desarrollan en las instituciones universitarias o no universitarias, públicas y privadas,

⁵³: Vieira Feres M.J. *Evaluación institucional de las Universidades Brasileñas en Evaluación Universitaria en el MERCOSUR*. Carlos Marquis (compilador). Ob. cit. Pág. 192.

sobre la base de una rigurosa evaluación realizada por académicos, científicos e investigadores designados por la propia CAPES⁵⁴.

Como se advertirá, la evaluación del nivel superior es responsabilidad, en el Brasil, de dos diferentes organismos. Uno consagrado a los estudios de grado y otro a los de posgrado.

Podríamos seguir examinando “casos” pero estimamos que no aportarían mucho al panorama ya descrito.

Esbozar una síntesis de este panorama no resulta tarea fácil. No obstante, intentaremos extraer algunas conclusiones de carácter general, absolutamente provisionarias.

En algunos países (Estados Unidos y los situados en su línea de política evaluativa) la evaluación y la acreditación es responsabilidad de asociaciones privadas de universidades y de los colegios profesionales. Tiene un carácter voluntario y está determinado en gran medida por la sociedad civil.

En otros países (Francia y los que se sitúan en su línea de política evaluativa) es el Estado el que asume la responsabilidad del sistema de evaluación y acreditación a través de diversos organismos (Comités, Comisiones, etc.), con un mayor o menor grado de dependencia del Estado. En general, se tiende a que dichos organismos tengan un carácter autónomo sin dependencia del Estado ni sujeción a las corporaciones.

Como advierte la ANUIES, en el documento ya citado, se puede definir una línea en la que el Estado establece un marco normativo, más o menos general, para la evaluación y acreditación (Argentina, Chile, Colombia) y otra según la cual la evaluación y administración queda librada a las propias universidades o a los colegios profesionales o asociaciones de profesionales.

La situación se complica aún más cuando se pretende delimitar funciones y atribuciones de los organismos. En algunos casos los organismos evaluadores y acreditadores tienen la responsabilidad de “asesorar” al gobierno acerca de la creación de universidades, instituciones de educación superior, carreras o programas. Este “asesoramiento” implica, en última instancia, una virtual adopción de decisiones.

En otros casos sólo se limitan a la acreditación. Dicha acreditación puede tener un carácter simplemente “social”, entendida como el reconocimiento público de la calidad de una institución o de un programa cuya validez se sustenta en el peso moral de la acreditación, o puede tener un carácter legal que conduce a la autorización para su funcionamiento y al reconocimiento oficial de los estudios. En este segundo caso -la legal- se puede extender al conjunto de las universidades públicas y privadas o limitarse a estas últimas.

En ambos casos, la acreditación se vincula al reconocimiento y validez oficial de los estudios y de los títulos.

⁵⁴: Chaves de Rezende Martins. *El sistema de seguimiento y evaluación de la CAPES: notas críticas sobre su evolución* en *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior: Experiencias en distintos países*. SEP. México, 1992.

En algunos casos los títulos oficiales con reconocimiento y validez nacional permiten automáticamente el ejercicio de las profesiones. En otros casos los títulos, aún oficiales, no habilitan para el ejercicio profesional, en especial en lo que respecta a determinadas carreras vinculadas con la salud, la seguridad, los derechos, los bienes e incluso la formación de los habitantes.

El cuadro se torna aún más complejo cuando se pretende vincular los organismos facultados para evaluar, acreditar o habilitar para el ejercicio de una profesión (certificación, como se la denomina en México) con los ámbitos de la evaluación (instituciones, programas, egresados, personal académico, alumnos, investigadores, proyectos, etc.)

El cuadro que insertamos en el presente trabajo, referido a México, es suficientemente ilustrativo sobre el particular.

Cabe agregar que, en algunos casos (Brasil), los organismos que evalúan y acreditan los estudios de grado no son los mismos que acreditan los estudios de posgrado, como ya se ha señalado.

A ello se suma el hecho de que, en algunos países, otros organismos que tienen a su cargo las investigaciones científicas y tecnológicas también evalúan o acreditan. En algunos casos la acreditación se vincula con el otorgamiento de becas, de subsidios o de subvenciones.

Si bien somos conscientes de que la síntesis que hemos pretendido esbozar no abarca la totalidad de las situaciones, ni permite delinear una clara sistematización, consideramos que, por lo menos, sirve para poner en evidencia la complejidad del panorama y ofrecer informaciones que pueden permitir identificar algunas líneas tendientes a aproximarnos a dicha sistematización.

2.5. Procedimientos básicos. Medios y mecanismos

Después de habernos referido a por qué y para qué se evalúa, a qué o quiénes se evalúan, y a quién evalúa, corresponde ahora referirnos a cómo se evalúa y acredita.

Es decir, a los procedimientos, a los medios y mecanismos que se utilizan a fin de evaluar y acreditar.

Los procedimientos varían según se trate de la *evaluación interna* o *autoevaluación*, de la *evaluación externa*, aunque ambos procesos se encuentren íntimamente ligados o relacionados.

La autoevaluación, realizada por los actores principales de una institución o de un programa, constituye la base del proceso de evaluación que llevan a cabo las agencias o instituciones evaluadoras.

La autoevaluación permite que los docentes y dirigentes de una institución o programa participen activamente en la evaluación, tomen parte en el proceso de identificación de los problemas y en la búsqueda de soluciones⁵⁵.

⁵⁵: L'Ecuyer J. *La evaluación y la acreditación: medios para mejorar y garantizar la calidad académica*. San José,

Permite, además, partir de lo que hace la institución, es decir, de su propio proyecto educativo, sus métodos pedagógicos, sus pautas internas, sus recursos.

En diversos casos (Francia, Colombia, México) los organismos evaluadores establecen una serie de “Factores de Acreditación” de criterios, variables e indicadores.

En lo que respecta a Francia, ya hemos señalado los doce tipos de indicadores de funcionamiento.

A continuación reproducimos textualmente la “Metodología de la Evaluación”

Metodología de la evaluación:

criterios e indicadores para la evaluación de un establecimiento de Educación Superior

Presentación de la universidad

1. la estructura
 2. la comunidad universitaria
 3. los activos financieros
- Listado de indicadores

A) Relativos a la enseñanza y los estudiantes

B) Relativos a la investigación

C) Relativos a la política del establecimiento y a la gestión de los medios financieros y los servicios

La presentación de la Universidad es esencialmente cuantitativa:

Los doce tipos de indicadores de funcionamiento: explicitan los criterios de apreciación de una evaluación. Estos se agrupan de la siguiente manera:

- cuatro concernientes a la enseñanza inicial
- matrícula de estudiantes (por sector, disciplina, etc.)
- los resultados de los exámenes (por ciclo, diploma, etc.)
- la duración de medios de obtención de diplomas
- el análisis de presupuestos

- uno de formación continua. La actividad de formación continua.
- dos de investigación y su valorización
- la actividad de investigación
- la valorización de la investigación
- cuatro de política del establecimiento: gestión de medios financieros y de equipamiento.
- relativos a los recursos del establecimiento
- los costos medios por estudiante (por ciclo y por sector)
- los costos medios por enseñanza (por sector)
- los equipamientos y servicios (Plan de modernización y reestructuración)
- uno sobre la calidad de vida en el Campus.

PRESENTACION DE LA UNIVERSIDAD

Recapitulación de bienes indispensables para una evaluación

1. Las estructuras

- el establecimiento dentro de la región
- organización
- propuestas de enseñanza
- formación de investigación
- localización - distribución del espacio (m2 por función)

2. La Comunidad Universitaria

(evolución durante 5 años, tres años para los estudiantes)

- estudiantes
- carreras

- investigaciones
- actividades no académicas: administrativas, técnicas, personal de servicio, reparticiones.
- subvenciones
- derechos de inscripción y recursos propios
- estimación de recursos que no han sido generados directamente por la Universidad.
- costos (distinguiendo académicos y administrativos, logística, investigación y equipamiento)

LOS INDICADORES

A-1. Política del establecimiento

- de reclutamiento
- adaptación de filiales de formación inicial

2. Los estudiantes

- extranjeros por ciclo y sector
- asalariados por ciclo y sector
- situaciones particulares
- análisis socioeconómico de ingresantes a la universidad

3. Tasa de encuadramiento por sector, disciplina o rama

- estudiantes/profesores estatutarios

- estudiantes/profesores más investigadores
 - cursos complementarios/horas por filial
 - disponibilidades reales de enseñanza
4. Tasa de deserción (evolución de los últimos 3 años)
- por ciclo, filial y título
5. Duración del proceso para obtención de título
6. El análisis de egresos
- observatorio de egresados y el empleo
 - las conclusiones a que llegan, inserción en la vida activa
 - el rol de la asociación de estudiantes
7. La formación inicial y continua de profesores
- acción de sensibilización
 - preparación de diferentes concursos (participación en programas académicos de formación)
 - actividades de investigación de los profesores
 - producción y desarrollos pedagógicos
8. La formación continua
- la participación de los profesores en la formación continua
 - formaciones con títulos y formaciones cortas

- diferentes categorías de público

B-1. Radio de encuadramiento

2. Actividades de investigación

3. Política de la investigación y valorización

- los grandes organismos de investigación
- el consejo científico
- relaciones con los sectores económicos (transferencia de tecnología)
- las recompensas científicas

.....

2. Los medios financieros-recursos
3. Los costos medios por estudiante (por ciclo, sector, eventualmente por disciplina)
4. Costos medios por profesor estatutario (por sector)
5. Servicios (información, orientación, bibliotecas y política de documentación, deporte, centros de salud)
6. Los equipamientos para la investigación
 - laboratorios de lenguas
 - audiovisual
 - informática
7. La calidad de vida en el campus (calidad, educación sanitaria, política cultural del establecimiento)
8. Política del establecimiento
 - relaciones externas con la colectividad local, los acompañantes económicos y

sociales, los establecimientos de profesores, relaciones públicas, prensa de la universidad.

- relaciones internacionales: plazas para investigadores, intercambio de profesores
- política de diversificación
- las misiones
- las actividades
- las formas de excelencia

En el caso de Colombia, la Comisión Nacional de Evaluación ha elaborado un extenso documento que incluye los “Factores”, las características, las variables y los indicadores que deben ser tenidos en cuenta en la evaluación de las instituciones (*Lineamientos para la Acreditación*. Segunda Edición. Junio de 1996, 85 páginas).

En el trabajo de H.R. Kells, P.A.M. Maassen y J. de Haan, *La gestión de la calidad en la Educación Superior: Un manual para evaluaciones internas y externas en universidades y escuelas superiores*, Puebla, México; Centro de Estudios Universitarios, Universidad Autónoma de Puebla, 1992, se incluye una lista de control para la autoevaluación en la educación superior que, evidentemente, nos resulta imposible reproducir.

El Consejo Superior de Educación de Chile estableció, en 1993, doce *Criterios de Evaluación de Universidades*.

- | | |
|------------|---|
| Criterio 1 | Integridad institucional. |
| Criterio 2 | Propósitos institucionales y nivel general de su realización. |
| Criterio 3 | Administración institucional, gobierno y autorregulación. |
| Criterio 4 | Estudiantes: progresión y logro de los estudiantes. |
| Criterio 5 | Servicios para los estudiantes. |
| Criterio 6 | Académicos: proceso de enseñanza. |
| Criterio 7 | Carreras y otros programas académicos. |
| | - Todas las carreras y programas |
| | - Programas de posgrado |

- Criterio 8 Investigación y creación artística.
- Criterio 9 Extensión y servicios a la comunidad.
- Criterio 10 Recursos educacionales.
- Criterio 11 Administración financiera y recursos.
- Estabilidad financiera.
 - Planificación financiera.
 - Administración financiera.
- Criterio 12 Infraestructura física e instalaciones.

Cada uno de los "Criterios" se desglosa en una serie de preguntas que podrían considerarse como "indicadores", aunque así no los denomine el documento.

En el trabajo de L'Ecuyer, ya citado, se incluyen las 23 "pautas" utilizadas en la "Guía para la Autoevaluación", pautas que permiten examinar la pertinencia del programa, su coherencia, los métodos pedagógicos, los recursos, la eficacia y la gestión del programa.

A continuación reproducimos las 23 pautas que incluye la "Guía para la Autoevaluación" elaborada por la agencia que lidera L'Ecuyer:

1. Los objetivos, los estándares y el contenido del programa están de acuerdo con las necesidades y expectativas de los sectores productivos.
2. Los objetivos, los estándares y el contenido del programa toman en cuenta las expectativas generales de la sociedad.
3. Los objetivos, los estándares y el contenido del programa toman en cuenta las expectativas de los estudiantes.
4. Los objetivos del programa describen claramente las competencias que el estudiante debe desarrollar; los estándares establecen los niveles de dominio que deben conseguir.
5. El programa comprende cursos de formación general y especializada cuyos objetivos específicos y contenidos son bien determinados y entran en el marco de los objetivos y estándares del programa. Esos cursos permiten conseguir los objetivos y estándares del programa.
6. Los cursos son ordenados lógicamente y el orden fomenta el estudio y la síntesis de los elementos del contenido del programa.

7. Los trabajos que deben realizar los estudiantes dentro de cada curso son establecidos clara y realísticamente.
8. Los métodos pedagógicos son adaptados con los objetivos de los cursos y del programa y toman en cuenta las características de los estudiantes.
9. Los servicios de asesoramiento y sostenimiento y las medidas de detección de las dificultades de los estudiantes les ayudan a terminar sus estudios.
10. La disponibilidad de los profesores les permite cubrir las necesidades de atención y asistencia de los estudiantes.
11. El número y la calidad de los profesores son suficientes y sus competencias son bastante diversificadas para conseguir los objetivos del programa y los cursos.
12. Hay un número suficiente de empleados de sostén con calificación adecuada para cubrir las necesidades del programa.
13. La motivación y la competencia de los profesores y otras categorías del personal son mantenidas o desarrolladas por procesos de evaluación y perfeccionamiento.
14. Los espacios, equipos y otros recursos físicos son adecuados.
15. Los recursos financieros son suficientes para garantizar el buen funcionamiento del programa.
16. Las medidas de reclutamiento, selección e integración permiten constituir un alumnado capaz de terminar sus estudios.
17. Los métodos e instrumentos que los profesores utilizan para evaluar a sus estudiantes están de acuerdo con los objetivos de los cursos y del programa.
18. El porcentaje de éxito en los cursos es suficiente al compararlo con el porcentaje en otros programas o instituciones.
19. Una proporción suficiente de los estudiantes termina sus estudios en un plazo razonable.
20. Los egresados tienen las competencias que deben conseguir al nivel previsto.
21. Las estructuras, el desempeño de las funciones de gestión y los medios de comunicación son bien determinados y fomentan el buen funcionamiento del programa.

22. Hay procesos claros para evaluar regularmente con informaciones fiables las fuerzas y debilidades del programa y de sus cursos.
23. La descripción del programa es regularmente distribuida y explicada a los estudiantes y profesores.

En los procesos de acreditación las autoevaluaciones son seguidas de evaluaciones externas. Generalmente, dichas evaluaciones externas son realizadas por un equipo de especialistas y pares en visitas de duración variable.

La primera tarea de los evaluadores externos, en general, consiste en considerar y, eventualmente validar, el informe de autoevaluación. En una segunda instancia formulan su propio juicio o apreciaciones y los comparan con los emitidos por los “autoevaluadores”. Finalmente formulan sus observaciones y sugerencias, o sus recomendaciones en relación con las pautas establecidas por las agencias o los organismos acreditadores.

La evaluación puede ser de tipo cuantitativo o cualitativo. En general, las evaluaciones conjugan ambos aspectos.

Las evaluaciones cuantitativas tienden a reunir informaciones que puedan ser sistematizadas, estandarizadas y expresadas en forma de indicadores cuantitativos de desempeño, que pretenden introducir un mayor grado de objetividad y comparabilidad en los juicios evaluativos.

Las evaluaciones cualitativas, evidentemente más subjetivas, se efectúan, en general, siguiendo normas o pautas, que en cierto modo limitan dicha subjetividad.

Cabría distinguir igualmente, siguiendo a Sylvia Ortega Salazar, las “evaluaciones diagnósticas”, de las “evaluaciones calificadoras” que, evidentemente, persiguen finalidades diferentes y emplean igualmente metodologías diferentes.

Finalmente, es preciso diferenciar las evaluaciones del producto de las evaluaciones del proceso.

Ambas emplean pautas y metodologías específicas que no nos es posible considerar en detalle.

En la obra de Miguel Angel Escolet (*Evaluación Institucional Universitaria*. Ed. Losada. 1991) se encontrará una amplia gama de técnicas de evaluación institucional. En dicha obra se examinan los criterios de evaluación institucional, se exponen diversos diseños experimentales de investigación y evaluación, se ofrecen “preguntas”, “reactivos” o “indicadores” para diagnosticar, medir o evaluar procesos institucionales, y se examinan diversos “instrumentos estandarizados de medición del comportamiento universitario y de los componentes de un modelo sistémico de entradas, procesos y productos”.

No hemos creído conveniente, por diversas razones, hacer referencia a dicha obra en el texto del presente trabajo. En primer lugar, por que la obra de Escolet, ha sido ampliamente difundida y es de fácil acceso. En segundo lugar, por que nos hemos limitado a exponer “medios” y “mecanismos” sin entrar a considerar los “instrumentos”. Y, en tercer lugar -hecho fundamental- por que disentimos en múltiples aspectos con la “filosofía evaluativa” que subyace en el instrumentalismo que sustenta dicho texto. No obstante, el mencionado libro puede ofrecer, a quienes tengan a su cargo labores evaluativas, algunas informaciones y sugerencias útiles, siempre que éstas sean previamente pasadas por el tamiz de la crítica.

3- Políticas y sistemas de evaluación y acreditación

Las políticas de evaluación y acreditación se inscriben en el marco general de las políticas educativas y en el específico de las políticas de la educación superior.

Las políticas educativas están fuertemente condicionadas por las situaciones políticas, sociales y económicas de los países y su tradición histórico-educativa.

Las políticas de la educación superior, que responden a las políticas educativas generales, son directamente influidas por los cambios que se producen en la economía, en la sociedad y en el propio ámbito de las instituciones de nivel superior.

Dichos cambios impactan en las instituciones de educación superior, las que a veces reaccionan con rapidez frente a los mismos y, en ocasiones, permanecen más o

menos estáticas en razón del peso de la tradición, de intereses sectoriales y de otros diferentes factores.

Las realidades o situaciones educativas difieren de un país a otro. Dichas realidades constituyen un elemento que gravita fuertemente sobre las políticas educativas y las políticas de evaluación y acreditación.

Difiere fundamentalmente, por ejemplo, la situación de un país como Francia, en el que sólo existen cuatro universidades privadas reconocidas, a las que no se les autoriza a otorgar títulos de Estado que habiliten para el ejercicio profesional, de la situación de países como Argentina, Brasil, México o Colombia, en los que es muy fuerte la presencia de instituciones privadas de nivel superior.

En lo que respecta a las políticas de evaluación y acreditación de la educación superior pueden distinguirse, en términos generales, dos grandes líneas.

En la primera se inscriben los países anglosajones, siendo el más representativo los Estados Unidos. Los países incluidos en dicha línea no consideran que la evaluación y acreditación sea un asunto de estado. En general, para dichos países, la acreditación tiene un carácter voluntario. No constituye un medio para autorizar la creación de instituciones, programas o carreras, ni para reconocer y validar títulos que habiliten para el ejercicio profesional.

Estiman que la evaluación y la acreditación constituyen un proceso cuyo objetivo fundamental consiste en fomentar la calidad de la educación, en lograr una educación de mejor calidad.

En una segunda línea se sitúan países -tal el caso de Francia- en los que la evaluación, no es un proceso librado a los particulares, sino que se realiza a través de organismos creados por el Estado, con mayor o menor grado de independencia de éste.

Dichos organismos que, en general, poseen autonomía respecto del Estado, tienen responsabilidades y atribuciones legales diferentes y realizan actividades igualmente diferentes, según los países.

Como observa la ANUIES, algunos países parten de la determinación de un marco normativo, establecido por el Estado, que regula la evaluación y la acreditación, en tanto que en otros se establecen sistemas de acreditación voluntarios, determinados por la sociedad civil.

En torno al problema de los niveles de calidad y del mejoramiento de la calidad pueden distinguirse igualmente dos modelos: el modelo de estructura *diferenciada y jerarquizada* y el modelo de *estructura homogénea*⁵⁶. El paradigma que se utiliza como punto de referencia de los sistemas diferenciados y jerarquizados es el de los Estados Unidos.

Según los defensores del modelo, la jerarquización es la garantía del dinamismo. Provoca la competencia entre las instituciones y favorece la captación de recursos humanos y financieros. Incita al pluralismo, desde el punto de vista de los niveles de excelencia, ya que permitiría a las instituciones alcanzar dichos niveles en áreas o actividades diferenciadas (investigación, docencia, servicios a la comunidad, programas o carreras específicas).

Los sistemas homogéneos, se afirma, son caracterizados por incitar negativamente. Al no generar competencias, no logran mayores recursos, no alcanzan altos niveles de identificación institucional, y provocan un ambiente de pasividad y complacencia que conduce al inmovilismo.

Nos limitaremos a enunciar ambos modelos, sin entrar en el debate sobre las bondades o aspectos negativos de cada uno de ellos.

Kells H.R., señala que “la introducción de sistemas de evaluación está poderosamente relacionada con el grado de madurez de la cultura de la evaluación que poseen las instituciones”⁵⁷.

Kells considera que si las instituciones no están predispuestas y no cuentan con un número significativo de líderes que se interesen en utilizar el sistema para cumplir con ítems altamente prioritarios de su propia agenda, se lograra poco éxito. Los gobiernos, señala, deberían haber llegado a esta conclusión.

Frente a los esquemas usuales de evaluación dirigidos externamente y organizados por los gobiernos e incluso por esfuerzos cooperativos interinstitucionales, Kells destaca la orientación de la política evaluativa de Suecia tendiente a acrecentar por todos los medios la cultura de la evaluación y a crear una infraestructura de autorregulación de las instituciones. Si bien los resultados se lograrán a más largo plazo, la autoregulación llevaría a la obtención de resultados mucho más positivos.

Las instituciones reguladas por otras organizaciones, generalmente gubernamentales, “responden menos como organizaciones, están menos dedicadas a fortalecerse a sí mismas desde adentro y parecen estar siempre esperando que el gobierno les provea o apruebe cualquier cosa que necesiten”⁵⁸.

La universidad regulada por el gobierno se constituye, con el tiempo, en una organización relativamente vulnerable y reactiva.

Los conceptos de Kells definen una clara línea en relación con las políticas evaluativas.

⁵⁶: Tedesco Juan Carlos. *El desafío educativo. Calidad y Democracia*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1987. Pág. 65.

⁵⁷: Kells H.R. *Sistemas de evaluación nacional y de autorregulación universitaria: sus implicaciones para Argentina* en *Evaluación Universitaria*. Ob.cit. Pág.31

⁵⁸: Ibidem. Pág. 34

En América Latina se verifica, a partir de hace algunas décadas, el surgimiento del Estado Evaluativo o Evaluador como consecuencia de factores de diverso orden: el rápido crecimiento del estudiantado, el monto u orientación del gasto público destinado a educación, el incremento del número de instituciones privadas, los reclamos de los empresarios, la política de racionalización que se trata de imponer a las universidades, etc.

A partir del surgimiento del Estado Evaluador los países han comenzado, con ritmo diferente, a delinear políticas evaluativas.

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Nivel Superior de México destaca que existe consenso en cuanto a la “necesidad imperiosa de consolidar una

política nacional de evaluación y acreditación de la educación superior que, como política pública, delimite con toda precisión los ámbitos que corresponden a las instituciones de educación superior, a los gobiernos federal y estatales y a distintos organismos de la sociedad civil que tienen funciones en este campo”.

En Colombia, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) mediante el Acuerdo 06, adopta “las políticas generales de acreditación”, políticas que permiten organizar y poner en marcha el “Sistema Nacional de Acreditación”.

El Acuerdo N° 4 (Art. N° 6) señala que “Compete al Consejo Nacional de Acreditación promover y ejecutar la política de acreditación adoptada por el Consejo Nacional de Educación Superior”.

Siguiendo los lineamientos de la política de evaluación y acreditación adoptada, cada país, ha delineado sus respectivos sistemas de evaluación y acreditación.

Dichos sistemas, con algunas variantes según los países, persiguen como objetivos generales:

- a) Mejorar la calidad de las instituciones de educación superior, públicas y privadas.
- b) Contribuir a que las instituciones de nivel superior, logren cumplir sus misiones y sus propios objetivos y metas mediante procesos de evaluación sistemáticos y permanentes, y de acreditación.
- c) Garantizar a los usuarios de los servicios educativos, mediante la acreditación, que las instituciones y los programas o carreras cumplen con los requisitos de calidad académica establecidos.
- d) Tender a establecer canales de comunicación e interacción entre los gobiernos, las instituciones de nivel superior, los profesionales y la sociedad civil, a fin de lograr una mayor calidad y pertinencia social de la educación superior.

Obviamente, los sistemas varían de país a país, y, consecuentemente, varían sus objetivos. En algunos países un mismo sistema comprende los estudios de grado y

posgrado. En otros, por ejemplo Brasil, están a cargo de diferentes organismos por lo que podría decirse que existen dos sistemas paralelos.

Los sistemas persiguen, además, diferentes objetivos específicos. Pueden citarse, entre otros, los siguientes:

- a) Fortalecer los procesos de autoevaluación de instituciones y de programas.
- b) Tender a que las instituciones rindan cuenta a la sociedad.
- c) Ofrecer información de utilidad a los organismos oficiales responsables de la educación superior.
- d) Posibilitar el reconocimiento por otros países de los títulos y grados acreditados por el sistema. Especialmente, por parte de los países que integran determinados “bloques” (TLC, MERCOSUR, UNION EUROPEA).

Evidentemente, no resulta tarea fácil sistematizar y comparar las políticas de evaluación y acreditación, los sistemas que derivan de dichas políticas, y los objetivos que éstos persiguen. En aquellos países en los que el marco de las actividades evaluativas y de acreditación es establecido por el Estado, difieren los organismos creados para la realización de dichas actividades, sus respectivas atribuciones legales y funciones, así como la organización de los sistemas y sus objetivos.

PARTE B

NUCLEO TEMATICO

CAPITULO V

1- La acreditación de instituciones, carreras o programas

El sistema de acreditación universitaria tiene su origen en los Estados Unidos. Las tareas de acreditación se inician en dicho país, a fines del siglo XIX. La New England Association of Schools and Colleges fue creada en 1885.

Según *The International Encyclopedia of Higher Education* (San Francisco/Washington/London, Jossey-Bass Publishers, 1977, Volúmen 2, pág. 19) "*La acreditación es el proceso mediante el cual una agencia o asociación legalmente responsable otorga reconocimiento público a una escuela, instituto, colegio, universidad o programa especializado que alcanza ciertos estándares educativos y calificaciones previamente establecidas. La acreditación es determinada mediante una evaluación inicial, seguida de otras periódicas. El propósito del proceso de acreditación consiste en proporcionar una evaluación profesional aceptable de la calidad de las instituciones educativas y de los programas y estimular el perfeccionamiento constante de dichos programas*".

La *American Educators' Encyclopedia* (Edward L. Dejnozka and David E. Kapel, Greenwood Press, Westport, Connecticut. London, England, pág. 7) expresa que la "*Acreditación es un proceso que implica la evaluación del nivel de calidad de una institución o programas patrocinados por una institución, utilizando normas predeterminadas. La práctica de la acreditación está bastante extendida en los Estados Unidos, un hecho que, en parte por lo menos, refleja la ausencia de un ministerio federal centralizado de educación*".

Las funciones específicas de la acreditación incluyen: a) La certificación de que una institución alcanza las normas (o estándares) establecidos; b) Identifica las instituciones aceptables para los eventuales futuros estudiantes; c) Determina metas para el automejoramiento de las instituciones más débiles; d) Guía a las instituciones con respecto a la aceptabilidad de la transferencia de créditos obtenidos por los estudiantes.

La *Encyclopedia of Educational Research, fifth edition*, Editor jefe Harold E. Mitzel, Volúmen I, The Free Press, New York, London, pág. 9, expresa en el artículo "Acreditación" "*La función de autorregulación mediante la acreditación es una de las sobresalientes características de la educación superior americana*" ..."*La acreditación institucional, en nuestros días, está íntimamente ligada con los continuos esfuerzos que realiza una institución para evaluar su eficacia y asegurar la realización más plena posible de sus misiones y de sus metas*" ..."*La acreditación no requiere la similitud de objetivos, la uniformidad de los procesos, o la comparabilidad entre las instituciones. Más bien indica que, según el juicio de miembros responsables de la comunidad académica, las metas de la institución han sido adecuadamente establecidas, y resultan apropiadas, que sus programas educativos han sido inteligentemente planificados y son dirigidos competentemente y que la institución está cumpliendo la mayoría de sus fines fundamentales y cuenta con los recursos para continuar cumpliéndolos en un futuro*

previsible"...La `acreditación especializada' o `acreditación programática' se vincula con instituciones, programas u otros aspectos o segmentos de una institución, excepto con las escuelas profesionales (medicina, odontología, abogacía, teología, etc.) que son independientes o entidades autónomas".

En los Estados Unidos, el rol y valor que se le otorga a la acreditación consiste en garantizar que una institución educativa o un programa cumplan los criterios de calidad convencionalmente establecidos y aceptados.

La acreditación es voluntaria y es conferida por entidades no gubernamentales a las instituciones o programas que lo soliciten.

Tiene dos propósitos fundamentales: certificar la calidad de la institución o programas y contribuir a su desarrollo y fortalecimiento.

El patrón general de procedimiento, requiere un autoestudio o autoevaluación y una posterior visita de un equipo evaluador (evaluación externa) perteneciente a una "asociación regional".

La acreditación institucional o especializada no garantiza la calidad de los graduados dentro de una institución pero asegura el contexto y la calidad de la educación ofrecida.

En una cantidad de campos (abogacía, medicina, etc.) la acreditación de los programas es necesaria pues ella es requerida para el otorgamiento de una licencia que autorice la práctica de estas especialidades.

La acreditación brinda el reconocimiento y provee la seguridad básica del alcance y calidad de la preparación profesional u ocupacional.

La acreditación institucional y la especializada son complementarias.

El enfoque de un cuerpo institucional de acreditación en una institución como unidad operativa total provee certeza que las características generales de la institución han sido examinadas y halladas en forma satisfactoria.

El enfoque especializado de un programa particular presenta la acreditación como medio que permite asegurar que se han alcanzado determinados estándares. No necesariamente deberá concordar con las condiciones generales de la institución.

La acreditación ofrece diversos valores para el público: la certeza que ofrece una evaluación externa de la institución; la seguridad de que la institución cumple con las expectativas generales en lo que se refiere a altos estudios o campos profesionales; permite identificar a aquellas instituciones que voluntariamente se han comprometido a mejorar la calidad de la institución y de sus programas y realizan los esfuerzos necesarios para alcanzar dichos objetivos; permite verificar el desarrollo de los servicios profesionales disponibles para el público quien ve atendidos sus requerimientos acerca de la incorporación de nuevos conocimientos y de prácticas profesionales.

La acreditación ofrece diversos valores para los estudiantes: La seguridad de que las actividades de una institución o programas cubren las necesidades de los estudiantes; la posibilidad de transferir "créditos" de una institución a otra; la acreditación constituye un requisito para la obtención de una licencia para el ejercicio de una profesión.

Igualmente la acreditación ofrece valores a las propias instituciones: Aumento de la reputación, dado que el público la tiene en cuenta; posibilidad de que la institución y sus estudiantes puedan participar de programas de ayuda gubernamental; posibilidad de recibir ayuda de fundaciones privadas o de otros organismos de bien público.

La acreditación sirve a los profesionales: Ofrece un significativo apoyo para la participación de practicantes sobre la base de los requerimientos de preparación para ingresar a la profesión; contribuye a la unidad de profesionales involucrando conjuntamente a practicantes, profesores y estudiantes en una actividad dirigida a probar una preparación profesional y prácticas profesionales.

Para la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de México "La acreditación es un procedimiento, usualmente sustentado en un autoestudio, que tiene como objetivo registrar y confrontar el grado de acercamiento del objeto analizado con un conjunto de criterios, lineamientos y estándares nacionales de calidad convencionalmente definidos y aceptados. Implica el reconocimiento público de que una institución o un programa cumple con determinado conjunto de cualidades o estándares de calidad y, por lo tanto, son confiables.

La acreditación es un mecanismo que ayuda a promover el mejoramiento de las instituciones para que cuenten con información y mantengan una estrecha vigilancia en el logro de los fines y objetivos propuestos, así como en el grado de pertinencia y trascendencia de estos, para garantizar que efectivamente responden a lo que ofrecen y a lo que la sociedad espera de ellas.

La acreditación se realiza ante un organismo especializado y depende, en última instancia, de un juicio externo a la institución. De este modo, la acreditación garantiza la solvencia académica y administrativa de las instituciones al hacer patente el reconocimiento público avalado por una instancia externa."

A juicio de la ANUIES la acreditación resulta de utilidad para las instancias responsables de la educación superior dado que les permite contar con elementos para el diseño de políticas de desarrollo que sustenten la toma de decisiones para el mejoramiento continuo de la calidad y pertinencia de la educación superior.

Permite igualmente sustentar con mayores elementos el sistema de Registro de Validez Oficial de Estudios, para el caso de las instituciones particulares.

La acreditación integral y cualitativa de instituciones y programas requiere - según la ANUIES- evaluar tanto la infraestructura académica y los recursos disponibles (insumos), como los procesos de docencia, investigación y extensión de la cultura, así como la calidad de los resultados obtenidos (productos), si bien se busca favorecer la tendencia a avanzar más en la evaluación de resultados, sobre la base del desempeño profesional de los egresados.

Según Agustín Squella, Rector de la Universidad de Valparaíso⁵⁹ "el significado que en Chile la ley ha dado al concepto de acreditación no coincide exactamente con el sentido que la comunidad académica entiende dicha expresión, especialmente a la luz de la experiencia de los Estados Unidos de América".

⁵⁹: *La Acreditación en Chile, Educación*, Consejo Superior de Educación, Chile, noviembre de 1996. Pág. 16.

En los Estados Unidos -según Squella- el sistema de acreditación tiene las siguientes características esenciales:

- Proceso voluntario
- Duración indefinida
- Se aplica a instituciones o programas
- Conducido por organismos en los que participan las mismas instituciones y realizado a través de la evaluación de pares.
- Tiene un doble objeto:
 - a) Hacer a las instituciones responsables de las metas fijadas en sus declaraciones de misión y objetivos.
 - b) Evaluar el grado en que las instituciones satisfacen los criterios de evaluación de calidad acordados por ellas mismas y apoyar acciones destinadas a mejorar su desempeño.
- Incluye la autoevaluación como un elemento central.

En Chile, a juicio de Squella, el sistema de acreditación que aplica el Consejo Superior de Educación presenta los siguientes rasgos característicos.

- Proceso no voluntario.
- Duración limitada por la Ley.
- Se aplica solo a instituciones.
- Conducido por un órgano estatal a través de la evaluación de pares externos y del mismo Consejo.
- Considera como elemento central la evaluación externa.

Sus objetivos específicos consisten en:

- a) Cautelar la fe pública depositada por la comunidad en las instituciones de educación superior.
- b) Asegurar niveles mínimos de calidad.

c) Proteger a los usuarios.

En virtud de que Chile no está comprendido entre los países que hemos seleccionado para los "estudios de caso", estimamos de interés incluir algunas consideraciones sobre el sistema de acreditación chileno.

El gobierno de Chile legisló en el año 1980 a fin de transformar el sistema de educación superior vigente en esa época, con el objetivo de optimizar la administración educativa y dinamizar el sistema frente a las demandas de educación superior.

Mediante la legislación de 1980 se establece un régimen de "examinación" que normó la creación de nuevas instituciones de educación superior privadas. Según dicho régimen, las nuevas instituciones privadas (creadas después de 1980) debían someterse a un proceso de "examinación" por una universidad autónoma reconocida por el Estado, lo cual debía regularse por medio de un convenio entre ambas instituciones, básicamente en dos aspectos: la aprobación por parte de la entidad examinadora, de acuerdo con sus propios criterios académicos, de los planes de estudios de las carreras impartidas por la entidad examinada y la evaluación del rendimiento académico de sus alumnos mediante la participación de académicos de la entidad examinadora en comisiones paritarias durante los procesos de examen de todas las asignaturas de estas carreras⁶⁰.

Este sistema presentó, a juicio de la mayoría de los académicos pertenecientes a las instituciones examinadas, diversas desventajas y limitaciones.

A partir de la reforma de la Ley de Educación, establecida en 1990 mediante la aprobación de la ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LODE -18 de mayo de 1990) se establece un sistema de acreditación alternativo al régimen de examinación hasta entonces vigente, creándose un organismo autónomo denominado Consejo Superior de Educación, el cual tiene como función pronunciarse sobre los proyectos de creación de nuevas instituciones, verificar progresivamente su desarrollo y determinar su acceso a la plena autonomía institucional.

"El proceso de acreditación se basa en la evaluación de variables significativas del desarrollo de un proyecto institucional que deben presentar las nuevas instituciones para su reconocimiento oficial y en la verificación de su avance a través de un proceso que considera la evaluación de aspectos docentes, didácticos y técnico-pedagógicos, planes y programas de estudio, recursos físicos, de infraestructura y de equipamiento, así como también de los recursos económicos y financieros necesarios para desarrollar eficientemente actividades conducentes al otorgamiento de títulos profesionales y grados académicos"⁶¹.

El proceso de acreditación en Chile comprende las siguientes etapas:

a) Análisis y aprobación del proyecto institucional que presenta cada universidad.

⁶⁰: Nanjarí Román E. *El sistema de acreditación en Chile. Una experiencia en desarrollo*. Documento de trabajo presentado al *Seminario Latinoamericano sobre Acreditación Académica de la Universidad*, organizado por la Universidad de Palermo y el Capítulo Regional Latinoamericano de la IAUP (International Association of University Presidents), Buenos Aires, noviembre 1992, pág. 3.

⁶¹: *Ibidem*. Pág. 5

- b) Verificación progresiva del proyecto institucional que requiere la preparación de un informe anual que debe presentar la institución (informe autoevaluativo) y otro que hace el Consejo por medio de visitas en terreno de comisiones verificadoras y de mecanismos de examinación selectiva de asignaturas y carreras.
- c) Certificación de la plena autonomía al cabo de seis (6) años, extensibles a otros seis de ser necesario, si la institución hubiera desarrollado satisfactoriamente su proyecto institucional, o en su defecto, determinación de la caducidad de su autorización para operar como institución de educación superior.

Hasta 1992 el desarrollo del sistema era considerado como satisfactorio. Se habían acogido al mismo 22 universidades privadas y 18 institutos profesionales, mientras 19 universidades y 47 institutos permanecían bajo el régimen de "examinación"⁶².

La acreditación, según el Consejo Nacional de Educación Superior de Colombia, "es el acto por el cual el Estado adopta y hace público el reconocimiento que los pares académicos hacen de la comprobación que efectúa una institución sobre la calidad de sus programas académicos, su organización y funcionamiento y el cumplimiento de su función social"⁶³.

La acreditación, tiene un carácter voluntario (Ley 30 de 1992), y constituye un proceso diferente al de inspección y vigilancia que ejerce el Estado y que la acreditación no reemplaza.

En el caso de Colombia la acreditación tampoco constituye un mecanismo para la autorización de programas, ya que con ella no se busca garantizar el cumplimiento de unos requisitos mínimos de funcionamiento.

El sistema Nacional de acreditación "debe inscribirse esencialmente en el concepto del fomento de la calidad", constituye un mecanismo para la búsqueda permanente de más altos niveles de calidad por parte de las instituciones que quieran acogerse a él para el fortalecimiento de su capacidad de autorregulación y para su mejoramiento.

Los propósitos esenciales del sistema de acreditación son: a) Preservar en todo momento su carácter voluntario; b) Mantener la naturaleza eminentemente académica del proceso evaluativo; c) Operar en forma tal que goce de credibilidad, d) Mantener niveles de calidad reconocidos internacionalmente.

El Sistema Nacional de Acreditación de Colombia opera sobre la base de diversos criterios, a cuya luz se apreciarán las condiciones iniciales de la institución y, en cada uno de los procesos implicados en la acreditación, las características, las variables y los indicadores de la calidad de la institución o del programa objeto de análisis. Estos criterios constituyen un punto de vista valorativo y son considerados como una totalidad. No hay entre ellos jerarquía alguna ni se establece predilección de

⁶²: Sobre el régimen de acreditación en Chile puede consultarse: Ayarza Hernán. *Quality Assurance in Latin American Higher Education: An Overview of University Accreditation*. Primera Conferencia Bienal y Conferencia General de Organismos de Promoción de la Calidad de la Enseñanza Superior. Montreal, Canadá, mayo 1993.

Ramirez Gatica. *Quality control efforts in Chilean Higher Education: Twelve years Experience*. Documento presentado a la Conferencia mencionada en la anterior cita bibliográfica.

⁶³: Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), *Acuerdo N°06*. 14 de diciembre de 1995.

uno sobre otro; ellos se complementan y potencian entre sí en cuanto principios que sirven como base al juicio sobre la calidad, preocupación primera del Consejo Nacional de Acreditación.

A continuación reproducimos abreviadamente dichos criterios:

1-Universalidad

Hace referencia, de una parte, a la dimensión más intrínseca del quehacer de una institución que brinda un servicio educativo de nivel superior, esto es, al conocimiento humano que a través de los campos de acción señalados en la ley, le sirven como base de su identidad. En todos los casos, el conocimiento posee una dimensión universal que lo hace intersubjetivamente cambiante; su validez no está condicionada al contexto geográfico de su producción. En consecuencia, al institucionalizarse, el saber no pierde su exigencia de universalidad; por el contrario, éste nutre el quehacer académico de la educación superior, cualquiera que sea su tipo, configurando una cultura propia de la academia.

2- Integridad

Es un criterio que hace referencia a la probidad como preocupación constante de una institución o programa en el cumplimiento de sus tareas. Implica, a su vez, una preocupación por el respeto por los valores y referentes universales que configuran el "éthos académico", y por el acatamiento de los valores universalmente aceptados como inspiradores del servicio educativo del nivel superior.

3- Equidad

Es la disposición de ánimo que moviliza a la institución o programa a dar a cada quien lo que merece. Expresa de manera directa el sentido de la justicia con que se opera, hacia dentro de la institución, por ejemplo, en el proceso de toma de decisiones, en los sistemas de evaluación y en las formas de reconocimiento del mérito académico, y en un contexto más general, en la atención continua a las exigencias de principio que se desprenden de la naturaleza de servicio público que tiene la educación, por ejemplo, la no discriminación en todos los órdenes, el reconocimiento de las diferencias y la aceptación de las diversas culturas y de sus múltiples manifestaciones.

4- Idoneidad

Es la capacidad que tiene la institución de cumplir a cabalidad con las tareas específicas que se desprenden de su misión, de sus propósitos y de la naturaleza de sus programas, todo ello articulado coherentemente en el proyecto educativo.

5- Responsabilidad

Es la capacidad existente de la institución o programa para reconocer y aceptar las consecuencias que se derivan de sus acciones. Tal capacidad se desprende de la conciencia previa que se tiene de los efectos posibles del curso de acciones que se

decide emprender. Se trata de un criterio íntimamente relacionado con la autonomía aceptada como tarea y como reto.

6- Coherencia

Es el grado de correspondencia entre las partes de la institución y entre éstas y la institución como un todo. Es también la adecuación de las políticas y de los medios de que se dispone, a los propósitos. Alude al grado de correlación existente entre lo que la institución o programa dice que es (misión) y lo que efectivamente realiza.

7- Transparencia

Es la capacidad de la institución o programa para explicitar sin subterfugio alguno sus condiciones internas de operación y los resultados de ella. La transparencia es hija de la probidad y es, a su vez, uno de sus ingredientes fundamentales.

8- Pertinencia

Es la capacidad de la institución o programa para responder a necesidades del medio. Necesidades a las que la institución o programa no responde de manera pasiva, sino proactiva. Proactividad entendida como la preocupación por transformar el contexto en que se opera, en el marco de los valores que inspiran la institución y la definen.

9- Eficacia

Es el grado de correspondencia entre los logros obtenidos y los propósitos formulados por la institución o el programa.

10- Eficiencia

Es la medida de cuán adecuada es la utilización de los medios de que dispone la institución o el programa para el logro de los propósitos esperados.

La acreditación no debe conducir a una jerarquización de instituciones ni de sus unidades o programas. En el caso de no-acreditación, en un marco de confidencialidad, debe retroalimentar a las instituciones para que puedan subsanar debilidades o fallas.

La acreditación debe estar basada en parámetros previamente definidos por el Consejo Nacional de Acreditación con la colaboración de la comunidad académica del área que quiera acreditarse. Los parámetros deberán adecuarse a las distintas misiones institucionales, sean ellas las de las universidades que pretenden desarrollar actividades de investigación y docencia en los más altos niveles y aspiran a ofrecer programas de doctorado, las de las universidades que han optado por ubicarse únicamente en el plano de la formación de profesionales, o las de las instituciones tecnológicas y técnicas.

La acreditación no persigue la homogeneización de instituciones o programas.

El CESU sugiere comenzar por la acreditación de programas, y reconoce que la acreditación institucional tiene exigencias de evaluación integral que van más allá de un

simple agregado de la acreditación de programas o bloques de programas. Se trata de focalizar la atención en un programa, pero sin excluir los demás elementos institucionales que también determinan su calidad.

Es el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), compuesto por académicos, el que preside todo el proceso, lo organiza, lo fiscaliza, da fe de su calidad y finalmente recomienda al Ministro de Educación Nacional acreditar los programas e instituciones que lo merezcan y señalar metas de crecimiento.

Es al Ministro de Educación Nacional a quien compete proferir el acto de acreditación.

La Ley 30 de 1992, precisa la normatividad aplicable a las instituciones de educación superior de carácter privado.

Como ya hemos señalado el Comité Nacional de Evaluación (CNE) de Francia solo se limita a tareas de evaluación, no tiene entre sus misiones la acreditación. La Ley sobre Educación Superior de 1984 que crea el CNE y determina sus misiones (Art. 65º) no hace ninguna referencia a la acreditación.

El Decreto 85-258 de febrero de 1985 relativo a la organización y al funcionamiento del CNE sólo se refiere a las labores de evaluación que debe realizar dicho comité no mencionando en ningún caso atribuciones relativas a la acreditación.

Hemos, hasta aquí, pretendido comparar, mediante la aplicación de la "descripción", diferentes concepciones o "enfoques" de la acreditación sustentadas por diferentes países (Estados Unidos, México, Chile, Colombia, Francia) y sobre su régimen de aplicación.

Superar la etapa descriptiva presenta diversas dificultades. No obstante, sin que constituya un intento de comparación propiamente dicha, nos proponemos señalar algunas similitudes y diferencias entre los países considerados y nuestro país.

De conformidad con la Ley 24.521 la acreditación de carreras de grado, cuyos títulos correspondan a profesiones reguladas por el Estado y las especializaciones, maestrías y doctorados es responsabilidad de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) "organismo descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación".

En los Estados Unidos, como ya se ha señalado, ningún organismo de carácter oficial evalúa o acredita. La acreditación está a cargo de las "asociaciones regionales" no participando el gobierno nacional.

En diversos países (EE.UU, Colombia, etc.) la acreditación es voluntaria. En la Argentina la evaluación es obligatoria para las instituciones públicas y privadas, pero no conduce a la acreditación.

En diversos países el proceso de evaluación y acreditación integra las evaluaciones internas y externas.

El "Documento Básico sobre Evaluación Institucional" de las universidades brasileñas, señala en el numeral 4-3 *Características*: "La evaluación interna debe estar ligada a la evaluación interna"... "Pese a su importancia, la evaluación interna tiene

limitaciones serias, dado que además de excluir actores socialmente relevantes externos a la institución, puede llevar a una visión corporativa y por lo tanto, distorsionada”.

El Consejo Nacional de Educación de Colombia, en su Acuerdo N° 6 (14 de diciembre de 1995) establece que el “Proceso Nacional de Acreditación” “Deberá ser efectuado teniendo en consideración los siguientes componentes”:

- a) La autoevaluación, hecha por las instituciones, para lo cual deben utilizarse guías coherentes con los criterios y características de calidad definidos por el Consejo Nacional de Acreditación. Estas guías podrán ser diferenciadas según el tipo de institución o área del conocimiento, y deberán incluir elementos cuantitativos y cualitativos.

Esta evaluación deberá tener como punto de partida la definición que haga la institución de su naturaleza, su misión y su proyecto educativo. Se busca preservar las características propias de cada institución, no de homogeneizarlas”.

- b) La evaluación externa ...

La Ley de Educación Superior N° 24.521 (Argentina), expresa en su artículo 44: “Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas...”

La CONEAU “considera la evaluación institucional como un proceso complejo que contempla dos fases: la autoevaluación y la evaluación externa, cada una de ellas con diferentes actores”.

A juicio de la CONEAU “Es importante que se considere al proceso de evaluación institucional como un todo, en el cual hay dos instituciones que intervienen en diferente medida y de distinta manera”(CONEAU. *Lineamientos para la Evaluación Institucional*. Buenos Aires. 1997. Pág. 12).

Según la citada Comisión, la evaluación externa debe partir de la autoevaluación.

La CONEAU considera que si bien “... la autoevaluación es atribución de los establecimientos universitarios”, la citada Comisión “no puede ni debe desentenderse de la integridad del ejercicio...” (“Carta a los Rectores”, de fecha 14 de noviembre de 1997).

El hecho de que la evaluación institucional sea un proceso integrado por dos fases “... implica que debe existir entre ambas etapas una relación que, por una parte, tenga en cuenta sus diferentes características y participantes; y por la otra la necesidad de acordar criterios básicos comunes, a fin de alcanzar un resultado coherente y válido. En otras palabras, la evaluación externa no puede desentenderse de los medios y procedimientos utilizados en la autoevaluación; y los protagonistas de esta última deben tener en cuenta que sus materiales y conclusiones serán motivo de análisis por una agencia y por pares ajenos a la universidad”. (Cf. “Carta a los Rectores”).

En la mayoría de los países la evaluación conduce necesariamente a la acreditación. En la Argentina, excepto para las carreras de grado cuyos títulos correspondan a profesiones reguladas por el Estado, o para los posgrados, la evaluación (interna y externa) no conduce, como ya se ha señalado a la acreditación.

En otras palabras, las evaluaciones externas que tiene a su cargo la CONEAU no tienen por finalidad la acreditación. Sólo tienen como objetivo principal "asistir a las instituciones en sus propuestas de mejoramiento de la calidad". La ley establece una obligación en materia de evaluación para las universidades pero no prevé ningún efecto sancionatorio, en caso de incumplimiento de ésta obligación. La ley nada dice acerca de la periodicidad de las acreditaciones de las carreras reguladas por el estado. El decreto reglamentario 499/95 fija en seis años la duración de la acreditación para las carreras de grado y para las de posgrado, un período de tres años y tras este un período de seis años Art. 5º y 6º.

En el caso francés, las evaluaciones se realizan independientemente del tipo de carrera de que se trate y en ningún caso conducen a la acreditación.

En la mayoría de los países (México, Brasil, Colombia, etc.) se acreditan las instituciones y todas las carreras, sin distinguir si los títulos que dichas carreras otorgan conducen o no a profesiones reguladas por el Estado.

La Ley N° 24.521 no prevé la acreditación de instituciones de nivel superior y sólo acredita las carreras de grado reguladas por el Estado y los posgrados, como ya se ha señalado.

No hemos registrado ningún país en el que los organismos acreditadores dictaminen en lo relativo a la puesta en marcha de nuevas instituciones universitarias y al reconocimiento de las provinciales así como al otorgamiento de la autorización provisoria y reconocimiento definitivo de las universidades privadas como es el caso en Argentina⁶⁴.

En Chile sólo se aplica la acreditación a instituciones privadas creadas después de la aprobación de la Ley de 1980, manteniéndose en la actualidad el doble régimen de "examinación" y de "acreditación".

La Ley N° 24.521 a nuestro juicio no distingue con precisión y claridad la evaluación de instituciones y de carreras, exige la acreditación sólo para las carreras reguladas por el Estado y los posgrados; autoriza sobre la base de un dictamen de la CONEAU la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial; otorga sobre la base de un dictamen de la CONEAU la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas. El reconocimiento es definitivo. La Ley no contempla la posibilidad de sanciones en el caso de que, después de la acreditación inicial de las carreras reguladas por el Estado y los posgrados, las evaluaciones posteriores resultaran negativas.

El Dr. Enrique Groisman en un Informe presentado a la CONEAU (Setiembre de 1997) señala:

“La acreditación se exige de modo excepcional para las carreras de grado (art. 43 de la Ley N° 24.521) y en general para las de posgrado (art. 46 inc. b) y si bien toda acreditación supone una evaluación previa, esta última se requiere de modo general independientemente de que pueda ser o no un paso previo para aquella.

⁶⁴: Sobre acreditación en la Argentina puede consultarse el trabajo de Elena Etcheverry, Dora Lujan Coria y Elena Auberdiaac sobre *Acreditación de Carreras*, 1996

La evaluación periódica (art. 44) se requiere de modo expreso y obligatorio para las instituciones universitarias (no para las carreras), y de modo implícito como requisito para otorgar la “autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas” (art. 46 inc. d).

La ley no prevé expresamente las consecuencias de la evaluación negativa de una institución universitaria nacional ni de una privada reconocida de modo definitivo, salvo en el caso del art. 43 inciso b. Sin embargo, dado que la autoevaluación y la evaluación externa tienen carácter obligatorio, cabe interpretar que constituyen un requisito para el reconocimiento oficial de títulos. Si es así, a pesar de no ser el paso previo para la acreditación esa evaluación tendría también consecuencias jurídicas”.

La variedad de funciones que debe cumplir la CONEAU, los diferentes niveles y modalidades que comprende su ámbito de acción, torna difícil la comparación.

A las tareas ya señaladas que debe cumplir la CONEAU se agrega la de dictaminar sobre el reconocimiento de las entidades privadas que se constituyan con fines de evaluación y acreditación de instituciones universitarias. Excepto en los Estados Unidos, país en el que todas las instituciones que evalúan o acreditan son de carácter privado y no requieren autorización del Estado, no registramos ningún país que autorice a entidades privadas realizar tareas de evaluación y acreditación.

En esta primera aproximación comparativa hemos considerado de interés situar el eje de la comparación en la Argentina, por considerar -esperemos que acertadamente- que tal metodología ofrezca una contribución a las tareas en que están empeñados el Ministerio de Cultura y Educación y, específicamente, la CONEAU.

1.1. Niveles de acreditación

El tema de los niveles de acreditación se vincula estrechamente con el tema de las unidades o "focos" de la evaluación al que ya nos hemos referido en páginas anteriores. No obstante resulta necesario precisarlos y distinguirlos.

En un documento elaborado por el "Consejo Nacional del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones afines y el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior" (México)⁶⁵, se señala que existen tres niveles de la acreditación:

- a) La acreditación de instituciones en su conjunto;
- b) La acreditación de planes de estudios o programas académicos;
- c) La acreditación de títulos y grados (o certificación) para el ejercicio laboral de conocimientos, habilidades, experiencias y valores de las personas que cursaron un programa académico, para garantizar el ejercicio confiable de la

⁶⁵: ANUIES. *Propuesta para el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en Calidad y cooperación internacional en la educación superior de América Latina y el Caribe*. Carlos Pallán Figueroa (Editor) Caracas, 1996. Pág. 29.

profesión, y en muchos casos, la equivalencia de los grados entre profesionales de distintos países. La acreditación para el ejercicio profesional se refiere a la certificación de individuos.

El citado documento afirma que algunos países y agrupaciones profesionales consideran que, si bien la certificación de profesionales graduados y posgraduados es importante, son imprescindibles los tres ámbitos de la acreditación, ya que da mayor credibilidad profesional el que un individuo certificado provenga de un programa acreditado que se encuentre funcionando en una institución acreditada.

La acreditación de instituciones y de programas académicos exige evaluar tanto los insumos, como los procesos y los resultados obtenidos.

Los procesos de acreditación -afirma el documento- pueden alcanzar mayor solidez e integración en la medida en que se puede asociar, reforzar y retroalimentar la evaluación de individuos, de programas académicos y de las instituciones.

La acreditación no es un mecanismo de control y regulación que pretenda homogeneizar instituciones plurales y diversas.

Antonio Gago Huguet señala que, de manera convencional, en México, se distingue entre evaluación institucional y acreditación. De hecho, la acreditación es una de las distintas expresiones de la evaluación. La característica esencial de la acreditación es: a) Su carácter de evaluación externa; b) Su enfoque de evaluación basada en criterios y no en normas estadísticas; c) Su vinculación a estándares genéricos (internacionales, nacionales, regionales, de especialidad, de grado de experiencia, etc); d) Su propósito diferenciador de los distintos niveles de calidad; e) la necesidad de publicitar sus resultados.

El citado autor, distingue los siguientes niveles:

- a) Acreditación de instituciones (perfil general de una universidad, de un instituto tecnológico o una escuela normal);
- b) Acreditación de programas (de ingeniería civil, de medicina, etc);
- c) Acreditación de personas (certificación), (egresados, profesionales, etc.)⁶⁶.

La similitud de lo expuesto por Gago Huguet y lo expresado por la ANUIES resulta evidente.

En el caso de Colombia, según se desprende de diversos documentos del Consejo Nacional de Educación Superior, del Consejo Nacional de Acreditación, del Programa Sectorial de Educación y de la Ley 30 de 1992, sólo se evalúan las instituciones de educación superior y sus programas. El acto de acreditación es de competencia exclusiva del Ministro de Educación, lógicamente sobre las evaluaciones de los organismos competentes.

⁶⁶: Gago Huguet. *Calidad, acreditación y evaluación institucional* en el mismo documento citado en la referencia N°7.

En el caso de Colombia la acreditación de títulos, grados o certificación para el ejercicio profesional no es competencia del Consejo Nacional de Acreditación. El artículo 27 de la Ley 30 de 1992 señala que "Los exámenes de Estado son pruebas académicas de carácter oficial que tienen por objeto":

- a) comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos;
- b) verificar conocimientos y destrezas para la expedición de títulos a los egresados de programas cuya aprobación no esté vigente..." La realización de los exámenes de estado es una de las funciones que la Ley confiere al Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior (ICFES).

La Ley 30 de 1992 -Art. 24- definió que el título es el reconocimiento expreso de carácter académico otorgado a una persona natural a la culminación de un programa, por haber adquirido un saber determinado, en una institución de educación superior. El otorgamiento de títulos en la educación superior, es de competencia exclusiva de las instituciones de nivel superior.

Pero la posesión de un título no habilita para el ejercicio profesional. Las profesiones están reglamentadas por leyes específicas. Por ejemplo, el ejercicio de la abogacía está regido por el Decreto 196 de 1971, el de la medicina por la Ley 14 de 1962, etc.

En síntesis, en Colombia no se acreditan títulos y grados. Pero los títulos académicos no habilitan automáticamente para el ejercicio profesional.

En Argentina (Art. 40 de la ley 24.521) los títulos otorgados por las instituciones de educación superior son reconocidos por el Ministerio de Cultura y Educación (Art. 41). Los títulos oficialmente reconocidos tienen validez nacional y habilitan para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional (Art. 42).

En Francia, como ya se ha señalado, el Comité Nacional de Evaluación (CNE) no acredita, sólo evalúa. No obstante si se pudiera establecer un paralelismo entre evaluación y acreditación podría afirmarse que a través de las evaluaciones da "crédito" a los establecimientos de Enseñanza Superior, y a los departamentos de determinadas asignaturas (por ejemplo, Geografía).

En Chile, como ya se ha señalado, el único nivel de acreditación se refiere a la creación de las universidades privadas con posterioridad a 1980. Como observa Hernán Ayarza "Chile no tiene un sistema de acreditación de la educación superior"⁶⁷. En Chile, señala el citado autor, se tiende a asociar el concepto de regulación, evaluación o acreditación principalmente con las nuevas instituciones privadas de educación.

Resulta fácil advertir que si bien no constituye un problema determinar niveles de acreditación, la dificultad se presenta cuando se desea determinar qué niveles se acreditan en cada país y a qué organismos corresponde acreditar o evaluar a fin de que las autoridades educativas concedan la correspondiente acreditación.

⁶⁷: Hernán Ayarza E. *Quality Assurance in latin American Higher Education: An Overview of University Accreditation*. Trabajo presentado a la conferencia realizada en Montreal en mayo de 1993, ya citada. Pág. 12.

1.2. La acreditación de los posgrados

La acreditación de los posgrados incluye a las especializaciones, maestrías y doctorados.

El Parecer 977/65 del Consejo Federal de Educación del Brasil estableció una distinción entre posgraduación en el sentido lato (especialización) y en el sentido estricto (maestrías y doctorados).

En el Brasil la "Coordinación de Perfeccionamiento del Personal Superior" (CAPES), órgano del Ministerio de Educación, es el responsable de la política de posgraduación.

En Argentina, como ya se ha afirmado, la CONEAU es el organismo responsable de la acreditación periódica de especializaciones, maestrías y doctorados.

Cabe hacer notar nuevamente la cercanía o proximidad de la evaluación con la acreditación, cercanía tan estrecha que en algunos casos tienden a confundirse.

En el caso de Brasil, por ejemplo, si bien la CAPES no acredita carreras de posgrado, sus evaluaciones van más allá del mero otorgamiento de subsidios o becas. Dado que sus evaluaciones son de carácter público, y se dan a conocer a los medios de comunicación y demás interesados los resultados síntesis, las evaluaciones que realiza tienen un carácter de "acreditación social" aunque no posean el carácter de "acreditación legal".

Por otra parte, como los resultados de la evaluación se usan para clasificar los programas, sólo los dos primeros grupos se pueden considerar como "acreditados", mientras que los restantes no logran una "acreditación social" y reciben menores "beneficios".

En el primer grupo se incluyen los programas que obtuvieron "A" y "B" para los cuales la CAPES opera un programa de apoyo a su infraestructura. En el segundo se incluyen los programas calificados con "C" y algunos con "D" para los que existe un programa de consolidación. En el tercer grupo están comprendidos los demás programas que reciben calificaciones "D" y "E". En principio a este grupo no se le concede apoyo⁶⁸.

Evidentemente las evaluaciones, que permiten jerarquizar los programas, reemplazan a la acreditación y logran uno de los efectos que esta persigue: hacer conocer a los usuarios y a los posibles alumnos del nivel de posgraduación, la calidad de los programas de los que participan o aspiran a participar.

Lo que diferencia la evaluación que realiza la CAPES de las que realizan otros países es su alcance y periodicidad⁶⁹.

⁶⁸: Chavez de Rezende Martins R. *El sistema de seguimiento y evaluación de la CAPES: Notas críticas sobre su evolución* en *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la Educación Superior. Experiencias en distintos países*. México. SEP. 1992. Pág. 68.

⁶⁹: Spagnolo Fernando. *A avaliação dos cursos de pos-graduação. A experiência da CAPES*. En *Evaluación universitaria en el MERCOSUR*. M C y E. Carlos Marquis (compilador) Bs.As. 1994. Pág. 200.

La CAPES evalúa sistemáticamente todos los cursos de maestría y doctorado. Dicha evaluación no es esporádica sino que ocurre a intervalos regulares relativamente cortos (cada dos años a partir de 1984). La suma de las informaciones colectadas constituye una verdadera "Memoria de la posgraduación brasileña".

La CAPES contaba en 1984 con 42 Comisiones de área compuestas por un número variable de consultores (en general de 4 a 8) de acuerdo con el número de cursos de especialidades dentro de cada área.

La materia prima de los análisis de las Comisiones de Consultores está constituida por una amplia colección de datos e informaciones. Dichas informaciones están estructuradas en "bloques". Dichos "bloques" se refieren a diferentes aspectos: cuerpo docente, estructura curricular o programática; líneas o actividades de investigación; alumnos; producción científica del cuerpo docente.

Consideramos de interés especificar los "ítems" que incluye cada aspecto según puntualiza Spagnolo:

Cuerpo docente

- a) Dimensión del cuerpo docente permanente, considerado con relación al número de alumnos y al número de disciplinas ofrecidas.
- b) Calificación del cuerpo docente permanente en relación con los títulos que posea y a su experiencia en el área.
- c) Composición del cuerpo docente según sus especialidades, a fin de determinar si atiende a las necesidades de las áreas ofrecidas por el curso, programa o carrera.
- d) Dedicación del cuerpo docente considerando el régimen de trabajo, la distribución de actividades del programa o carrera entre sus profesores.
- e) Situación del programa o carrera en relación con los profesores visitantes y participantes.
- f) Dependencia de orientadores a tiempo parcial, tiempo simple y por horas.
- g) Relación orientador - orientado.

Estructura curricular o programática

- a) Actividades de enseñanza desarrolladas (suficiencia y regularidad).

- b) Adecuación y coherencia del conjunto de disciplinas o actividades programadas con relación a las áreas del programa o carrera y al nivel (maestría o doctorado).

Líneas y actividades de investigación

- a) Coherencia de éstas con las áreas del curso.

Alumnado

- a) Producción de disertaciones o tesis; otras publicaciones científicas y producción técnica o artística.
- b) Flujo del alumnado y tiempo medio de titulación.

Producción científica del cuerpo docente

- a) Naturaleza, volumen y regularidad.
- b) Calidad y difusión del medio (libro, revista, etc.) en el que los trabajos son publicados.
- c) Coherencia con las áreas del curso, programa o carrera y vinculación con las líneas de investigación.

Cada área del conocimiento establece sus propios patrones. Cada aspecto de los precedentemente señalados es analizado de modo analítico y comparativo. Se busca determinar el proceso interno de evolución de cada programa y la posición de cada programa en relación con otros programas de la respectiva sub-área.

La CAPES realizó su primer ensayo de evaluación en 1976.

Según Chavez de Rezende Martins⁷⁰ "La evaluación que realiza la CAPES se centra en un trinomio: calificación, coherencia y eficiencia de los programas de posgrado".

A partir de 1987 el Consejo Técnico Científico de la CAPES dispuso desdoblarse la evaluación en dos momentos: el primero denominado "evaluación síntesis intra-curso" y el segundo "evaluación síntesis inter-cursos".

La evaluación tiende a verificar los avances o progresos comparando los resultados con una etapa evaluativa anterior.

⁷⁰: Ver cita N°9

Evidentemente, todo proceso evaluativo se enfrenta con obstáculos o dificultades: objetividad de los pares evaluadores; riesgos de que las comisiones evaluadoras privilegien ciertas corrientes epistemológicas o teórico-metodológicas lo que puede ocasionar la mala evaluación o la descalificación de programas con propuestas o enfoques alternativos (una comisión integrada por freudianos evaluando un programa de orientación lacaniana); posibilidad de que una Comisión transforme la evaluación en un instrumento protector de su respectiva área, por un espíritu de competencia interáreas en lo que se refiere a la distribución de recursos.

Evidentemente se pueden agregar a esta lista otras diversas dificultades, algunas inherentes a la condición humana y otras de tipo metodológico o procedimental.

Una diferencia que se registra entre la evaluación que realiza la CAPES y la acreditación, consiste en que ésta no clasifica las instituciones o programas en tanto la CAPES califica los programas y establece, mediante un virtual "ranking", una escala por niveles.

Consideramos que es Brasil, en América Latina, el país que ha prestado mayor atención a la evaluación de los posgrados.

En el extremo opuesto al Brasil se sitúa Chile.

Según Nanjarí Román, uno de los mayores vacíos que tiene la legislación actual de Chile se refiere a la acreditación de programas de posgrados⁷¹.

El autor citado señala que "De hecho la ley no faculta a los organismos acreditadores para aprobar o autorizar la puesta en marcha de programas de posgrado o de postítulo del modo como lo hace para programa de pre-grado conducentes al grado académico de licenciado o a títulos profesionales, quedando en la práctica las instituciones liberadas de tuición sobre estos programas".

A juicio de Nanjarí Román, tanto las propias universidades como los agentes externos (sectores productivos, industrias y empresas) convergen en la necesidad de generar criterios y mecanismos que permitan garantizar niveles mínimos de calidad aceptable para estos programas, llegándose así al concepto de acreditación.

El autor citado señala la necesidad de clarificar previamente qué se entiende por estudios de posgrado diferenciando estos estudios de los cursos de postítulo, de la capacitación y de la educación continua. Igualmente considera necesario reconocer la diversidad de ámbitos de aplicación en cuanto a su relación con el conocimiento, la investigación y el ejercicio profesional, que abre diversas variantes de tipos y niveles de posgrado, como son, por ejemplo, el ámbito de los estudios con orientación profesional y el de los estudios con orientación científica, ámbitos que no pueden ser evaluados con los mismos criterios.

En algunos países la acreditación de los posgrados no es de competencia de los mismos organismos que evalúan los estudios de grado. Así por ejemplo, Brasil y México. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) de México se desempeña de hecho como una instancia acreditadora de programas de posgrado con el establecimiento de un patrón de programas de este nivel que tiene orientación científica

⁷¹: Nanjarí Román: *El sistema de acreditación en Chile. Una experiencia en desarrollo*. Art. Cit.

y tecnológica. La ANUIES se ha planteado establecer patrones complementarios, particularmente para el desarrollo del denominado programa SUPERA.

En ningún documento producido por la ANUIES o por la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), se hace referencia específica a la evaluación o acreditación de los cursos o programas de posgrado.

A nuestro juicio, México no considera a la educación de posgrado como prioritaria, habiendo dejado ese campo como responsabilidad de la CONACyT.

En Colombia la Ley 30 de 1992 no señala la autoridad competente para la acreditación de los programas de posgrado.

La Ley se limita a señalar que son "programas de posgrado las especializaciones, las maestrías, los doctorados y los posdoctorados" (Art. 10). El Art. 11 expresa que "los programas de especialización son aquellos que se desarrollan con posterioridad a un programa de pregrado y posibilitan el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines y complementarias".

El Art. 12 especifica que "los programas de maestría, doctorado y posdoctorado tienen a la investigación como fundamento y ámbito necesarios de su actividad. Las maestrías buscan ampliar y desarrollar los conocimientos para la solución de problemas disciplinarios, interdisciplinarios o profesionales y dotar a la persona de los instrumentos básicos que la habilitan como investigador en un área específica de las ciencias o de las tecnologías o que les permitan profundizar teórica o conceptualmente en un campo de la filosofía, de las humanidades y de las artes".

Ni en el Acuerdo 06 del Consejo Nacional de Educación Superior, al que ya nos hemos referido, por el cual "se fijan las políticas nacionales de acreditación" ni en el Acuerdo 04 por el cual se determinan las funciones del Consejo Nacional de Acreditación, se hace mención alguna a la acreditación de programas de posgrado.

Como se podrá observar por la breve descripción acerca de los posgrados que venimos de efectuar, los países de América Latina otorgan diferente grado de importancia a los programas de posgrado y a su acreditación.

Tal hecho es debido a diferentes factores entre los que pueden señalarse:

- a) Las diferentes políticas acerca de la educación superior determinadas por la propia dinámica universitaria y los cambios que se producen en la realidad económica y social de cada país con relación al desarrollo de los servicios, del comercio y de la industria.
- b) La mayor o menor incidencia sobre las universidades que ejercen los sectores empresariales, especialmente el industrial y el de servicios.
- c) La "desmonetización" o pérdida de valor de los títulos de grado.
- d) En algunos países, la baja calidad de la educación de grado debida a diversos factores; dificultades presupuestarias, carencia de adecuada infraestructura y

de recursos didácticos (laboratorios, bibliotecas, etc.); falta de estímulos económicos y de otro carácter al profesorado, etc.

- e) Mayor o menor proliferación de programas o carreras de posgrado vinculada con la demanda.
- f) Mayor o menor importancia otorgada a los estudios de grado en razón de diversas circunstancias nacionales.

Cabría quizá mencionar otros factores, pero consideramos a los señalados como los más relevantes o significativos.

Cabría igualmente señalar las diferencias que se registran entre los países acerca de los organismos responsables de la acreditación de los posgrados.

El panorama general de la acreditación de los posgrados, a nuestro juicio resulta más confuso y anárquico que el que se refiere a los estudios de grado.

1.3. Papel y valor de la acreditación

En diversas partes de este trabajo, en especial en el Subcapítulo 1 del Capítulo 5 nos hemos referido al papel de la acreditación y al valor de la misma.

No obstante, consideramos de interés sistematizar el tratamiento del tema, sintetizar y organizar lo ya expuesto, y agregar algunas consideraciones complementarias. Evidentemente corremos el riesgo de insistir en afirmaciones y conceptos ya expresados.

La acreditación garantiza que una institución educativa o un programa cumplimenta los criterios de calidad convencionalmente establecidos y aceptados. Tiene dos propósitos fundamentales: certificar la calidad de la institución o programa y contribuir a su desarrollo, fortalecimiento y mejoramiento.

Como se señala en el Acuerdo 06 (diciembre de 1995) del Consejo Nacional de Educación Superior de Colombia la acreditación "no constituye un mecanismo para la autorización de programas".

En esa línea se inscriben los Estados Unidos y varios países de América Latina (Colombia, México, etc.).

En otra línea, con diferente enfoque a la anterior se inscriben la Argentina y Chile, con aspectos diferenciados entre ambos.

En la Argentina la acreditación sólo se aplica a las carreras de grado cuyos títulos corresponden a profesiones reguladas por el Estado y a las especializaciones, maestrías y doctorados, como ya se ha expresado.

La Ley no especifica con que periodicidad deben ser acreditadas dichas carreras y los posgrados. El Decreto 499/95 fija la periodicidad de la acreditación.

Tampoco prevé las sanciones a aplicar a aquellas carreras o especializaciones que no logren su acreditación, solo prevé una "recomendación" que carece de fuerza ejecutoria. La ley no expresa a quien va dirigida la recomendación. El Decreto reglamentario 499/95 parece confirmar que el Ministerio podría, llegado el caso, retirar el reconocimiento oficial del título correspondiente a la carrera desacreditada o no acreditada. De cualquier modo como observa José Luis Cantini "el silencio de la ley en una cuestión tan delicada puede llegar a crear problemas"⁷².

En consecuencia, puede afirmarse que en la Argentina la acreditación constituye un mecanismo para la autorización de programas.

La acreditación puede tener un carácter social pero su carácter fundamental es de tipo legal.

Como señala Carlos Pallán Figueroa la acreditación tiene un papel estratégico dentro de la política educativa orientada a promover cambios importantes en la organización y eficiencia del sistema de educación superior⁷³.

La acreditación, en su connotación tanto institucional como individual, implica una búsqueda de reconocimiento social y de prestigio por parte de los individuos que transitan por las instituciones educativas.

La acreditación, en el marco de la globalización, además de responder a las necesidades del sistema nacional de educación superior, deberá igualmente tener en cuenta los requerimientos establecidos en común por los países que integran los diferentes "bloques" (TLC, MERCOSUR, etc.) para el ejercicio de las profesiones y el "libre tránsito de los profesionales".

Los procesos de acreditación deben basarse en los principios de imparcialidad, respeto a la identidad institucional, legitimidad y continuidad.

Para los países en los que la acreditación no es utilizada como medio para habilitar el funcionamiento de instituciones o carreras, se considera como otro principio de la evaluación o acreditación el no-otorgamiento de premios y castigos.

Como ya hemos señalado en el capítulo V Subcapítulo 1 la acreditación ofrece valores para el público, para los estudiantes, para las instituciones, para los profesionales, para las instancias responsables de la educación superior. No consideramos necesario insistir sobre lo ya expresado ni ampliar los conceptos vertidos.

Solo deseamos insistir en la afirmación de que la acreditación constituye un recurso de fundamental importancia para cautelar la fe pública depositada por la comunidad en las instituciones o en los programas.

Según como se conciba la acreditación en los diferentes países -conforme a las dos grandes líneas anteriormente señaladas- variarán el papel de la misma, sus funciones y sus valores.

Estimamos que ello se desprende de lo anteriormente expuesto.

⁷² José Luis Cantini. *La autonomía y la autarquía de las Universidades Nacionales*. Academia Nacional de Educación. Buenos Aires 1997. Pág. 132.

⁷³: Pallán Figueroa Carlos. *Evaluación, acreditación y calidad de la educación en México. Hacia un sistema nacional de Evaluación y Acreditación*. Ob. cit. Pág. 18.

1.4. Procesos y mecanismos de acreditación

En el Capítulo IV, subcapítulo 2 (2.5) nos hemos referido a los organismos responsables de la evaluación y acreditación en diferentes países.

Las metodologías, procesos y mecanismos de acreditación varían según las políticas implementadas por dichos organismos. Las políticas de evaluación y acreditación han sido examinadas en el Capítulo IV, Subcapítulo 3.

Los procesos y mecanismos difieren según las políticas de evaluación y acreditación.

Pueden determinarse, en relación con estas políticas, dos grandes líneas:

- a) Una primera línea en la que se inscriben países en los que la evaluación y acreditación es voluntaria. Dentro de esta línea se sitúan países en los que los gobiernos no participan en los procesos de acreditación (Estados Unidos de América) y países en los que los gobiernos juegan un papel protagónico, como es el caso, por ejemplo, de Colombia.
- b) Una segunda línea en la que se sitúan los países en los que la acreditación no es voluntaria sino obligatoria. La obligatoriedad se limita, en el caso de Chile, por ejemplo, a las instituciones privadas creadas a partir de 1991.

En el caso de Argentina se acreditan, como ya se ha dicho en diversos pasajes de este trabajo, sólo las carreras de grado cuyos títulos correspondan a profesiones reguladas por el Estado y a las especializaciones, maestrías o doctorados.

Las universidades se evalúan (interna y externamente) pero no se acreditan.

Las carreras de grado que no otorguen títulos para el ejercicio de profesiones reguladas por el Estado no se acreditan.

Deseamos señalar -a modo de digresión- que según la Ley 24.521 (Art. 43) las profesiones reguladas por el Estado son aquellas que puedan comprometer el interés público poniendo en riesgo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes. Indudablemente, si se aplica este artículo según la letra de la Ley -pese a que ésta señala que el Ministerio de Cultura y Educación determinará con carácter restrictivo la nómina de las carreras a acreditar- el número de carreras a acreditar sería muy elevado. José Luis Cantini señala que si se toma al pie de la letra el Art. 43 la totalidad de los títulos universitarios quedarían comprendidos en lo que señala dicho artículo. (ob. cit. pág. 125). Cabe sólo pensar en el número de carreras de formación docente que se dictan en el país cuyos egresados pueden comprometer el interés público poniendo en riesgo la formación de los habitantes.

La determinación de estas dos líneas, a las que nos hemos referido en párrafos anteriores, resulta de suma importancia dado que los enfoques, los propósitos, etc. varían según la acreditación sea voluntaria o sea obligatoria, así como varían los procesos y mecanismos de acreditación.

Los procesos de acreditación, evaluación y regulación de las universidades - afirma Hernán Ayarza E.- están tan interrelacionados que es imposible considerarlos separadamente⁷⁴.

La acreditación se basa en una bien establecida evaluación y proceso de seguimiento, que produce confiable y objetiva información sobre la calidad de la universidad, institutos o programas en la etapa inicial de reconocimiento o cuando se encuentre desarrollando plenamente su proyecto institucional.

Existe un generalizado consenso en considerar que este proceso comprende tres distintas fases que no necesariamente deben ser seguidas en su totalidad:

- a) "Reconocimiento" o autorización oficial para que la institución comience sus actividades académicas.
- b) "Seguimiento sistemático" conforme a ciertas reglas legalmente establecidas o a un acuerdo previo sobre las modalidades para certificar la capacidad de la institución de llevar su proyecto a un final exitoso. Después de un período de tiempo la institución puede alcanzar su autonomía total. Esto ocurre de diferentes maneras según los países. La modalidad que se ha establecido en Chile, país en el que coexisten la "examinación" y la "acreditación", puede ilustrar esta fase.
- c) La acreditación como tal, teniendo en cuenta la autoevaluación en la cual se basa, exige un proceso de seguimiento sistemático que acompaña a la institución a través de toda su vida académica.

Colombia es uno de los países que ha establecido con mayor precisión el proceso de acreditación y los mecanismos para llevarlo a cabo.

Como ya se ha expresado el acogerse al "Sistema Nacional de Acreditación" es voluntario.

Las instituciones deben solicitarlo.

El Art. 3° del Decreto 2904 de 1994 señala que "El proceso de acreditación se inicia con la autoevaluación, continúa con la evaluación externa practicada por pares académicos, prosigue con la evaluación realizada por el Consejo Nacional de Acreditación y culmina si el resultado fuere positivo con el acto de acreditación por parte del Estado".

El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) señala que el proceso nacional de acreditación "deberá ser efectuado teniendo en cuenta los siguientes componentes":

- a) La autoevaluación, hecha por las instituciones, para la cual deben utilizarse guías coherentes con los criterios y características de calidad definidos por el Consejo Nacional de Acreditación. Estas guías podrán ser diferenciadas

⁷⁴: Ayarza Hernán E. *Quality Assurance in Latin American Higher Education: An overview of University Accreditation*. Ob. cit. Pág. 5.

según el tipo de institución o área del conocimiento y deberán incluir elementos cuantitativos y cualitativos. Esta autoevaluación deberá tener como punto de partida la definición que haga la institución de su naturaleza, su misión y su proyecto educativo. Se busca preservar las características propias de cada institución, no de homogeneizarlas.

- b) La evaluación externa, hecha por los pares académicos nombrados por el Consejo Nacional de Acreditación, mediante visita a la institución, para comprobar la objetividad y veracidad de la autoevaluación en cuanto a la calidad de sus programas académicos, su organización y funcionamiento y el cumplimiento de su función social. La evaluación externa concluirá con el informe que rindan estos pares sobre los resultados, acompañado de recomendaciones para el mejoramiento institucional, cuando sea necesario.
- c) La respuesta de la institución que se ha sometido al proceso de acreditación, al informe de evaluación externa y a las recomendaciones.
- d) La recomendación final sobre la acreditación propiamente dicha, hecha por el Consejo Nacional de Acreditación al Ministro de Educación Nacional.
- e) El acto de acreditación que le corresponde al Ministro de Educación Nacional.

En los "Lineamientos para la acreditación" establecidos por el Consejo Nacional de Acreditación se señala que se consideran pares académicos:

"Personas que se destacan por reunir las notas esenciales que caracterizan el deber ser de los miembros de una comunidad académica y, que por su formación, están en condiciones de evaluar el proyecto académico y el modo como este proyecto se concreta en la institución y de establecer las conexiones existentes entre lo universal y lo local o regional.

Profesionales experimentados y reconocidos en el correspondiente campo disciplinario o como directivos de los diferentes tipos de instituciones de educación superior existentes en el país o en el exterior.

Expertos de reconocida trayectoria en otros aspectos relacionados con las materias de la evaluación en cuestión".

En los ya mencionados "Lineamientos" se establecen las condiciones iniciales para ingresar al sistema nacional de Acreditación, que seguidamente reproducimos.

Para solicitar la acreditación de un programa, es necesario que la institución, a juicio del Consejo Nacional de Acreditación, cumpla con las siguientes condiciones iniciales:

Estar debidamente autorizada para operar como una institución de educación superior y para otorgar títulos en el programa que se propone acreditar.

Cumplir con las normas legales establecidas para la educación superior y, en particular, las que corresponden a las instituciones de su tipo.

Tener una misión claramente formulada, que sea coherente con su naturaleza y su definición institucional y que sea de conocimiento público. Esta misión debe reflejarse en las actividades del programa, cuyos logros deben ser susceptibles de evaluación.

Haber formulado un proyecto educativo que le sirva como referencia fundamental en los procesos de toma de decisiones.

Contar con un núcleo profesoral que sea apropiado, en cantidad, calidad y dedicación, a la naturaleza de la institución y del programa que se aspira a acreditar.

Contar con estatutos y reglamentos de profesores y estudiantes, que incluyan políticas claras de selección y vinculación de profesores y de admisión de estudiantes. Estas normas deben definir los deberes y derechos de unos y otros y el régimen de su participación en los órganos directivos de la institución.

Tener una tradición en el programa que se espera acreditar, reflejada en su incidencia efectiva en el medio y en la existencia de varias promociones de egresados, de cuyo desempeño profesional haya posibilidades de seguimiento.

Contar con una estructura organizacional y con sistemas de administración y gestión que correspondan a la naturaleza, tamaño y complejidad de la institución y del programa.

Disponer de una infraestructura locativa y logística que satisfaga las necesidades de la institución y las del programa.

Mantener una comprobada estabilidad financiera y utilizar adecuadamente los recursos de que dispone, en correspondencia con su naturaleza, misión y objetivos.

Contar con un ambiente institucional apropiado y con políticas e instalaciones orientadas a mantener el bienestar de todos sus miembros.

No haber sido objeto de sanciones, en los últimos cinco años, por el incumplimiento de las disposiciones legales que rigen la educación superior, ni estar intervenida en el momento en que se hace la solicitud.

En la Guía de Procedimientos elaborada por el Consejo Nacional de Acreditación de Colombia se establecen las condiciones iniciales para ingresar al sistema, es decir, las condiciones que debe cumplir una institución para solicitar la acreditación. Se establecen igualmente las acciones previas a la que podríamos denominar visita "inicial" o visita de apreciación de las Condiciones Iniciales. Dicha visita tiene por objetivo "obtener una visión preliminar de la institución como un todo", para lo cual analizará aspectos tan diversos como el cumplimiento de las normas legales vigentes, la organización académica y administrativa, el profesorado, los recursos físicos y financieros y su administración y el clima institucional dominante. Si como resultado de la "visita inicial" realizada por una misión del CNA, que formuló apreciaciones sobre las Condiciones Iniciales, la institución opta por iniciar formalmente el proceso de autoevaluación conducente a la acreditación, acordará juntamente con el CNA los términos de tiempo correspondientes.

El documento al que hacemos referencia señala las "Acciones previas a la visita" que debe realizar la institución. Lamentablemente no nos es posible reproducirlas en razón de su extensión.

Especifica igualmente el documento todos los pasos que deben seguirse en el desarrollo de la visita y la correspondiente "agenda de trabajo" señalando detalladamente día a día los horarios en que debe cumplirse cada actividad.

Reconocemos que este "detallismo", que no es de carácter indicativo sino imperativo, no dejó de llamarnos la atención.

Nos llamó igualmente la atención algunas condiciones impuestas a la institución que nos parecieron de interés reproducir:

"La institución deberá abstenerse de ofrecer a los miembros de la Comisión":

- Invitaciones a comidas o a otros actos sociales.
- Obsequios de cualquier tipo.
- Empleos o contratos de prestación de servicios antes de la visita y hasta un año después de realizada⁷⁵."

En partes anteriores de este trabajo, nos hemos referido a los instrumentos para el proceso de autoevaluación que utiliza Colombia, a las 65 características de calidad que establece con sus respectivas variables e indicadores. Nos parece innecesario ampliar la información sobre el tema.

Sobre la base de la bibliografía consultada y de las informaciones de que disponemos, nos permitimos afirmar que Colombia es el país de América Latina que ha establecido con mayor precisión y minuciosidad los procesos y mecanismos de acreditación.

Consideramos innecesario referirnos a los procesos y mecanismos de acreditación establecidos en otros países de la región.

2- Reconocimiento y validez Nacional de títulos. Habilitación para el ejercicio profesional

Por diversas razones que resultarán fácilmente comprensibles a través de la lectura de este subcapítulo, estimamos conveniente examinar el reconocimiento y validez de títulos juntamente con la habilitación para el ejercicio profesional.

Evidentemente, ambos aspectos se encuentran tan íntimamente relacionados que prácticamente resultan inescindibles.

⁷⁵: El documento sobre "*Apreciación de Condiciones Iniciales*" puede obtenerse vía INTERNET (<http://www.Icfes.gov.co/Sub/CNA/inicio/html>)

El tratamiento de cada tema por separado, no sólo es prácticamente imposible, sino que, además carece de sentido intentarlo.

Resulta necesario, para abordar el tema precisar y clarificar previamente términos y conceptos.

Los términos "títulos", "diplomas", "grados académicos", "certificación", no son usados en todos los países con igual sentido y alcance.

En la Argentina puede advertirse que en momentos históricos diferentes se han utilizado términos distintos.

El problema se agrava cuando los términos utilizados para designar un grado académico (título-diploma) se relacionan con la habilitación para el ejercicio profesional.

En el período 1885-1955 título y habilitación profesional prácticamente se identificaron.

La *Ley 1.597 (1885)*, Art. 1º, Inc. 4º señala que "(...) la universidad expedirá exclusivamente los *diplomas* de las respectivas profesiones científicas (...)".

La *Ley 13.031 (1947)*, Art. 2º, Inc. 5º expresa "(...) otorgando los *títulos habilitantes* con carácter exclusivo."

La *Ley 14.297 (1954)*, Art. 1º, Inc. 5º expresa "Las universidades argentinas (...) tendrán los siguientes objetivos: El otorgamiento de *los títulos o diplomas* para el ejercicio de las profesiones liberales y la reglamentación de su habilitación, reválida y reconocimiento, todo ello con carácter exclusivo."

En 1955 a raíz de la sanción del *Decreto-Ley 6403/55* por el cual se autorizó la creación de "universidades libres", por la iniciativa privada, se estableció que dichas universidades (...) estarán capacitadas para expedir *diplomas y títulos habilitantes* siempre que se sometan a una reglamentación que se dictará oportunamente (Art. 28º).

A partir de 1955 y hasta 1980 hubo dos regímenes legales paralelos, señala José Luis Cantini.

Por la *Ley 17.245 (1967)* (Art. 6º, Inc. f y Art. 87º) se estableció que los *títulos profesionales habilitantes* y *grados* otorgados por la universidades nacionales, tendrán validez en todo el país. Acreditarán idoneidad y los de carácter profesional habilitarán para el ejercicio de las actividades consiguientes (...).

Según la *Ley 20.654 (1973)* que reemplaza a la *Ley 17.245*, Art. 4º, Inc. e y Art.28º, Inc. e, entre las atribuciones de las universidades se señalan: Otorgar *grados académicos* y *títulos habilitantes* con validez nacional.

En cuanto a las universidades privadas, por *Ley 14.557* de 1958, se estableció una distinción entre el *título académico* que las universidades privadas otorgaban y la *habilitación profesional* que otorgaba el Estado a cada graduado mediante un examen final de *habilitación*.

La legislación posterior abolió estas diferencias en cuanto a la habilitación profesional de los títulos.

En la actualidad, tanto las universidades nacionales como las privadas otorgan títulos oficialmente reconocidos que habilitan para el ejercicio profesional.

Esta breve descripción histórica referida a los títulos y a la habilitación profesional en la Argentina, que hemos extraído de la obra de José Luis Cantini "La autonomía y la autarquía de las Universidades Nacionales" (Academia Nacional de Educación, Buenos Aires, 1997), nos muestra que se han utilizado a partir de 1885, los siguientes términos: diplomas; títulos habilitantes; títulos o diplomas; diplomas y títulos habilitantes; títulos profesionales habilitantes y grados; grados académicos y títulos habilitantes; título académico y habilitación profesional (éstos últimos referidos a las universidades privadas).*

Como se podrá advertir, se han utilizado diferentes términos con igual o similar sentido⁷⁶.

Todos los títulos, diplomas, grados, etc. han tenido validez oficial y han habilitado a sus poseedores para el ejercicio de las profesiones. Sólo durante un lapso el título académico otorgado por las universidades privadas no habilitó para el ejercicio profesional, exigiendo para ello un examen final de habilitación.

El panorama se torna más complejo cuando se advierte que en algunos países de la región se utilizan otros términos para designar a la "habilitación de títulos" para el ejercicio de una profesión.

La *certificación* -en México- es el acto mediante el cual se hace constar que una persona posee los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes exigidos para el ejercicio de una profesión determinada.

Puede tener un carácter legal (como es el caso de la expedición de la cédula profesional) o social (como es el caso de los certificados de calidad que otorga el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL).

La certificación tiene como ámbito de acción a individuos. Algunos países y agrupaciones de profesionales consideran que, si bien la certificación de profesionales graduados y posgraduados es necesaria, es importante asociarla a la acreditación, ya que da mayor credibilidad profesional el que un individuo certificado provenga de un programa acreditado que se encuentra funcionando en una institución acreditada.

Estos procesos deben complementarse y retroalimentarse para lograr una acreditación más integral e integradora.

La certificación -o acreditación de títulos y grados- para el ejercicio profesional, garantiza el ejercicio confiable de la profesión y, en muchos casos, las equivalencias de los grados entre profesionales de distintos países.

La acreditación para el ejercicio profesional, reiteramos, se refiere a la certificación de individuos.

* La breve descripción histórica a la que hemos procedido, al sólo efecto de verificar el empleo de diferentes términos con igual o similar sentido, se amplía y profundiza en la Parte D. Cap. VII de esta obra.

⁷⁶: Hemos utilizado para redactar esta síntesis los Artículos de Emilio Fermín Mignone publicados en la *Revista Criterio*, noviembre de 1995 y en *Pensamiento universitario*, agosto de 1996.

En el caso de México, la *certificación de profesionales* para su ejercicio es facultad del Estado y su regulación es atribución de cada uno de los Estados de la Federación en los términos del Artículo 5° de la Constitución que señala: "La Ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenar para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo". La regulación y vigilancia del ejercicio profesional está normada, además de este artículo, por su ley reglamentaria para el ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal y por las leyes estatales correspondientes existentes en casi todas las entidades federativas.

Los títulos se expiden después de haber cursado los créditos correspondientes de un plan de estudios y cumplido los requisitos de titulación. El gobierno federal y los gobiernos estatales otorgan títulos a través de las instituciones que dependen de ellos, facultan a las universidades autónomas para expedirlos en los términos de sus leyes constitutivas y otorgan reconocimiento de validez oficial de estudios a los que son impartidos por instituciones particulares.

Si bien la titulación y la habilitación profesional son procesos distintos -señala un documento de la ANUIES- para obtener la cédula profesional sólo basta registrar el título en la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y en las oficinas correspondientes de las entidades federativas, sin que entre ambos momentos exista una forma de evaluación que verifique las competencias para el ejercicio profesional⁷⁷.

Señala el citado documento que "Un punto en discusión es que, si bien constitucionalmente la regulación profesional es atribución de los estados, la federación ha asumido esta función por vía de convenios de coordinación entre la federación y los gobiernos de los estados, situación que se encuentra en proceso de revisión."

Como se advertirá, en México, un egresado de una institución de grado o de posgrado "acreditado" no está automáticamente habilitado para el ejercicio de una profesión, como es el caso en Argentina.

En México se considera que es necesario acreditar o *certificar* a los individuos.

La acreditación de la institución y del programa ofrecen garantías "suplementarias", pero se requiere la acreditación o certificación de las personas.

En efecto, una institución puede alcanzar los niveles de calidad exigibles, las carreras o programas pueden alcanzar la calidad exigible, pero ello no garantiza que todos sus egresados posean los conocimientos y las habilidades prácticas y destrezas necesarias.

Gago Hugué señala que de los 3.000 egresados de las distintas universidades del país en las especialidades de Contaduría, Medicina, Veterinaria y Enfermería sólo han obtenido el certificado de alto rendimiento, que se otorga a los que aprueban el "Examen General de calidad profesional" (EGCP) el 10% de los que se presentaron a dicha prueba.

⁷⁷:ANUIES. Documento citado. Pág.18.

Los EGCP correspondientes a Medicina, Odontología, Ingeniería Civil, Arquitectura, Ciencias Farmacéuticas se aplicarán en 1997⁷⁸.

Gago Huguet expresa en el citado trabajo que en México, por convención arbitraria, se reserva la expresión "certificación" para las personas y la de "acreditación" para instituciones o programas.

Las informaciones que nos ofrece Gago Huguet abonan nuestra afirmación acerca de que el egresar de un programa acreditado no certifica que todos los egresados poseen las calidades requeridas.

En consecuencia, tanto Chile, en el sistema de "examinación", como México con la aplicación de los EGCP y Brasil con el "provão" han introducido evaluaciones externas individuales, en algunos casos para certificar niveles de los egresados y en otros para la habilitación para el ejercicio profesional.

En la Argentina se ha planteado, sobre el particular, una tácita controversia entre el Dr. Mignone, el Diputado Dumón y el Dr. Sanguineti a la cual nos referiremos en páginas siguientes.

Consideramos haber probado la diversidad terminológica en lo que se refiere al tema en tratamiento y sus derivaciones en relación con la habilitación para el ejercicio profesional.

Nos hemos explayado en el caso de México para mejor ilustrar el concepto de acreditación.

Consideramos ahora oportuno, después de haber expuesto los tópicos señalados, abocarnos a la consideración *del Reconocimiento de títulos y de su validez*.

En la legislación de todos los países que hemos examinado no se hace referencia expresa al reconocimiento de títulos ni al ámbito de su validez, excepto en la "Ley de Reforma Universitaria" de España (Nº 11 - 1983), en su artículo Nº 28. Ver sobre el particular Cap. VIII 3 (España).

Consideramos que el tema en los diferentes países se aborda en forma indirecta y no explícita.

Indudablemente, se puede distinguir el reconocimiento de un título de la acreditación de la carrera que lo otorga o de la certificación de los egresados.

El reconocimiento de un título por parte del Estado, no implica necesariamente que dicho título habilite, sin más trámite, para el ejercicio profesional. Los títulos no reconocidos, evidentemente no habilitan para el ejercicio profesional.

A nuestro juicio, el reconocimiento de un título sólo implica que el Estado da fe de su legalidad, de su autenticidad. Sólo pueden ser reconocidos los títulos, diplomas, etc. emitidos por instituciones legalizadas, que hayan cumplido con todos los requisitos que señala la legislación vigente para que una institución funcione legalmente.

⁷⁸: Gago Huguet Antonio. *Acreditación de programas y certificación profesional*. E-mail. elnes.master @ wiche.edu.

En el caso eventual de que una institución no cuente con el reconocimiento oficial los títulos que emita, obviamente, no podrán contar con el reconocimiento oficial y por consiguiente no habilitarán para el ejercicio de profesiones.

Puede darse el caso de que una institución (Fundación, organización cooperativa, etc.) no oficialmente reconocida emita certificados, títulos o diplomas. La legislación no lo prohíbe. No obstante, dichos certificados, títulos o diplomas no podrán ser reconocidos por el Estado y en consecuencia no habilitarán para el ejercicio profesional.

Si en el campo de la educación superior, en Argentina, el panorama aparece relativamente claro, no resulta lo mismo en el de la enseñanza media. Una institución puede contar con el reconocimiento oficial otorgado por el organismo competente, reconocimiento que obtuvo sobre la base de una carrera. Pero esa institución puede dictar otra u otras carreras no reconocidas oficialmente. En ese caso, mediante una propaganda engañosa se limita a señalar "Establecimiento educativo reconocido por... (el organismo oficial competente)" omitiendo, evidentemente, señalar que dicha carrera no está reconocida. Este hecho se ha registrado por lo menos en la Ciudad autónoma de Buenos Aires y en la Provincia de Córdoba.

Esta digresión sobre la situación en la educación media, tiene por sólo objeto mejor ilustrar lo relativo al reconocimiento de títulos en el nivel superior.

El Congreso de la Nación, dictó en el año 1997, la Ley N° 24.806 mediante la cual se establece que toda institución y/o persona privada deberá cumplir con una serie de requisitos en lo que respecta a la difusión de los servicios educativos que preste.

La citada Ley tiene por propósito evitar toda publicidad engañosa y toda información personal que no fuera veraz.

Sobre el particular se encontrará una información más amplia en la Parte D. Cap. VII, 2 de esta obra.

En el nivel superior, el estado no puede reconocer ningún título emitido por una institución no reconocida.

El problema del reconocimiento oficial y de la habilitación para el ejercicio de las profesiones se complica a partir de la sanción de la Ley N° 24.521.

El Decreto, N° 499, reglamentario de la Ley 24.521 señala (Art. 7) que la acreditación es condición necesaria para el reconocimiento oficial y la consecuente validez nacional de los títulos de las carreras de grado, comprendidas en el Art. 43° de la citada ley, o de posgrado.

Cabe preguntarse ahora si el hecho de que una determinada carrera no bgre su acreditación o sea "desacreditada" implica el cierre de esa carrera.

Podría considerarse que si esa carrera no podrá otorgar títulos con validez nacional y de carácter habilitante para el ejercicio de la profesión, de hecho, esa carrera quedaría cancelada. Pero a nuestro entender la ley y su decreto reglamentario no lo señalan expresamente.

Cabría preguntarse -más como ejercicio intelectual que como hecho probable- si una carrera no acreditada o "desacreditada" podría continuar funcionando aunque no

esté oficialmente acreditada y no pueda expedir títulos con validez oficial. Indudablemente, es muy probable que dichas carreras no cuenten con alumnado y por tanto dejen de funcionar. Pero la ley no exige como sanción el cierre de dichas carreras.

A fin de intentar clarificar la relación entre la evaluación, la acreditación, el reconocimiento de títulos, la validez de los títulos y la habilitación para el ejercicio profesional consideramos de interés distinguir las siguientes situaciones:

- Carreras que se acreditan con el sólo objetivo de certificar su calidad. En tal caso la acreditación no se vincula ni con la validez del título, ni con su reconocimiento oficial ni con la habilitación para el ejercicio profesional. Tal es el caso en diversos países tales como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Colombia, México, etc. En dichos países el ejercicio de la profesión requiere satisfacer diversas exigencias establecidas por el Estado. No es preciso en todos los casos que la carrera haya sido acreditada para poder cumplir con tales exigencias.
- Carreras que deben ser acreditadas para que los títulos que expiden tengan reconocimiento oficial, validez nacional y habiliten para el ejercicio de las profesiones (Es el caso de la Argentina cuando se trata de carreras reguladas por el Estado y de Chile en el "sistema de acreditación").
- Carreras en la que la acreditación constituye un requisito para que el egresado pueda cumplir los requerimientos establecidos para obtener la habilitación para el ejercicio profesional. Es decir, el egresado de una carrera no acreditada no puede presentarse a cumplir las exigencias establecidas para obtener su habilitación profesional. Es el caso de los Estados Unidos, país en el que las Asociaciones Profesionales no admiten que se presenten a examen los egresados de carreras no acreditadas.
- Carreras que se evalúan pero no se acreditan, pese a lo cual los títulos cuentan con el reconocimiento oficial, tienen validez nacional y habilitan para el ejercicio profesional. Es el caso de Argentina cuando se trata de carreras no reguladas por el Estado. Es también el caso de Francia en el que las carreras son evaluadas pero no acreditadas y la evaluación no se vincula con el reconocimiento oficial, ni con la validez nacional y aún menos con la habilitación para el ejercicio profesional.

Creemos haber abarcado todas las situaciones existentes, aunque resulta posible que involuntariamente hayamos omitido alguna.

De las situaciones señaladas se desprende que la acreditación no se vincula necesariamente en todos los casos con el reconocimiento y validez oficial de los títulos, ni con la habilitación para el ejercicio profesional. Igualmente se puede constatar que el reconocimiento de un título y la habilitación para el ejercicio profesional exigen en algunos casos la acreditación y en otros no.

En algunos casos sólo se acreditan carreras y se certifican los individuos (el ya referido caso de México).

En algunos países sólo se evalúan las carreras (Francia, Argentina en el caso de carreras no reguladas por el Estado) pero no se acreditan.

Sólo en el caso de Argentina hemos podido constatar que la acreditación de las carreras -reguladas por el Estado- conceda sin trámite posterior el derecho al ejercicio de la profesión.

Estimamos de interés señalar que, todo título oficialmente reconocido tiene validez nacional, y habilita, en el caso de Argentina, para el ejercicio de las profesiones (Art. 42° de la ley 24.521).

Pero el concepto de *validez nacional*, quizá debería hoy ser reconsiderado y ampliado teniendo en cuenta que los convenios y tratados establecidos en el marco de la U.E., el TLC y el MERCOSUR tienden a extender la validez de los títulos a la totalidad de los países que integren dichos bloques. En la Unión Europea se ha avanzado mucho respecto al reconocimiento de títulos universitarios que permitan "el acceso y ejercicio de una profesión". Virtualmente los títulos han ya superado la "validez nacional" y esta validez se extiende a la totalidad de los países que integran la Unión Europea, conforme a las "Directivas" dictadas por el Consejo de la Unión Europea.

Quizá haya llegado el momento de reflexionar en el marco del MERCOSUR acerca de esta limitación nacional de la validez. Sobre el particular hemos de extendernos en el capítulo siguiente. No obstante deseamos expresar que las homologaciones tan liberales como las que establece el tratado de Montevideo de 1889, prácticamente implican una validez recíproca de los títulos con Bolivia, Colombia y Ecuador⁷⁹, y por lo tanto la validez excede los límites nacionales.

A fin de sintetizar lo hasta aquí expuesto podrían establecerse dos grandes líneas en lo que respecta a la acreditación y al reconocimiento oficial de títulos y la habilitación para el ejercicio profesional.

Tema que, lógicamente, se vincula con el del otorgamiento del título académico por parte de las universidades y del título profesional a cargo del estado (ya sea para la totalidad de los títulos ya sea para aquellos que corresponden a carreras reguladas por el Estado).

Mignone señala que "Esta distinción de origen medieval, se mantuvo en términos generales durante el Antiguo Régimen, pero fue modificada, en mayor o menor medida, en la Europa continental y en América Latina como resultado de la influencia de la legislación napoleónica. Perduró sin embargo hasta el presente en los países de raíz cultural anglosajona y en sus ex-colonias, por cuanto estos no pasaron por la experiencia de la Revolución Francesa o de sus efectos doctrinarios"⁸⁰.

Se advierte, en consecuencia, una primera línea integrada por países en los que la universidad otorga el título académico y la habilitación para el ejercicio profesional está a cargo del Estado o de instituciones públicas. Cabría en esta línea establecer algunos matices diferenciales. En los Estados Unidos, por ejemplo, si bien los estados otorgan la licencia para que las universidades otorguen títulos académicos, las

⁷⁹: Sobre el particular puede consultarse el artículo de Eduardo Mundet, *Breve reseña del marco regulatorio del sistema universitario argentino* en *Evaluación Universitaria en el MERCOSUR*. Ob. cit. Pág. 233.

⁸⁰: Mignone, Emilio F. en *Pensamiento Universitario*. Oficina de Publicaciones del CBC-UBA, año 4 N° 475, pág. 85.

Asociaciones Regionales acreditan las instituciones, y los Colegios Profesionales otorgan las licencias para el ejercicio profesional.

En consecuencia, no existe una intervención directa del Estado nacional o de los estados de la Unión, en el otorgamiento de la habilitación para el ejercicio profesional.

En el Reino Unido de Gran Bretaña la intervención del Estado es, a nuestro juicio, más ambigua (ver en páginas siguientes las referencias a la formación y habilitación profesional de los abogados en el Reino Unido). La habilitación para el ejercicio de ciertas profesiones está regida por las antiguas corporaciones y algunos órganos estatales.

En una segunda línea se sitúan los países en que los títulos, tanto académicos como profesionales, son otorgados por el Estado. En esta segunda línea, entre otros países, se sitúa Francia -con las observaciones que efectuaremos más adelante- y la Argentina antes de la aplicación de la Ley 24.521 y después de ésta para las carreras no reguladas por el Estado.

Sanguinetti en lo que respecta al título profesional y la habilitación profesional expresa que: "Razones de conveniencia pública aconsejan que el Estado -nacional, provincia y comunas- reserve monopolio en cuanto habilita, es decir, acreditan la especial capacidad de determinada persona para ejercer actividades que puedan afectar la seguridad pública"⁸¹.

El autor citado después de establecer una clara distinción entre título científico o académico y título profesional enumera las cuatro formas de articulación entre ambos títulos:

- a) Las universidades públicas o privadas otorgan títulos profesionales.
- b) La universidad oficial o privada colaciona solo diplomas académicos o científicos y un tribunal del Estado monopoliza la habilitación para el ejercicio profesional.
- c) La universidad oficial otorga, excluyentemente, los títulos habilitantes.
- d) Como transacción entre los dos sistemas anteriores, la universidad estatal otorga patentes profesionales a sus egresados y los egresados de las universidades privadas los obtienen luego de pasar un examen ante un "jury" o tribunal.

En torno a estas opciones podríamos afirmar que se ha establecido una tática polémica.

La Ley 24.521 no adoptó ninguna de estas opciones. Mignone considera que continúa la tradición iniciada el siglo pasado para las universidades nacionales y hace un cuarto de siglo para las provinciales y privadas, en cuanto al otorgamiento simultáneo del título académico y la habilitación profesional, pero encuadrándolo en una serie de recaudos *preventivos*, destinados a garantizar el interés público.

⁸¹: Sanguinetti, Horacio J. *Régimen administrativo de la universidad*. Buenos Aires. Macchi, 1963, pág. 67.

Opina que "Si no hubiera prosperado esta fórmula, hubiera habido que organizar una habilitación profesional externa de los egresados, como tiene lugar en los países de cultura anglosajona."

El Diputado José Gabriel Dumón, en una posición disidente con la de Mignone, sostiene en los Fundamentos de un proyecto de Ley presentado en la Cámara de Diputados de la Nación el 3 de abril de 1991 que "...las altas casas de estudios no deben seguir cargando con la responsabilidad de la delicada misión de habilitar profesionalmente. La habilitación profesional es un acto jurídico que en nombre del Estado confiere al beneficiario la autorización para ejercer determinadas profesiones"⁸²

Agrega Dumón que: "(...) la universidad sólo debe dictar la aprobación académica o de acreditación respectiva según su sistema de evaluación. La habilitación profesional es un acto potestativo del Estado autorizando el ejercicio de una profesión". Acto de reconocimiento del Estado Nacional -agrega Dumón- que es diferente de la matriculación, denominación que se otorga al acto que cumple con las leyes de la jurisdicción local en ejercicio del poder de policía, que en las provincias se han delegado a los colegios profesionales.

Destaca Dumón que "En nuestro país, salvo algunos antecedentes históricos, la aprobación académica y la habilitación profesional siempre estuvieron yuxtapuestos, al punto de considerárselos como uno solo".

El Diputado Dumón propone -mediante su proyecto de Ley- la separación de los actos citados: el académico del administrativo, para lo cual propone la creación de un "Consejo Nacional de Habilitación Profesional", encargado de la habilitación profesional con validez nacional.

Por el Art. 1º de dicho proyecto de ley se propone la creación del citado "Consejo" el que estará encargado de "...habilitar títulos con validez nacional para el ejercicio profesional de aquellas actividades que requieran para su desempeño título universitario con habilitación". El proyecto de ley no especifica cuáles son dichos títulos.

Por el Art. 2º se establece que "El Consejo determinará las pruebas, cursos, exámenes, requisitos y/o prácticas a las que deberán someterse aquellos que posean títulos académicos de universidades estatales o privadas".

El Art. 3º determina quienes integran el Consejo: representantes de las universidades estatales y privadas, de los Consejos o colegios profesionales, de las academias nacionales, del CONICET "y algún sector de la ciencia, técnica o profesional" que el Poder Ejecutivo juzgue conveniente incluir.

El consejo quedaba facultado para crear delegaciones en las distintas regiones del país.

Consideramos que la posición de Sanguinetti se encuentra muy próxima a la de Dumón.

⁸²: El Dr. José Luis de Imaz en un anteproyecto de "Ley Orgánica de las Universidades Nacionales" (Art. 8º) (Buenos Aires Fundación Banco Boston 1993 pág. 296) coincide con Dumón al proponer la creación de un "Consejo Nacional de Habilitación Profesional".

Sanguinetti señala que el Estado comprueba y certifica la aptitud de los conductores de automotores, pilotos de avión, prácticos portuarios. Evidentemente no lo hace "acreditando" los cursos o carreras en las que se han formado sino examinando directamente a las personas.

Mignone considera inadecuada la propuesta de Dumón para nuestro país "...por la falta de tradición de las corporaciones y su cerrada defensa de los intereses sectoriales y por el riesgo de la organización de una monstruosa agencia estatal, ineficaz, costosa, rutinaria y tal vez corrupta"⁸³.

Sin pretender intervenir en esta polémica sólo nos limitaremos a formular algunos interrogantes.

- ¿Algunas de las objeciones o reparos que Mignone formula al Consejo propuesto por Dumón (defensa de los intereses sectoriales, posible corrupción) no podrían formularse, por ejemplo "a las entidades privadas" que se constituyan con fines de evaluación y acreditación?
- ¿La acreditación de una carrera garantiza la calidad individual de todos los egresados? ¿Aunque, evidentemente, ofrece más garantías un egresado de una carrera "acreditada" que el de una carrera no acreditada, es ello suficiente para garantizar la calidad de un egresado?.

Recuérdese sobre el particular el ejemplo anteriormente mencionado sobre la aplicación de los EGCP en México (Ver cita 20 de este capítulo).

Por otra parte, ni el establecimiento de contenidos curriculares básicos ni los criterios sobre intensidad de la formación práctica (Art. 43° de la Ley N° 24.521) ofrecen suficientes garantías sobre la calidad de los egresados, sobre los conocimientos, habilidades, aptitudes y destrezas que deben tener los egresados para estar habilitados para el ejercicio profesional.

Creemos de interés considerar ahora con mayor profundidad algunos aspectos relativos a la habilitación profesional.

No todo título emitido por una carrera acreditada, con reconocimiento y validez nacional, posibilita, sin más trámite, el ejercicio profesional.

El Art. 24° de la Ley 30 de 1992 de Colombia señala taxativamente, como ya lo hemos afirmado, que "El título, es el reconocimiento expreso de *carácter académico* otorgado a una persona natural, a la culminación de un programa, por haber adquirido un saber determinado en una Institución de Educación Superior. Tal reconocimiento se hará constar en un diploma".

En consecuencia queda establecido en la Ley que el título tiene sólo un carácter académico.

Por el Art. 27° se instituyen los "Exámenes de Estado" que son pruebas académicas de carácter oficial que tienen cuatro objetivos entre los cuales se señala: a) Comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos".

⁸³: Mignone Emilio. *Título académico, habilitación profesional e incumbencias* en *Pensamiento Universitario*. Art. cit. Pág. 95

Por el Art. 36° se establece que el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) tiene, entre otras funciones, el organizar los Exámenes de Estado.

Según el Art. 38° Inciso k los Exámenes de Estado que son organizados por el CESU son realizados por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).

Además, el ejercicio profesional se encuentra reglamentado por diferentes leyes correspondientes a diversas profesiones. En páginas anteriores hemos citado algunas de dichas leyes.

Por ejemplo, la ley que reglamenta el ejercicio de la medicina (Ley 14 de 1962) dictó normas relativas al ejercicio de la profesión y la Ley 52 de 1964 estableció el servicio social obligatorio.

Resulta curioso examinar en detalle lo que podríamos denominar "las universidades bajo el control de los profesionales", especialmente en lo que respecta a las carreras de medicina, abogacía e ingeniería.

En un trabajo de Michael Burrage⁸⁴ se examinaron en tres países (Inglaterra, Francia y los Estados Unidos) en forma histórica, las relaciones entre las universidades, el Estado y los Colegios profesionales o asociaciones profesionales.

Para no dilatar el examen del asunto señalaremos los aspectos más curiosos y significativos.

Burrage señala que en Inglaterra, hasta 1996 fueron los cuatro colegios de abogados los responsables de la educación y de la certificación de los profesionales. En términos generales se puede afirmar que no había escuelas universitarias de derecho. Los abogados desdeñaban el saber académico o convencional. Según los abogados, ni el Estado ni cualquier otro cuerpo tiene derecho alguno a interferir en las cuestiones profesionales, incluida la forma en que los propios profesionales elijan educar a sus futuros miembros, como no fuera a petición o con el expreso consentimiento de los propios representantes de las profesiones.

Desde los años '70 se ha incrementado continuamente la educación formal, al mismo tiempo que declinaba el componente "informal".

Ahora, virtualmente todos los que ingresan a la carrera profesional obtienen un título en derecho y luego siguen un curso a tiempo completo de un año en la propia Escuela de Derecho de los Colegios.

El Estado no intervino para imponer ningún tipo de educación jurídica ni regular el ejercicio profesional.

Las Universidades no afirmaron su competencia o interés en la educación profesional. El Colegio de abogados retuvo el control del sistema.

⁸⁴: Burrage Michael. *De la educación práctica a la educación profesional académica: pautas de conflicto y adaptación en Inglaterra, Francia y Estados Unidos* en Rotblat S. y Bjorn Wittrock (Comp.) *La Universidad europea y americana desde 1800*. Ed. Pomares, Corredor, Barcelona, 1996.

Burrage señala que "hasta 1979 no fue necesario tener ninguna clase de título universitario para practicar en el Colegio de Abogados inglés. Y todavía no es necesario tener un título en derecho"⁸⁵.

En Francia, la reconstrucción de las instituciones jurídicas se inició bajo el Consulado y el Imperio. A partir de Napoleón, se desestimaron los cuerpos profesionales cuya injerencia había sido muy grande hasta la Revolución Francesa.

Se estableció un sistema de educación profesional que se fundamentó en las recientemente creadas escuelas de derecho, que otorgaban el título de licenciado y ya no incluía los famosos "stages" de épocas anteriores, ni ningún aprendizaje práctico.

En 1810 Napoleón, creadas las escuelas de derecho, reorganizados los tribunales, restaura las "ordres", reestablece el "stage" o pasantía. Los abogados lograron controlar el acceso al "stage".

En los alrededores de 1930 la ANA (Asociación de Abogados) pugna por introducir un "pre-stage". Es decir, entre la terminación de la licencia y el "stage", se estableció un "Diploma de Aptitud Profesional".

En 1971 se crean nuevos "Centros de formación Profesional" adscriptos a cada tribunal de apelación y se aumenta en un año los estudios prácticos posteriores a la licencia. En consecuencia, el graduado de la Escuela de Derecho debe pasar un examen muy competitivo para ingresar en un Centro de Formación Profesional principalmente orientado a la práctica privada, luego superar el CAPA (Certificado de aptitud a la Profesión de Abogado) y realizar finalmente un período de dos años de "stage".

Similares procesos se registran en los tres países en las carreras de medicina e ingeniería. Con este ejemplo hemos deseado mostrar la diversidad y complejidad de situaciones, difíciles de abarcar en una perspectiva comparada.

Igualmente se desprende de estos ejemplos que, en diversos países, las carreras no se evalúan ni se acreditan y que los títulos permiten el ejercicio profesional, previo el cumplimiento de una serie de exigencias no establecidas por el Estado, ni por las universidades.

Cabe hacer notar el tremendo peso de la tradición en la organización de la educación superior en dichos países.

Y finalmente, cabe poner en relieve la enorme gravitación e influencia de las asociaciones profesionales en algunos países, que logran un repliegue del Estado y avanzan sobre las universidades.

Un último aspecto que deseamos brevemente considerar es el de la acreditación, reconocimiento de títulos y habilitación profesional, en el campo de las especialidades. En diversos países el panorama de las especialidades es sumamente complejo.

En la Argentina estimamos que resultará necesario sistematizar el problema en estrecha cooperación con otros ministerios -nacionales y provinciales- con las academias, las asociaciones profesionales y las universidades.

⁸⁵: Ibidem pág. 161

Tomemos a mero título de ejemplo el campo de la medicina. El médico que desea, por ejemplo, especializarse en pediatría, debe someterse a un examen de admisión para lograr realizar una "residencia" -en el caso de aprobar el examen de admisión- de tres años de duración, y en el caso de no aprobarlo realizar una "concurencia"- ¿Quién tiene a su cargo la acreditación de dicha residencia? ¿Quién evalúa? Terminada la residencia se le presenta al candidato una serie de opciones para rendir su examen (Asociación Argentina de Pediatría, Universidad Nacional, autoridades sanitarias nacionales o provinciales, etc.). Con el agravante de que si obtiene el título que ofrece la Asociación Argentina de Pediatría, este carece de validez en algunas provincias argentinas.

Nos preguntamos ¿Cuál es el papel que tendrá a su cargo la CONEAU en relación con la acreditación de las especialidades?

Nos hemos permitido plantear estas dudas referidas a las carreras de posgrado por estimar que el número y diversidad de los posgrados y, en particular, el de las especializaciones, torna a nuestro juicio, sumamente complejo el problema.

Para confirmarlo puede consultarse la "Guía de Posgrado" publicada por el Ministerio de Cultura y Educación en 1997 y las listas de especialidades. En los EE.UU las listas de especialidades que hemos consultado resultan sumamente extensas.

PARTE C;Error! Marcador no definido.

CAMPO COMPLEMENTARIO

CAPITULO VI

Homologación y reconocimiento de títulos en el ámbito de la UE, del TLC y del MERCOSUR

Quizá pudiera parecer que el tema que, muy brevemente pasaremos a considerar, no guarda una relación directa con el campo nuclear de este trabajo: la acreditación de carreras y el reconocimiento de títulos universitarios.

Sin embargo, consideramos que la globalización y la constitución de "bloques" de países (Unión Europea, TLC, MERCOSUR) nos obliga a enfocar con una nueva óptica dicha temática. Una óptica que supere el ámbito nacional, para proyectarse a la totalidad de los países que integran dichos bloques y, en particular, al MERCOSUR.

Todos los países que integran dichos bloques están contestes en considerar que, en el marco de la integración, la evaluación y acreditación de las instituciones universitarias y la acreditación de las carreras se vinculan estrechamente con el reconocimiento de los títulos y diplomas y el ejercicio profesional.

El tránsito de profesionales de un país a otro, que se ha intensificado en los últimos años por diversas razones, especialmente en virtud de la integración, pone en relieve el problema de la acreditación de títulos y la habilitación para el ejercicio de las profesiones en un ámbito que excede los límites nacionales.

Marilia Morosini señala que "el reconocimiento de diplomas mediante el uso de "tablas" de equivalencia de materias tiende a ser substituido por el proceso de reconocimiento de las instituciones de educación superior que expiden dichos diplomas"⁸⁶.

Liz Reisberg considera que, con tanta movilidad en el mundo, estamos en la necesidad de permitir que los profesionales habilitados en otros países tengan el derecho del libre desempeño de sus actividades en nuestros países.

Esto requiere, entre otras cosas, que empecemos a confiar en la calidad de la formación universitaria en otros lugares⁸⁷.

Pero, obviamente, esa confianza debe fundarse en la certitud que ofrecen la acreditación de las instituciones universitarias, de sus carreras y la certificación de los egresados.

A juicio de Morosini, la cuestión del reconocimiento de diplomas trae implícita la evaluación institucional y la acreditación de las carreras.

⁸⁶: Morosini Marilia. *MERCOSUR: reconocimiento de diplomas y evaluación institucional*. Seminario Internacional sobre Políticas de Educación Superior en América Latina al inicio del Siglo XXI. Recife, Brasil, 1997.

⁸⁷: Liz Reisberg. *Evaluación en la Educación Superior: experiencia de los Estados Unidos en Evaluación Universitaria en el MERCOSUR*. Ob. cit. Pág.28

En la reunión de ministros del MERCOSUR, realizada en diciembre de 1996, fue aprobada una modificación en la óptica de los trabajos para el reconocimiento de los diplomas, pronunciándose en favor de la acreditación de carreras. En el documento "MERCOSUR Educativo-1996" se señala que "la acreditación de carreras constituye un procedimiento más apto y ágil para el reconocimiento de títulos, dado que garantiza la diversa realidad de los países y, sobre todo la formación adecuada".

Eduardo Mundet señala que "la acreditación, homologación o habilitación de títulos extranjeros constituye un factor fundamental en todo proceso de integración regional, dependiendo su eficacia de la mayor o menor liberalidad de los procesos aplicables"⁸⁸.

Se trata, a nuestro juicio, de lograr una amplia concertación entre los países a fin de establecer normas o estándares comunes que, respetando la idiosincrasia y particularidades de los países, asegure similares niveles de exigencias en lo que respecta a la evaluación y acreditación y a la certificación del nivel de calidad de los egresados.

Ello implica una nueva perspectiva en la acreditación, en la validez de los títulos y en la habilitación para el ejercicio de las profesiones que no podrá dejar de ser tenida en cuenta por los organismos que tengan a su cargo tales tareas, como es el caso de la CONEAU.

En el marco del TLC, a través de numerosas reuniones de profesionales, se ha acordado una modalidad que, fundada en el trabajo de los comités mexicanos de pares y los organismos de acreditación de programas de Estados Unidos y Canadá, se dedicará a establecer las bases para expedir acreditación con validez internacional⁸⁹.

Nos preguntamos si no sería propicio que la CONEAU comenzara a reflexionar -si aún no lo ha hecho- al realizar sus trabajos sobre acreditación, acerca de la posibilidad de que dichas acreditaciones se realicen sobre bases que conduzcan a una futura acreditación internacional o por lo menos regional.

Nanjarí Román señala que, en el contexto de las tendencias actuales de formación de profesionales y graduados capacitados para trascender los ámbitos nacionales de ejercicio profesional, en razón de los crecientes planes de integración entre países, cobra especial importancia el problema de la acreditación de programas académicos.

Considera Nanjarí que si bien es todavía utópico pensar en la existencia de currículas internacionales, con validez universal, se ve cada vez más necesario el definir pautas para validar el reconocimiento de programas académicos de diversos países⁹⁰.

Igualmente podría pensarse en el establecimiento de acuerdos o convenios para la aplicación de mecanismos y procedimientos básicos para la acreditación de programas. Al homogeneizarse las pautas para la evaluación y la acreditación de programas o la certificación de profesionales, se sentarían las bases para lograr una confianza recíproca de parte de los países que establezcan dichos acuerdos.

⁸⁸: Mundet, Eduardo. *Breve reseña del marco regulatorio del sistema universitario argentino* en *Evaluación Universitaria en el MERCOSUR*. Ob. cit. pág. 232

⁸⁹: Salazar Sylvia Ortega. *El Tratado de Libre Comercio de la zona norteamericana y el proceso de reforma de la educación superior en México* en *Evaluación Universitaria en el MERCOSUR*. Ob. cit. Pág. 43.

⁹⁰: Nanjarí Román. *El sistema de acreditación en Chile*. Ob. cit. Pág. 11.

Las guías para el establecimiento de vínculos entre universidades adoptadas por el Consejo Universitario Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (CUIDES) en su Asamblea Anual de 1991, sobre la base de modelos utilizados por universidades norteamericanas, se encaminan en la dirección de lograr tales propósitos.

Eduardo Mundet propone, como "idea de trabajo", un sistema de acreditación "que se asiente sobre tres elementos fundamentales: 1) La definición de un mecanismo supranacional, al estilo de la Unión Europea, de contenidos curriculares básicos, carga horaria mínima, sistemas de formación práctica, para cada una de las carreras elegidas. 2) Procesos de acreditaciones periódicas voluntarias, efectuados por cada país, que certifiquen que las definiciones y exigencias mínimas establecidas para cada carrera se encuentran debidamente instrumentadas en las instituciones universitarias que desean adherir al sistema de acreditación regional y, 3) Certificación, por parte de comisiones regionales, de la que resulte que los procesos de acreditación mencionados en el punto anterior son adecuados y garantizan estándares mínimos aprobados de común acuerdo por los países integrantes del MERCOSUR"⁹¹. Mundet puntualiza los modos de funcionamiento del sistema.

En el marco del TLC se están realizando múltiples esfuerzos para lograr un sistema de acreditación de programas y certificación de profesionales que abarque a los tres países que lo integran.

Los esfuerzos actuales "se centran en la búsqueda de mecanismos, criterios y estrategias, así como en la revisión y adecuación de la estructura legal y administrativa en que operan las instituciones de educación superior y el sistema en su conjunto"⁹².

En una reunión realizada en Guadalajara se estableció la necesidad de lograr acuerdos y compromisos a fin de "Reforzar (...) la articulación de procesos y esfuerzos en la operación conjunta de normas y estándares de calidad que faciliten la acreditación de programas y certificación de profesionales" y de realizar una "Evaluación particular, sistemática e íntegra de los procesos de acreditación y certificación y de los organismos que la realizan"⁹³.

En la misma reunión, se reconoció que las profesiones se están globalizando y que los mecanismos para ello son: "aseguramiento de la calidad, acreditación y otorgamiento de licencias-certificación".

Igualmente se reconoció que el TLC, "hasta ahora no ha incorporado plenamente la dimensión académica del mejoramiento profesional". Como es sabido, en México, se discute si la acreditación y la evaluación interna han de establecerse o no.

Como ya hemos señalado en páginas anteriores, Estados Unidos y Canadá tienen modelos similares dado que los organismos encargados de la acreditación en el nivel institucional no son instancias gubernamentales, a diferencia de México donde la acreditación y certificación de profesionales son oficiales desde hace varios decenios.

Otro tema que genera dificultades en el marco del TLC es la participación de los colegios profesionales en la certificación de grados y profesiones.

⁹¹: Mundet Eduardo. *Pautas para el diseño de un sistema de reconocimiento de títulos extranjeros en un proceso de integración regional*. **Ministerio de Cultura y Educación**. s/f

⁹²: [http://www.wiche.edu/elnnet/trilater/Spanish/Guadalajara/day 3cs-H.htm](http://www.wiche.edu/elnnet/trilater/Spanish/Guadalajara/day%203cs-H.htm).

⁹³: *Ibidem*.

Desde 1992, la "Dirección General de Profesionales de la Secretaría de Educación Pública" inició la revisión de la legislación vigente, con el objeto de elaborar un proyecto de ley que "incorpore las nuevas tendencias del mercado profesional, la certificación de los profesionales en el marco de los tratados internacionales y el establecimiento de mecanismos que garanticen su actualización permanente"⁹⁴.

Se propicia una mayor participación de los colegios profesionales, con el fin de determinar las futuras condiciones de ejercicio profesional entre los países firmantes de tratados internacionales. Se han integrado 12 Comités Mexicanos para la Práctica Internacional de las Profesiones (COMPIs).

Resultaría demasiado extenso historiar las labores desarrolladas por la UNESCO en Europa y en diferentes regiones -en América Latina y el Caribe con la participación del CRESALC- sobre la convalidación de estudios, títulos y diplomas de educación superior cuyos resultados se concretaron en la firma de diversos acuerdos y convenios que han, sin duda, contribuido en alguna medida a resolver el problema⁹⁵.

Pero la labor más efectiva en tal sentido la ha realizado la Unión Europea. En un volumen de 514 páginas -que hemos podido obtener gracias a la gentileza del Agregado Cultural de la Embajada de España, don Angel Altisent Peña- sobre "Reconocimiento de títulos, Directivas comunitarias y Normativa española" (Ministerio de Educación y Cultura) se consignan todas las Directivas emanadas del Consejo de las Comunidades Europeas sobre libre circulación de los profesionales y el reconocimiento mutuo de sus diplomas, certificación y otros títulos.

Los estudios sobre "Obtención, homologación y reconocimiento de las especialidades médicas" se encuentran muy avanzados en Europa. En España se ha publicado un volumen de 113 páginas, del que también disponemos gracias a la gentileza del Agregado Cultural de la Embajada de España, sobre "Títulos Españoles y Extranjeros de Médicos Especialistas" (Ministerio de Educación y Ciencia). Hacemos, al pasar, esta mención para destacar, como hemos expresado en páginas anteriores, el complejo problema de la acreditación de las "especialidades".

Angel Altisent Peña reproduce, en un trabajo publicado en la obra ya citada, "Evaluación Universitaria en el MERCOSUR", la "Directiva 89/48/CEE" de la Unión Europea en la que se señala, en sus Considerandos: "1º Supresión de obstáculos a la libre circulación de los ciudadanos: facilitar el ejercicio profesional en otro Estado miembro. 2º Reconocimiento mutuo de las titulaciones universitarias entre los países miembros..." y "la implantación de un sistema general de reconocimiento de títulos de Educación Superior". La Directiva determina el ámbito de aplicación, los requisitos para el reconocimiento de títulos, la exigencia para determinadas profesiones y, en ciertos casos, determinados títulos de la aprobación de una "prueba de aptitud", y/o la realización de un "período de prácticas".

En el Capítulo VIII (Parte E). Estudio de casos. Punto 2. *Francia* hacemos una amplia referencia a lo actuado por la Comunidad Europea sobre validez de títulos, equivalencia de títulos, reconocimiento de títulos y habilitación para el ejercicio profesional.

⁹⁴: ANUIES Documento citado. Pág. 10

⁹⁵: Ver sobre el particular, entre otras publicaciones: Guiton Jean. *De la equivalencia de diplomas a la evaluación de competencias*. UNESCO. 1977. Trapero Ballesteros Angel. *De la equivalencia de títulos a la valoración del hombre*. Crónica de la UNESCO. Vol XX. 1974.

Concordamos con Mundet en que el sistema aplicado por la Unión Europea, al lograr el reconocimiento de títulos mediante la imposición de pautas rígidas para todas las universidades de la región, limita seriamente la autonomía universitaria y la posibilidad de generar alternativas novedosas⁹⁶.

Esperamos que estas breves referencias a la homologación y reconocimiento de títulos en la UE, el TLC y el MERCOSUR (campo complementario en este trabajo) puedan resultar de utilidad para enfocar con perspectiva de futuro, y más allá de los límites de una problemática nacional, los temas relativos a la acreditación de carreras y al reconocimiento de títulos universitarios.

⁹⁶: Ver cita 6 del presente capítulo.

PARTE D

CAPITULO VII

CARACTERIZACIÓN DEL PANORAMA NACIONAL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y SITUACIÓN ACTUAL

A los fines de organizar la presentación del tema, este capítulo se divide en dos partes: antecedentes históricos y situación actual en materia de validación de títulos, habilitación y acreditación.

En la primera parte, diferenciamos a lo largo de la historia de las universidades argentinas en materia de validación de títulos, habilitación profesional y acreditación universitaria, dos etapas: La primera, se extiende desde la creación de las primeras universidades nacionales hasta la asunción del actual gobierno nacional. El recorte se realiza en función de que, durante ese lapso, el debate se centró en la capacidad de las instituciones universitarias para habilitar para el ejercicio profesional. Se observará a través de la normativa sancionada durante ese período, que inicialmente ha existido una clara diferencia de atribuciones en la materia, según se trate de instituciones públicas o privadas; diferencia que comienza a diluirse a partir de mediados de la década del '70.

En la segunda etapa el debate se centra en la cuestión de la evaluación y la acreditación universitaria, acorde con la tendencia universal de búsqueda del mejoramiento de la calidad de las instituciones universitarias y de rendir cuentas a la sociedad y al Estado de los recursos recibidos. En este sentido, esta etapa se caracteriza por las primeras iniciativas por parte del gobierno de organizar un sistema de evaluación y acreditación nacional, en el marco del cual comenzará a delinearse el sistema de validación de títulos y un marco de regulación más estricto con respecto a la autorización y el funcionamiento de las instituciones universitarias privadas.

En una segunda parte, nos centramos en la situación actual en materia de validación de títulos, habilitación y acreditación, a partir de lo establecido en la Ley de Educación Superior N° 24.521 y sus normas reglamentarias.

1. Antecedentes históricos

1.1 El debate sobre la habilitación para el ejercicio profesional

La primer ley marco del funcionamiento de las universidades nacionales, sancionada en 1885 fue la Ley Avellaneda. El espíritu de la norma y su contexto transfiere a las universidades la atribución de conceder la habilitación para el ejercicio de las profesiones liberales⁹⁷. En su art. 1, inc. 4 sostiene que: “*cada facultad (...) dará los certificados de exámenes en virtud de los cuales la universidad expedirá exclusivamente los diplomas de las respectivas profesiones científicas*”. Esta atribución de las casas de altos estudios nacionales de otorgar títulos y grados para el ejercicio

⁹⁷ En virtud de esa ley un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de 1929 establece que: ...el diploma otorgado por una Universidad Nacional habilita para el ejercicio de la profesión de abogado en todo el país, facultad que no puede ser coartada por las provincias en virtud de las normas constitucionales. Sin embargo, las provincias pueden determinar exigencias mayores o de otra naturaleza para el ejercicio de funciones judiciales o administrativas”. Caso Berraz Montyn. Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Tomo 156, pág. 290.

profesional con carácter exclusivo se mantendrá a lo largo de la historia de las universidades nacionales.

Así, las leyes universitarias de los gobiernos peronistas mantienen el mismo espíritu. La ley 13.031 o Ley Guardo sancionada en 1947 sostiene en su art. 2: “*Son funciones de las universidades, de las cuales no podrán apartarse (...) Inc. 5: preparar para el ejercicio de las profesiones liberales, de acuerdo con las necesidades de la Nación, los adelantos técnicos mundiales y las transformaciones sociales, otorgando los títulos habilitantes con carácter exclusivo*”; y la ley 14.297, de 1954 dice: *Art. 1: “Las universidades argentinas cumplirán su misión con un sentido eminentemente humanista y de solidaridad social, a cuyo efecto tendrán los siguientes objetivos: (...). Inc. 5: el otorgamiento de los títulos o diplomas para el ejercicio de las profesiones liberales y la reglamentación de su habilitación, reválida y reconocimiento, todo ello con carácter exclusivo*”. Según Mignone, ambos ordenamientos legales “... restringieron notablemente la autonomía de las universidades, reglamentaron minuciosamente sus funciones y procuraron su coordinación bajo la inspiración y conducción del Estado. Es razonable entonces que atribuyeran a los establecimientos nacionales la facultad de conceder la habilitación profesional conjuntamente con el título académico, al menos para las actividades denominadas liberales (abogacía, medicina, ingeniería civil y electromecánica, contaduría pública, auditoría, etc.”⁹⁸

En lo que respecta a las instituciones privadas, éstas podían extender diplomas o grados académicos, pero sus alumnos debían rendir sus exámenes ante autoridades estatales en calidad de libres para obtener el título habilitante para el ejercicio profesional. Las universidades nacionales eran las que, de manera exclusiva, estaban autorizadas para extender títulos profesionales⁹⁹. Esta distinción tenía una razón fundante: “...la libertad de enseñanza no implica necesariamente el derecho de expedir títulos habilitantes para el ejercicio profesional. Una cosa es la enseñanza superior – incluida la facultad de otorgar títulos académicos o científicos- y otra, la policía de las profesiones y demás actividades sociales. (...) Esta, corresponde privativamente a la autoridad pública”¹⁰⁰.

Por lo tanto, hasta 1955 no existían instituciones de este tipo con capacidad de expedir títulos y grados. Recién en ese año, con la redacción del artículo 28 del decreto-ley 6.403/55, se autorizan tales creaciones: “*La iniciativa privada puede crear universidades libres que estarán capacitadas para expedir diplomas y títulos habilitantes siempre que se sometan a las condiciones expuestas por una reglamentación que se dictará oportunamente*”¹⁰¹.

A partir de la letra de dicho artículo se desata una polémica y por decreto 3218/55 se crea “... una comisión con el objeto de asesorar al gobierno sobre la reglamentación legal de la existencia y funcionamiento de las universidades libres

⁹⁸ Mignone, E.F. “Título Académico, habilitación profesional e incumbencias”. En: Pensamiento Universitario N° 4/5. Buenos Aires. Agosto de 1996.

⁹⁹ Algunos antecedentes son: Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires (1871); art. 33 de la Constitución Provincial de Buenos Aires; proyectos de ley de creación de universidades privadas -Cantón, Scotto, Alvear-Marcó, González- Rubino; Convención Constituyente de 1957; Cámara Civil de la Capital Federal 10-10-1928; Corte Suprema de Justicia, 3-2-56; etc. Al respecto ver Bravo, H.F., Las universidades privadas y el examen de habilitación profesional. Instituto de Ciencias de la Educación. UBA, FFyL, 1985.

¹⁰⁰ Bravo, H.F., ob. cit.

¹⁰¹ Con respecto al polémico artículo, Bravo sostiene: “Centramos tal disconformidad en la atribución de facultades indelegables del Estado que se acordaban a instituciones privadas y, también, en la forma elegida para introducir la innovación”(Bravo, H.F. ob. cit.).

creadas por la iniciativa privada de acuerdo con lo que dispone el artículo 28 del decreto-ley 6403". Esa comisión se expide destacando la inconveniencia de la redacción del artículo 28 y las limitaciones a que la colocan los textos de los decretos 6403/55 y 3218/56¹⁰². Sin embargo, con la asunción del nuevo gobierno, el decreto 6403/55, es ratificado por ley 14.467, momento en que se reanuda la lucha entre los partidarios y los adversarios del artículo 28, conocida como la lucha "laica o libre".

Finalmente, luego de un difícil trámite parlamentario el Congreso sanciona la ley 14.557 conocida como Ley Domingorena, cuyo texto dice: *"Artículo 1.- Derógase el artículo 28 del decreto-ley número 6403/55 y apruébase en su reemplazo el siguiente: la iniciativa privada podrá crear universidades con capacidad para expedir títulos y/o diplomas académicos. La habilitación para el ejercicio profesional será otorgada por el Estado Nacional. Los exámenes que habiliten para el ejercicio de las distintas profesiones serán públicos y estarán a cargo de los organismos que designe el Estado Nacional. Dichas universidades no podrán recibir recursos estatales y deberán someter sus estatutos, programas y planes de estudio a la aprobación previa de la autoridad administrativa, la que reglamentará las demás condiciones para su funcionamiento...*"¹⁰³.

Posteriormente, el decreto 1404/59 reglamentó la cláusula anterior. Se crea la Inspección General de Enseñanza Universitaria Privada, dependiente del Ministerio de Educación y Justicia, con funciones de registrar a las universidades privadas y controlarlas. También establece los requisitos para su reconocimiento, que se efectuará mediante decreto del PEN. Fija las normas a que debía ajustarse el examen final de capacitación profesional, exigido a los egresados de las universidades privadas en orden a la habilitación para el ejercicio profesional. Pero "... dichas pruebas nunca llegaron a constituir una comprobación seria de la idoneidad profesional de los egresados; carecieron de publicidad y se transformaron -como tantas otras iniciativas en nuestra cultura institucional- en un rito formal destinado a apreciar a lo sumo conocimientos teóricos"¹⁰⁴.

Mediante otros decretos el PEN dictó diversas medidas relativas a la organización y el funcionamiento de las universidades privadas. (Ver cuadro anexo, decretos 1918/61, 631/62, 6814/62, 4227/63, 7703/63, 7765/63, 139,63, 1674,64). Entre ellos, cabe destacar el decreto 631/62, por el que se determinan los requisitos para solicitar el examen de habilitación profesional, la constitución del jurado, las características del examen y la validez de los títulos y diplomas otorgados. En cuanto a

¹⁰² "La comisión, en consecuencia, siente que no puede desarrollar una labor útil si se limita a reglamentar una disposición cuyas ideas fundamentales no comparte, y por ello considera prudente hacer conocer esta situación al señor ministro para que se disponga o bien la directa derogación de dicho artículo, o bien la ampliación de facultades de la comisión...". Despacho de la Comisión del 18-5-58.

¹⁰³ Al respecto, Mignone sostiene que esta medida "...resultaba lógica a partir del criterio que la habilitación profesional para 'distintas profesiones'(supuestamente las vinculadas con el interés público) constituye una atribución del Estado, que podía delegarse en las universidades oficiales, pero no en las privadas". (Mignone, 1996, ob. cit.). Según Bravo "...quedó a salvo, pues, la indelegabilidad de las funciones del Estado en orden a la policía de las profesiones...", aunque, "...configura una laguna la omisión de disposiciones referentes al régimen de los exámenes de habilitación para el ejercicio profesional, así como la mera alusión a 'los organismos que designe el Estado nacional'(...) En vez de una ley de alcance general e indiscriminado, debía dictarse una ley especial para cada universidad, que las declarara de utilidad pública (...) Así, el reconocimiento sería posterior a la existencia de cada una de estas instituciones, cuando el prestigio derivado de una función valiosa en los aspectos cultural, científico y técnico justificara sobradamente la intervención del Congreso. En cambio, el procedimiento establecido por la ley 14.557 sólo servirá para favorecer, en la mayor parte de los casos, menguados intereses sectarios y de círculos privilegiados..." (Bravo, H.F.,1985, ob. cit.).

¹⁰⁴ Mignone, E.F., 1996, ob. cit.

la constitución del jurado, el examen será tomado por tribunales de la especialidad de cada carrera y se reduce a tres el número de sus miembros, uno representante del Estado -designado por el Ministerio de una terna preparada por la Dirección Nacional de Reglamentaciones de Altos Estudios; un representante de la profesión, a partir de una terna elevada por la asociación profesional; un representante de la universidad privada correspondiente. El examen se basa en un coloquio sobre un tema escogido por sorteo entre seis propuestos por los integrantes del tribunal; y dicho examen “... sólo comprende a quienes aspiren al ejercicio de aquellas profesiones que se practiquen en beneficio de terceros y que se relacionan con la seguridad, la salubridad o el interés público explícitamente declarados por las leyes que reglamenten las respectivas carreras en virtud del poder de policía que corresponde al Estado”(Art. 1). Por su parte, el art. 14 de dicho decreto establece que “Los diplomas académicos de carreras que no sean las de abogacía, arquitectura, ciencias económicas -actuuario, contador público y doctorado respectivo-, farmacia y bioquímica, ingeniería, medicina, notariado, agronomía y veterinaria, expedidos por facultades, institutos o escuelas de universidades privadas, sometidas al control permanente establecido por los decretos reglamentarios del Poder Ejecutivo de la Nación, gozan de la validez equivalente a la de los mismos títulos otorgados por los respectivos institutos estatales y con su mismo efecto”¹⁰⁵.

Volviendo a la normativa referida a universidades nacionales, tanto las leyes sancionadas durante el gobierno de Onganía como las sancionadas durante la presidencia de Perón, mantuvieron la tendencia antes mencionada. Ley de facto 17.245. de 1967 determina que las universidades nacionales gozan de la atribución de “... expedir grados académicos y títulos habilitantes y de idoneidad”. (art. 6, inc. f), y que “... los títulos profesionales habilitantes y grados otorgados por las universidades nacionales tendrán validez en todo el país. Acreditarán idoneidad y los de carácter profesional habilitarán para el ejercicio de las actividades consiguientes, sin perjuicio del poder de policía que corresponde a las autoridades locales” (Art. 87). Por su parte: la ley 20.654 de 1973, que reemplaza a la anterior, establece que “las universidades nacionales tienen entre sus atribuciones “... otorgar grados académicos y títulos habilitantes con validez nacional” y fijar su alcance (art. 28, inc. c)

Con respecto a las universidades privadas, en 1967 se sanciona la ley de facto 17.604, seguida por el decreto reglamentario 8.472/69 y la resolución ministerial 305 del 16 de marzo de 1970. Estas normas mantuvieron la exigencia de la habilitación profesional a cargo del Ministerio de Cultura y Educación, pero concedieron la posibilidad de su supresión para los establecimientos con autorización definitiva que contaran con un mínimo de quince años de funcionamiento y poseyeran un “nivel académico y docente adecuado” (Art. 19 del decreto 8.472/69)¹⁰⁶. Cabe destacar que estas normas pasaron inadvertidas por dos períodos constitucionales (1973-1976 y 1983-1993) y otro de facto (1976-1983), y rigieron sin cambios hasta la aprobación del decreto reglamentario 2330/93.

En 1975 se introducen por primera vez en la normativa universitaria la cuestión de las “incumbencias”, mediante la firma el decreto 939 del 10/5/75 (M.E.M de Perón -

¹⁰⁵ Bravo sostiene que esta cláusula es ilegal e inconstitucional, por ser violatoria de la ley 14.557 y porque “...el Estado no puede renunciar al poder de policía que le compete sobre toda la actividad relacionada con el interés público”. (Bravo, H.F. 1985. Ob. cit; pág.:45).

¹⁰⁶Al respecto, Mignone afirma: “De más está decir que en poco tiempo todas las universidades privadas de la época obtuvieron tal dispensa. No hubo a partir de entonces diferencias en esta materia con las estatales”. (Mignone, E.F.,1996, ob. cit).

Ivanisevich), por medio del cual *“Las incumbencias profesionales correspondientes a aquellos títulos de nivel universitario que expiden los establecimientos que funcionan bajo la supervisión permanente del Ministerio de Cultura y Educación, dentro de los regímenes fijados por las leyes 17.604 y 17.778, serán establecidos por este Ministerio cuando esos títulos no pudieran ser considerados equivalentes a los que expiden las universidades Nacionales y se trate de actividades cuyo ejercicio profesional se halla reglamentado por el Estado”*¹⁰⁷. Esta tendencia continuó durante el régimen de facto, en el que se suscribieron decenas de resoluciones determinando incumbencias profesionales a títulos universitarios.

Con el régimen militar, el tema de las incumbencias se introduce en la normativa referida a universidades nacionales. La ley 22.207, en su art. 6, inc. d, incluye entre las atribuciones de las universidades nacionales *“...otorgar grados académicos y títulos habilitantes”*. Art. 60: *“...los títulos profesionales y los grados académicos otorgados por las universidades nacionales tendrán validez en todo el país. Acreditarán la idoneidad y los de carácter profesional habilitarán para el ejercicio de las correspondientes profesiones, sin perjuicio del poder de policía que corresponde a las autoridades locales”*. Esta ley incluye además el término *“incumbencias”*: Art. 51, inc. d) *“Corresponde al Consejo Superior (de las universidades nacionales) proponer al Ministerio de Cultura y Educación la fijación y el alcance de los títulos y grados y, en su caso, las incumbencias profesionales”*.

Posteriormente se extienden las incumbencias a las universidades nacionales e incluyendo en las resoluciones a todo tipo de títulos, ajenos a la práctica profesional reglamentada, mediante resolución Ministerial 1560 del 1/9/80. En el mismo año, por resolución ministerial N° 2263/80, y ante la disparidad de exigencias en los títulos observada a partir de un relevamiento realizado por el Ministerio de Educación, se define a la licenciatura como título de grado y se fija como pautas mínimas de jerarquía de título la duración de la carrera en cinco años y la carga horaria en veinte horas cátedra semanales. Luego, la resolución ministerial 1456/81, sobre la base de algunas situaciones particulares que imposibilitaban la adecuación a las exigencias mínimas establecidas, disminuye las exigencias para la licenciatura.

Años más tarde, con la asunción del gobierno democrático, se sanciona en 1984 la ley de normalización universitaria 23.068. Esta norma concede amplia autonomía y autarquía a las casas de altos estudios, pero en el tema en cuestión no produce modificaciones al régimen de incumbencias vigente hasta entonces. Propone al Ministerio de Cultura y Educación y Justicia la fijación y el alcance de los títulos y grados y en su caso las incumbencias profesionales de los títulos correspondientes a las carreras. Al respecto, Mignone sostiene: *“...sin que nadie advirtiera, aparentemente, que esa institución menoscaba seriamente la autonomía que se decía defender por cuanto deja en manos del MCE, a través de un procedimiento prácticamente secreto y a veces tortuoso, la habilitación profesional de los egresados, tanto de establecimientos estatales como de los privados”*¹⁰⁸.

Finalmente, cabe mencionar un proyecto de ley del diputado Dumón¹⁰⁹ presentado en 1991, que proponía la habilitación profesional externa, estableciendo la

¹⁰⁷ Según Mignone, este invento *“...tuvo lugar por causa de la aparición de nuevas carreras universitarias promovidas por los establecimientos privados, cuyos egresados aspiraban a disponer de un espacio de ejercicio profesional exclusivo y acotado”*. Mignone, E.F., 1996, ob. cit..

¹⁰⁸ Mignone, E.F., 1996. Ob. Cit

¹⁰⁹ Mesa de entradas, 3/5/91. D-6006-91.

separación entre título académico y título habilitante, propiciando la organización de un Consejo Nacional de Habilitación profesional, con representación de las universidades y de las corporaciones respectivas.

1.2 El debate en torno a la construcción de un sistema nacional de evaluación y acreditación

La necesidad de diseñar un sistema de evaluación de las instituciones universitarias fue uno de los principales temas de la agenda universitaria del gobierno asumido en 1989. En ese marco, en junio de 1991, se realiza un convenio entre el Ministerio de Educación y la Unión Industrial Argentina para constituir un grupo de trabajo que, entre otros objetivos, tuviera por fin evaluar la calidad de la enseñanza universitaria¹¹⁰.

Sin embargo la política de mayor envergadura fue la elaboración del “Subproyecto 06: Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria” financiado por el Programa Nacional de Asistencia Técnica para los Servicios Sociales (PRONATASS), que es un ente del gobierno nacional que administra recursos del Banco Mundial, y con la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Sus actividades culminaron con la publicación titulada “Evaluación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria: Estrategia, Procedimientos e Instrumentos”¹¹¹, en cuyos capítulos se proponen conclusiones tendientes a instalar en la Argentina un sistema de evaluación universitaria. El CIN a través del acuerdo Plenario N° 97 de 1993¹¹² consideró no conveniente la aplicación de la propuesta sobre evaluación de la calidad universitaria elaborada en el marco de dicho subproyecto. Esta decisión se fundó en los análisis y trabajos realizados por diversas universidades y por una Comisión de Seguimiento del Subproyecto creada en el marco del CIN, por Acuerdo Plenario N° 39/92. Las principales críticas se encuentran registradas en el Acta 11 de dicha Comisión, donde se cuestiona el establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación común a todas las universidades nacionales y unidades menores, sin tener en cuenta las características particulares de cada contexto social y cultural. Allí se afirma que la uniformidad del método de análisis da por resultado el establecimiento de diferencias.

Por su parte, las universidades nacionales continuaron trabajando en el tema de la evaluación de la calidad universitaria produciendo documentos y realizando reuniones a fin de intercambiar y elaborar propuestas con respecto a esta temática¹¹³. A

¹¹⁰ Diario La Nación, 9/6/91.

¹¹¹ Ministerio de Cultura y Educación. Evaluación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. Estrategia, Procedimientos e Instrumentos. PRONATASS. Bs. As., 1993. Este proyecto se desarrolló bajo la dirección de Víctor Sigal y Carlos Marquis.

¹¹² “El Consejo Interuniversitario Nacional Acuerda: (...) Art. 3ro: Considerar no conveniente la adopción de la propuesta “Evaluación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria”(informe final Subproyecto 06. Resultado III) como instrumento a ser utilizado para la evaluación de las Universidades Nacionales”. Acuerdo Plenario Nro. 97/93. Concordia, abril 16 de 1993.

¹¹³ Como producto del Taller Nacional de Elaboración de Documentos Básicos para la Evaluación Universitaria realizado en Vaquerías, Córdoba, entre el 6 y 10 de septiembre de 1993, el conjunto de las universidades elevan al CIN un extenso trabajo que incluye un marco conceptual de la evaluación de la calidad y una recopilación de metodologías de investigación aplicables a la evaluación interna y externa de las universidades basadas en el trabajo, previamente elaborado por el CIN, "Aspectos Relevantes de la Evaluación de la Calidad Universitaria" (Acuerdo

su vez. El CIN promueve la creación de una Asociación de Universidades, integrada por Universidades públicas y privadas, con el fin de poner en práctica un Programa Nacional de Calidad Universitaria “...en un marco que afirme la autonomía universitaria, la participación de los claustros y estamentos de la comunidad universitaria, la excelencia académica y la rigurosidad epistemológica, metodológica y técnica”¹¹⁴. Esta iniciativa será posteriormente retomada por un conjunto de universidades nacionales, luego de la sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.521, con la conformación de la Asociación de Universidades Nacionales (AUNAR)¹¹⁵.

En cuanto a las universidades privadas, las mismas no se mostraron dispuestas a participar de este debate, oponiéndose a cualquier tipo de evaluación externa. El decreto reglamentario 2330/93 estableció recaudos más rígidos de los existentes hasta entonces (Ley 17.604 y decreto 8.472/69) para el reconocimiento y autorización definitiva de los establecimientos (Art. 29 a 35). Aunque la derogación total de la citada norma recién tuvo lugar con la sanción de la ley 24.521

En 1993 se sanciona la Ley Federal de Educación 24.195, que incluye un capítulo denominado “De la Calidad de la educación y de su evaluación”. El Ministerio de Educación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires tienen como función garantizar la calidad de la formación impartida en “... *los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo*”(Art. 48). Con ese fin el ministerio “... *deberá convocar junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación, a especialistas de reconocida idoneidad e independencia de criterio para desarrollar las investigaciones pertinentes por medio de técnicas objetivas aceptadas y actualizadas*”(Art. 48). En el artículo 53 establece como una de las atribuciones del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación la de “*evaluar el funcionamiento del sistema educativo en todas las jurisdicciones, niveles, ciclos y regímenes especiales, a partir del diseño de un sistema de evaluación y control periódico de calidad, concertado en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación*”. (Inciso k).

El decreto 506/93, que aprueba la organización provisoria del Ministerio de Cultura y Educación incluye en la estructura de dicha cartera a la Subsecretaría de Programación y Evaluación Universitaria dependiente de la Secretaría de Políticas Universitarias¹¹⁶, cuya función, entre otras, es la de “*Diseñar políticas para el análisis, evaluación y seguimiento del desempeño del sistema educativo universitario,*

Plenario N° 50 de 1992). También se realizaron seminarios y encuentros sobre evaluación universitaria promovidos por el conjunto de Universidades Nacionales a fin de recoger opiniones sobre el tema de un conjunto de expertos. Estos encuentros se realizaron en Salta, Rosario y Mar del Plata.

¹¹⁴ Buenos Aires, julio de 1993.

¹¹⁵ En su origen, esta asociación está conformada por las Universidades de Córdoba, La Plata, Buenos Aires, Rosario, Litoral, UTN, Nordeste, y Tucumán. (La Nación, 12/6/96). Se proponen como principal objetivo “...impulsar desde adentro del sistema la reforma académica” de las universidades, a partir de que, con la sanción de la ley 24.521 consideran que “...el papel del CIN quedó restringido al de coordinación de políticas. Por eso AUNAR será un espacio de discusión académica...”. (Clarín, 13/6/96).

¹¹⁶ La primera medida de importancia que toma el ministerio de Cultura y Educación en esta etapa es la jerarquización institucional del tratamiento de la temática universitaria, con la *creación de la Secretaría de Políticas Universitarias* en reemplazo de la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios, mediante el decreto 506 de febrero de 1993. En la norma se establecen las funciones de la nueva Secretaría, tales como definir lineamientos de políticas y estrategias referidas a la enseñanza universitaria, supervisar el cumplimiento de la legislación vigente y diseñar políticas para el análisis, evaluación y seguimiento del sistema educativo universitario. Estas funciones se desarrollan a través de programas operativos: la planificación y evaluación universitaria; la reconversión y jerarquización del personal docente; el fortalecimiento de la investigación universitaria y la vinculación con el medio social y productivo, la acreditación y promoción de posgrados y el crédito educativo y programación y gestión presupuestaria.

promoviendo la elaboración de sistemas, instrumentos e indicadores de evaluación y control". La misma norma crea el Consejo Nacional de Educación Superior, que "... *tendrá como objetivos asesorar al Ministro en la determinación de las orientaciones adecuadas para el desarrollo de niveles de excelencia en la educación superior*" (art. 4).

El decreto 1075/93 desagrega y especifica la organización y funciones de este nuevo organismo, el que estará integrado por personas destacadas en áreas científicas académicas, culturales y productivas, designados por el ministro del ramo¹¹⁷. Sus funciones son las de consultar a diferentes sectores de la comunidad, encomendar la realización de estudios, realizar reuniones, seminarios y organizar comisiones de trabajo. El Consejo Nacional de Educación Superior estructuró su trabajo para el análisis de los siguientes temas: Evaluación, acreditación y habilitación; acceso a la educación superior y articulación con la escuela media; análisis de la oferta educativa, de la ciencia y de la tecnología; organización y gestión de las instituciones universitarias y el sistema de posgrados. Este Consejo se expide a través de dictámenes; los cuatro primeros se refieren a evaluación de la calidad de la educación superior, acreditación de las carreras e instituciones universitarias, opinión sobre el Anteproyecto de Ley del Sistema de Educación Superior y el Certificado Nacional de Aptitudes Básicas como instrumento para una política de articulación entre la educación media y superior.

También se establece una nueva reglamentación de la Ley de Universidades Privadas N°17504 a través del decreto 2330/93. Luego de una política de creación masiva de nuevas universidades privadas, durante la gestión del Ministro Salonia, se intenta retornar a una postura más restrictiva estableciendo mayores exigencias académicas y financieras para la creación de nuevas instituciones universitarias privadas. Por una parte, se libera de ataduras burocráticas a las universidades con reconocimiento definitivo y por la otra se aumentan los requisitos para la autorización de nuevas casas de estudios superiores. Se establece un mecanismo de evaluación no sólo con anterioridad al reconocimiento (arts. 4 y 5) sino también para el momento de gestionar la autorización definitiva. En ambos casos lo hará con la participación de un comité designado por el Ministerio de Cultura y Educación, compuesto por tres miembros con antecedentes destacados en actividades científicas, académicas, etc. Por su parte, a las universidades con autorización definitiva se las exime de ciertos requisitos de control previo, aunque deben someterse a mecanismos de autoevaluación y evaluación externa y la presentación de planes quinquenales que orienten su labor y faciliten esa evaluación. "Sin embargo, con posterioridad a su sanción, se crearon numerosas universidades privadas a un ritmo que haría suponer que dichos criterios de control no se cumplieron en toda la extensión que sugiere esta norma"¹¹⁸.

Otra medida de relevancia se establece mediante el decreto 2427/93 que dispone, a partir de 1994, un programa de incentivos a docentes universitarios que participen en proyectos de investigación. Como requisito para aspirar a ese beneficio tales proyectos deben estar evaluados y aprobados por entidades habilitadas con evaluadores externos.

¹¹⁷ En el momento de su constitución, conformaban el Consejo Nacional de Educación Superior las siguientes personalidades: Dr. Máximo J. Abbate, Dr. Alberto E. Cassano, Dr. Daniel Chudnovsky, Dr. Carlos A. Floria, Dr. José Luis de Imaz, Prof., Gregorio Klimovsky, Lic. Mario A. Mariscotti, Dr. Fernando Martínez Paz, Dr. Emilio F. Mignone, Dr. Martín E. Piñeiro, Prof. Juan Carlos Tedesco, Dra. María C. Añon, Dra. Elena M. Rojas Meyer, Dra. Diana S. Rolandi, Lic. Emilio Tenti Fanfani, Dr. Juan Carlos Agulla, Dr. José Luis Cantini y Dr. Juan C. Pugliese.

¹¹⁸ Paviglianiti, Nosiglia y Marquina. *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*. Miño Dávila Editores. Bs. As., 1996.

En materia de estudios y títulos para el ejercicio profesional, se firma el decreto 256/94, que establece que las incumbencias serán fijadas por el MCE sólo cuando su ejercicio profesional comprometa el interés público, poniendo en riesgo la salud, la seguridad, los bienes y los derechos de los habitantes. El MCE determinará de manera restrictiva la nómina de títulos que así lo exijan.

De acuerdo con Mignone, de esta forma se reemplaza “... una práctica perversa y violatoria de la autonomía universitaria impulsada por la última dictadura militar. Aunque llamativamente aceptada sin protestas y a veces con entusiasmo (...) por las universidades públicas y privadas, las corporaciones profesionales, los gremios docentes y estudiantiles, los especialistas, los sucesivos ministros...” Dicha tendencia se basó “... en la búsqueda desesperada en exclusividad de nichos laborales, vieja tendencia del corporatismo exasperado y de la manía regulatoria de nuestra sociedad, agudizada por la recesión y el desempleo”¹¹⁹. Las leyes de Ministerios acompañaron durante todos esos años esa inclusión, al igual que los colegios profesionales: “... lo llamativo es que la determinación de las denominadas incumbencias se extendió innecesariamente para los diplomas que nada tienen que ver con las profesiones reglamentadas por el Estado, creándose de esa manera un frondoso e inútil conjunto de normas que conspiran contra la necesaria libertad de la tarea académica y científica”¹²⁰.

Con esta atribución del MCE en materia de validación de estudios y títulos, así como de habilitaciones e incumbencias profesionales, se introduce el concepto de Perfil de Título, alcances e incumbencias¹²¹. “Con esta elaboración de un nuevo concepto, se eleva la definición de los saberes y capacidades de una singularidad institucional a una categoría genérica que cubre la totalidad de denominaciones idénticas”¹²². (Auberdia y Etcheverry, 1995). El perfil y alcances del título, es decir la acreditación académica, se reserva a las universidades como un requisito para el otorgamiento de la validez nacional de los títulos¹²³.

Establece, además, que revisarán las incumbencias ya establecidas en lo referido al ejercicio profesional. Para el otorgamiento de la validez nacional el gobierno fijará las exigencias mínimas exigibles. Toda modificación del plan de estudios deberá ser comunicada al Ministerio quien podrá observarlas si no cumplen los requisitos mínimos.

¹¹⁹ Mignone, E.F., 1996. Ob.Cit.

¹²⁰ Del Bello, J.C. Incumbencias Profesionales. Página 12, Bs. As., 2/3/94.

¹²¹ Art. 1: “A los fines del presente decreto denominase “perfil de título” al conjunto de los conocimientos y capacidades que cada título acredita; “alcances del título” a aquellas actividades para las que resulta competente un profesional en función del perfil del título y de los contenidos curriculares de la carrera, e “incumbencias”, a aquellas actividades comprendidas en los alcances del título cuyo ejercicio pudiese comprometer el interés público. Art. 2: “El otorgamiento de validez nacional de un título universitario acreditará oficialmente el perfil y el alcance del mismo. A esos fines las universidades deberán acompañar a la solicitud pertinente el perfil y alcances del título, los que sólo podrán ser observados por el Ministerio de Cultura y Educación cuando no se adecue a sus contenidos curriculares”.

¹²² Auberdia y Etcheverry. “Algunas reflexiones en torno a los títulos que otorgan nuestras universidades”. En: *Propuestas*. Universidad Nacional de la Matanza. Año I, Nº2, San Justo, diciembre de 1995.

¹²³ “... la denominación de un título no es la resultante de una combinación aleatoria de sus términos, sino que tal denominación conlleva implícitamente el perfil del título al que connota. Es por ello que el perfil de un título es básicamente siempre el mismo, puesto que el saber y el saber hacer están contenidos en su denominación. El perfil de egresado, en cambio, es la descripción del saber, saber hacer y saber ser, que la institución educativa o la universidad define como resultante de un recorrido curricular. En otras palabras, el “producto” esperado como culminación de los aprendizajes previstos en el plan de estudios. (...) el perfil de egresado puede tener diferentes enfoques o énfasis en algunas temáticas o en la aplicación a algunos ámbitos, entre otros. Esta diferenciación es lo que posibilita las orientaciones de carreras (no de títulos)...”. (Auberdia y Etcheverry, 1995. Ob. Cit.).

Otra medida política destinada a introducir el tema de la evaluación en las universidades, constituye la promoción por parte del gobierno de la firma de convenios-tipo con cada universidad, pública como privada, para el mejoramiento de la calidad de las mismas. En esos convenios, el Poder Ejecutivo Nacional se compromete al financiamiento de dicha tarea y se fijan las características que tendrá la evaluación interna y externa. Las unidades de análisis de la evaluación son propuestas por las universidades así como los criterios y pautas metodológicas que se adoptarán para la evaluación interna. La autoevaluación la financia la universidad y la evaluación externa el Ministerio¹²⁴.

Finalmente, otra de las líneas de política universitaria del actual gobierno vincula a la evaluación con el financiamiento universitario. A partir de 1993 el Ministerio de Cultura y Educación se reserva una suma fija en el Presupuesto Nacional con el fin de repartir dichos fondos a las universidades en función de parámetros de eficiencia y equidad. Dicha suma, que en un primer momento representó 8 millones de pesos, se ha incrementado vertiginosamente con el transcurso de los años, llegando a constituir 148,8 millones de pesos para 1997. Los criterios para la asignación de este año están íntimamente vinculados con el desempeño de las instituciones¹²⁵.

Sin dudas, la evaluación constituye una cuestión realmente nueva en la discusión. “Fue puesta de relieve por la vía de la crítica a la universidad pública, y por tanto suscita resistencia interna a una estrategia percibida como intento privatizador. Los promotores de la evaluación son agentes externos: empresarios, asociaciones de bancos, gremios profesionales, y fundaciones internacionales. En el campo propiamente académico, no goza de legitimidad”¹²⁶. Sin embargo, en medio de este clima de resistencia interna e insistencia externa, el tema de la evaluación ha logrado convertirse progresivamente en una cuestión de creciente prioridad.

En la Argentina el tema de la evaluación “... toca fibras ideológicas muy sensibles y provoca una discusión intensa sobre los valores arraigados en el campo académico”. Este, “... se presenta a la defensiva ante una opinión pública y gubernamental que desconfía de las universidades y que percibe la evaluación como un instrumento de esta desconfianza más que de mejoramiento educativo. En este clima polarizado la instalación de una cultura de la evaluación carece de bases sólidas de legitimación interna y externa”¹²⁷.

¹²⁴ Ministerio de Cultura y Educación. *Acreditación de las carreras e instituciones universitarias*. Buenos Aires, 1994.

¹²⁵ “Las prioridades que se establezcan deberán considerar, entre otros aspectos, el desempeño de las universidades en los procesos de evaluación externa, en los proyectos del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad y en el programa de incentivos a los docentes-investigadores, así como también contemplarán y premiarán el mejoramiento de la gestión administrativa, el establecimiento de adecuados mecanismos de control interno y una eficiente y razonable relación egresados/ingresantes y alumnos/docentes”. ¹²⁵ Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para 1997.

¹²⁶ Kent, Rollin. *La evaluación de la educación superior en América Latina. Una comparación de cinco experiencias nacionales*. CEDES. Buenos Aires, 1993.

¹²⁷ Kent. R. Ob. Cit.

2. Situación actual a partir de la sanción de la Ley 24.521

La ley de Educación Superior hace referencia a los temas aquí tratados en diferentes partes de su articulado. Con respecto al régimen de títulos, la norma establece que corresponde exclusivamente a las universidades el otorgamiento del título de grado de licenciado y títulos profesionales equivalentes, así como los de magister y doctor (art. 40). El reconocimiento oficial de los mismos será otorgado por el Ministerio de Cultura y Educación, y tendrán validez nacional (art. 41). Estos títulos certificarán la formación académica recibida y habilitarán para el ejercicio profesional, sin perjuicio del poder de policía sobre las profesiones que corresponde a las provincias. Los conocimientos y capacidades que tales títulos certifican, así como las actividades para las que tienen competencia sus poseedores, son fijados por las instituciones universitarias, “...debiendo los respectivos planes de estudio respetar la carga horaria mínima que para ello fije el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades”. (art. 42).

A su vez, el Art. 43 dispone requisitos especiales para las denominadas “profesiones reguladas por el Estado”: “*Cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos: a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en consulta con el Consejo de Universidades; b) las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas. El Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos*”.

Cabe destacar que al momento de redacción de este trabajo, el artículo 42 y 43 han sido declarados inconstitucionales por la justicia en primera instancia, a partir de un fallo a favor de la Universidad de Buenos Aires.

Centrándonos en el debate suscitado durante el proceso de sanción de esta norma, es interesante destacar que los borradores preliminares del proyecto de ley de educación superior, elaborados por el Ministerio de Educación para su remisión al Congreso, establecían un mecanismo de habilitación profesional a cargo del Estado. Al respecto, en los propios fundamentos del proyecto de ley que el PEN remite al Congreso se afirma: “...una primera versión del proyecto que ahora presento a vuestra consideración establecía que los títulos que expiden las instituciones universitarias acreditan la formación académica recibida, y que para el ejercicio de aquellas profesiones cuyo desempeño pudiera comprometer el interés público, poniendo en riesgo la salud, la seguridad, los derechos o los bienes de los habitantes, sería necesario, además del título universitario, la correspondiente habilitación profesional. (...). La propuesta establecía además que tal habilitación, (...) estaría a cargo de Consejos de Habilitación Profesional, en los que tendrían representación las áreas del Estado que atienden la actividad correspondiente, las universidades, las Academias Nacionales cuando sea el caso, las asociaciones de Facultades y los organismos que tienen a su cargo el control de la profesión respectiva. La consulta a las universidades

deja ver con claridad que, si bien hubo algunas excepciones, en general no creen llegado el momento de introducir una innovación tan profunda, que por sus vastas implicaciones podría tener efectos perversos no deseados, difíciles por otra parte de prever con alguna precisión.(...) Por estas razones, y porque creemos necesario un profundo debate en la sociedad sobre este sistema, que aún no parece darse, es que hemos optado por la alternativa intermedia expuesta más arriba, que trata de conciliar la atribución de las universidades de expedir títulos habilitantes con el deber que el Estado Nacional tiene de resguardar la fe pública que la sociedad deposita en ellos...”¹²⁸.

Por otra parte, en la Sección 3 de la norma se establecen disposiciones referidas a la evaluación y acreditación. Se crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), cuyas funciones son las de llevar adelante la evaluación externa de las universidades, acreditar las carreras de grado a que se refiere el artículo 43 y las carreras de posgrado, conforme a los estándares que establezca el Ministerio previa consulta con el Consejo de Universidades, y pronunciarse sobre los proyectos institucionales requeridos previa autorización del Ministerio a la puesta en marcha de una nueva institución universitaria. (Arts. 44 a 46). Así, la CONEAU tendrá a su cargo la evaluación institucional y periódica de los establecimientos universitarios, evaluará y acreditará obligatoriamente los posgrados y las carreras vinculadas con la salud, los derechos, los bienes y la seguridad de los habitantes y dictaminará sobre el reconocimiento de las universidades privadas y la creación de las públicas (art. 46). Asimismo, el artículo 76 de la norma establece que cuando una carrera que requiera acreditación no la obtuviere, la CONEAU podrá recomendar que se suspenda la inscripción de nuevos alumnos en la misma, hasta que se subsanen las diferencias encontradas, debiéndose resguardar los derechos de los alumnos ya inscriptos (Art. 76).

Con respecto a las universidades privadas, la CONEAU se encarga de informar al PEN sobre la viabilidad del proyecto institucional previa autorización provisoria y definitiva (art. 62, 63 y 65), sobre la base de criterios establecidos en la propia ley (art. 63).

Posteriormente, la ley 24.521 es reglamentada a través de decretos que hacen referencia al tema en cuestión. El decreto 499/95 establece los requisitos que deberán cumplir las entidades privadas encargadas de realizar la evaluación externa de las universidades (Art. 4); la duración de la acreditación de una carrera de posgrado -tres años- (art. 5) y la de las carreras reguladas por el Estado -seis años- (art. 6). Pero fundamentalmente, en lo que respecta a la cuestión de reconocimiento de títulos, se establece por primera vez como condición necesaria para el reconocimiento oficial y la consecuente validez nacional de los títulos correspondientes a carreras de grado comprendidas en el art. 43 de la ley 24.521 o de posgrado, la previa acreditación de la CONEAU o por una entidad legalmente reconocida para esos fines (art. 7).

Por su parte, el decreto 173/96 establece los aspectos formales para la designación de los integrantes de la CONEAU y su estructura organizativa y funcionamiento. El gobierno de este organismo estará a cargo de un Consejo Directivo integrado por la forma establecida por el art. 47 de la ley 24.521. Asimismo, se prevé

¹²⁸ Ministerio de Cultura y Educación. *Proyecto de Ley de Educación Superior. Texto, comentarios y antecedentes*. Buenos Aires, 1994.

que el Ministerio de Cultura y Educación acuerde con la CONEAU la transferencia de todos los trámites de acreditación de posgrados que se sustancian ante la Comisión de Acreditación y Posgrado, dependiente de la Secretaría de Políticas Universitarias (art. 22). También se establece que el Ministerio de Cultura y Educación no podrá autorizar la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional o el reconocimiento de una provincial, ni otorgar autorización provisoria o reconocimiento definitivo a una institución universitaria privada sin el dictamen de la CONEAU (art. 23).

Mediante el decreto 576/96, referido a la creación, seguimiento y fiscalización de las universidades privadas, se establece que la autorización provisoria de las mismas será otorgada por decreto del Poder Ejecutivo Nacional previo informe favorable de la CONEAU (art. 3). En lo que respecta a la certificación de títulos académicos expedidos por instituciones privadas con autorización provisoria, el art. 20 establece que la misma será extendida por el Ministerio de Cultura y Educación, previa verificación de la aprobación de las materias del plan de estudios correspondiente y del cumplimiento de los requisitos legales, estatutarios y reglamentarios¹²⁹.

Por su parte, las instituciones universitarias privadas con autorización definitiva *“... podrán expedir los diplomas de sus egresados sin intervención previa del Ministerio de Cultura y Educación, dando cuenta al mismo de los diplomas que se expidan con los datos de los egresados dentro de los treinta (30) días de otorgados. Tendrán como único requisito para su validez la autenticación por parte del Ministerio de Cultura y Educación de las firmas de las autoridades que los expidan”*(art. 21).

Posteriormente, se establecen disposiciones relativas a la evaluación y acreditación de los posgrados durante el período comprendido entre la sanción de esta norma y hasta tanto se fijen los estándares que deberán aplicarse en los procesos de acreditación de las carreras de posgrado que establezca el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades, mediante resolución Ministerial 1670/96. En este sentido, la norma establece que *“El reconocimiento oficial de los títulos de posgrado cuyos trámites se hayan iniciado o se inicien antes de que el organismo acreditador comience efectivamente esos procesos será otorgado en forma provisoria, previo dictamen de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria. Este reconocimiento oficial caducará de pleno derecho si en el plazo de dos (2) años, a computarse desde la primera convocatoria a acreditación de posgrados que efectúe la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria -CONEAU-, no se logra la acreditación de la carrera por parte de ese organismo o de una institución privada especialmente autorizada a esos fines”*(Art. 1). Además, el reconocimiento oficial y validez nacional de los títulos de posgrado que se hubiera otorgado con anterioridad a esta norma caducará si en el término de dos años la institución respectiva no logra la acreditación por parte de la CONEAU (art. 3).

Otra norma reglamentaria de la ley 24.521 que toca el tema en cuestión es el decreto 1276/96, por el que se instituye un régimen relativo a equivalencia de títulos y de estudios de validez nacional. En lo que respecta a validación de estudios y títulos docentes expedidos por instituciones universitarias, estos tendrán vigencia previa legalización de los mismos por las universidades, las que deberán certificar el cumplimiento de los criterios de calidad establecidos por el Consejo Federal de Cultura

¹²⁹ *“El trámite será efectuado por intermedio de la institución respectiva, la cual acompañará en cada caso un certificado en el que conste la totalidad de las calificaciones y de las pruebas rendidas por el interesado, con indicación de las fechas de estas últimas. Dicho certificado se archivará en el Ministerio de Cultura y Educación”*(art. 20).

y Educación y por el Consejo de Universidades. Dicha validez nacional se ajustará a lo establecido en el art. 43 de la ley 24.521. La acreditación de las carreras respectivas tendrá en cuenta los criterios de calidad aprobados por los organismos antes mencionados. (art. 4 y 5).

Mediante la resolución ministerial 6/97 se reglamenta el art. 42 de la ley 24.521, que establecía que los planes de estudio de las carreras de grado universitario deberán respetar la carga horaria mínima que para ello fije el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades. Por Acuerdo N° 3 de fecha 18/12/96, y sobre la base de una propuesta elaborada por el Ministerio de Cultura y Educación¹³⁰, el Consejo de Universidades prestó conformidad para la fijación de una carga horaria mínima en la modalidad presencial de dos mil seiscientas horas reloj como condición necesaria para calificar a una carrera universitaria como de grado, que deberá, además, desarrollarse en un mínimo de cuatro años. De esta forma, la resolución aludida ratifica el Acuerdo N° 3 del Consejo de Universidades y establece que el Ministerio de Cultura y Educación, a partir de la fecha de sanción de esta norma -13/1/97- no otorgará reconocimiento oficial a carreras de grado que no se ajusten a las exigencias enunciadas (art. 3).

Por su parte, el Congreso dictó en el presente año la ley 24.806, mediante la cual se establece que toda persona y/o institución privada destinada a la enseñanza deberá cumplir con una serie de requisitos en la difusión de sus servicios. Entre ellos, deberán hacer constar en toda su publicidad, en el caso de los establecimientos sin reconocimiento oficial, que el título o certificado que extienden no tiene carácter oficial. Además, deberán brindar al interesado información sobre la clase de título o certificado que se entrega, que no habilita para ejercer la docencia oficial o privada o cualquier otra profesión cuya carrera o curso sea dictada por establecimientos de enseñanza de nivel inicial, EGB, polimodal o superior y, en caso de tratarse de una institución con reconocimiento oficial, deberá en cada carrera o curso que publicite mencionar el número de resolución respectiva por el cual fueron aprobados. (Art. 1).

Finalmente, a través de la resolución 1168, del 11/7/97, se reglamentan los artículos 45 y 46 de la ley 24.521, sobre la base del Acuerdo Plenario N° 6 del Consejo de Universidades del 1/7/97. De esta forma, se aprueban los estándares que deberán aplicar en los procesos de acreditación de carreras de posgrado la CONEAU y las entidades privadas que se constituyan con fines de evaluación y acreditación. A su vez, los considerandos de esta norma sostienen que mediante el Acuerdo del Consejo de Universidades N° 6 se elevó la propuesta respectiva, para cuya elaboración se tuvieron en cuenta tanto los aportes del CIN y de instituciones universitarias privadas como la opinión de reconocidos expertos. En dicha propuesta se deja establecido que la fijación de estándares mínimos, pautas y criterios se realiza dentro de un marco lo suficientemente amplio y flexible como para posibilitar la consideración de distintas tipologías y se afirma que en su aplicación deben respetarse los principios de autonomía y libertad de enseñanza y aprendizaje. Se reconocen los tipos de carreras de posgrado - especialización, maestría y doctorado- y se establecen los criterios fundamentales del proyecto de posgrado en su marco institucional; los aspectos que deberá contener el plan de estudios -proyecto y carga horaria-; las características del cuerpo académico; condiciones de admisión, evaluación, promoción y graduación de los alumnos; tipo de

¹³⁰ Este documento, denominado "Pautas y criterios para la determinación de la carga horaria mínima de carreras de grado", lleva la firma del Subsecretario de Programación y evaluación universitaria, Dr. Eduardo Mundet.

equipamiento, biblioteca y centros de documentación y disponibilidades para la investigación. También se establecen las instancias de acreditación, que alcanzan tanto a carreras en funcionamiento, tengan o no egresados, como a proyectos de carreras. Se establece que la validez temporal de la acreditación será la establecida en el decreto N° 499/95. Esta acreditación se desarrollará mediante un proceso en el que: 1) participará un comité de pares y comisiones asesoras; 2) se deberá prever entrevistas y visitas; 3) la CONEAU o la agencia acreditadora emitirá resoluciones; y 4) se prevé la reconsideración, en el caso que los anteriores emitiesen dictamen desfavorable.

Anexo: la normativa existente en la materia¹³¹

Año	Tipo y N°	Contenido
1885	Ley 1597	Ley Avellaneda. Faculta a las universidades nacionales a expedir títulos profesionales. (Art. 1, inc. 4)
1947	Ley 13.031	Ley Guardo faculta a las universidades nacionales a otorgar títulos habilitantes con carácter exclusivo. (Art. 2.)
1954	Ley 14.297	Faculta a las universidades nacionales a otorgar títulos y diplomas para el ejercicio de las profesiones liberales. (Art. 1, Inc. 5).
1955	Decreto-ley 6403	Establece que la iniciativa privada puede crear universidades capacitadas para expedir diplomas y títulos habilitantes siempre que se sometan a las condiciones expuestas en la reglamentación.
1955	Decreto 3218/55	Se crea una comisión con el objeto de asesorar al gobierno sobre la reglamentación legal de la existencia y funcionamiento de las universidades libres creadas por la iniciativa privada de acuerdo con lo que dispone el artículo 28 del decreto-ley 6403
1955	Ley 14.467	Ratifica el decreto 6403/55a partir de la asunción del nuevo gobierno.
1958	Ley 14.557	Ley Domingorena. Se deroga el art. 28 del decreto 6403/55 y se otorgan facultades a las universidades privadas para

¹³¹ Fuentes: DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN PARLAMENTARIA. *Universidades Nacionales. Estudios e Investigaciones 3*. Congreso de la Nación. Bs. As., julio de 1985; MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. *Legislación Universitaria Argentina*, 1996; PAVIGLIANITI, N. *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*. Estudios y Documentos 1. Ministerio de Educación y Justicia de la Nación. Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y tecnología Educativa. Bs. As., 1988; PAVIGLIANITI, N. *Ordenamiento temático y cronológico de las principales normas legales nacionales en materia de educación*. Documento de Cátedra N° 2ª. Cátedra Política Educacional. Facultad de Filosofía y Letras. CEFyL. 1994. MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. Secretaría de Políticas Universitarias. *La Universidad*. Boletín Informativo. Año 1, N°1. Buenos Aires, 1994.

		otorgar títulos académicos, quedando la habilitación profesional a cargo del Estado. (Art. 1 y art. 28).
1959	Decreto 1404/59	Reglamenta el art. 28 de la ley 14.557. Se crea la Inspección General de Enseñanza Universitaria Privada, dependiente del Ministerio de Educación y Justicia, con funciones de registrar a las universidades privadas y controlarlas. Establece los requisitos para su reconocimiento y las normas a que debe ajustarse el examen final de capacitación profesional, exigido a los egresados de las universidades privadas en orden a la habilitación para el ejercicio profesional.
1961	Decreto 1918/61	Se fija la estructura y la planta funcional de la Inspección General de Enseñanza Universitaria Privada.
1962	Decreto 631/62	Se determinan los requisitos para solicitar el examen de habilitación profesional, la constitución del jurado y la validez de títulos y diplomas otorgados (art. 1 y 14). Estos requisitos sólo deberán ser cumplidos por las profesiones sometidas al control del Estado. Las demás gozan de la validez equivalente a los mismos títulos otorgados por universidades nacionales.
1962	Decreto 6814/62	Se determina que la Inspección General de Enseñanza Universitaria Privada dependerá directamente del Ministro de Educación y Justicia.
1963	Decreto 4227/63	Dispone que las universidades privadas deberán someter al Ministerio de Educación y Justicia, por intermedio de la Inspección General de Enseñanza Universitaria Privada, las modificaciones que efectúen en los planes y programas de estudios aprobados con anterioridad.
1963	Decreto 4227/63	Se elimina la obligación de someter al Ministerio de Educación y Justicia las modificaciones a que hacía referencia el decreto 4227/63.
1963	Decreto 7703	Obliga a las universidades privadas registradas a llevar libros de "Actas de Inspección".
1963	Decreto 7765/63	Se autoriza a la Inspección General de Enseñanza Universitaria Privada a realizar visitas de inspección en Universidades privadas.
1963	Decreto 1392/63	Prohíbe que los institutos universitarios no registrados en el Ministerio de Educación y Justicia se denominen "Universidad Privada Registrada".
1964	Decreto 1674/64	La Inspección General de Enseñanza Universitaria Privada se transforma en "Dirección Nacional de Reglamentaciones de Altos Estudios", entre cuyas funciones figura la de constituir

		los tribunales examinadores para la habilitación del ejercicio profesional. También se crea el “Servicio de Observación Previsional”, encargado de inscribir a las universidades que expidan títulos cuyo ejercicio profesional esté reglamentado por el Estado o que aspiran a que sus títulos tengan los alcances establecidos en el Decreto 631/62.
1967	Ley 17.245	Establece que las universidades nacionales otorgan títulos profesionales habilitantes de validez en todo el país y habilitación para el ejercicio profesional. (Art. 6, inc. f y art. 87)
1967	Ley 17.604	Se mantiene la exigencia de la habilitación profesional a cargo del Estado pero se suprime la regulación a los establecimientos privados con autorización definitiva y con más de quince años de funcionamiento.
1969	Decreto 8.472/69	Reglamentario de la ley 17.604
1970	Res. Min. 305 (16/3/70)	Reglamentario de la ley 17.604
1973	Ley 20.654	Reemplaza a la ley 17.245. Las universidades nacionales otorgan títulos habilitantes y académicos con validez nacional. (Art. 4, inc. e y art. 28, inc. c.).
1975	Decreto 939/75	Establece incumbencias profesionales a actividades cuyo ejercicio profesional se halla reglamentado por el Estado.
1980	Res. Min. 1560/80	Extiende el régimen de incumbencias a todos los títulos e incluye a las universidades nacionales.
1980	Res. Min. 2263/80	Se define a la licenciatura como título de grado y fija pautas mínimas para la jerarquía del título, la duración de la carrera y la carga horaria.
1981	Re. Min. 1456/81	Modifica la resolución anterior, disminuyendo las exigencias para la licenciatura.
1981	Ley 22.207	Establece que las universidades nacionales otorgan grados académicos y títulos habilitantes con validez nacional. (Art. 6, inc. d y art. 60).
1984	Ley 23.068	El ministerio de Educación fija el alcance de los títulos y grados y en su caso incumbencias profesionales. (Art. 6, inc. g).
1993	Decreto 506/93	Organización provisoria del Ministerio de Cultura y Educación. Creación del Consejo Nacional de Educación Superior.

1993	Decreto 1075/93	Sobre funciones del Consejo Nacional de Educación Superior.
1993	Res. Min. 1228/93	Sobre funciones del Consejo Nacional de Educación Superior.
1993	Decreto 2330/93	Nueva reglamentación de la ley 17.504 de funcionamiento de universidades privadas (Art. 29 a 35).
1993	Ley 24.195	Ley Federal de Educación.
1993	Decreto 2427/93	Programa de incentivos a docentes-investigadores universitarios.
1994	Decreto 256/94	Títulos de nivel universitario. Validez Nacional. Perfil y alcances del título. Limitación del MCE al establecimiento de incumbencias profesionales. Derogación del decreto 939/75.
1995	Ley 24.521	Ley de Educación Superior. Títulos, Evaluación y Acreditación: arts. 40 a 47.
1995	Decreto 499/95	Disposiciones relacionadas con la evaluación y la acreditación.
1996	Decreto 173/96	Reglamentación para la designación de los integrantes de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria creada por ley 24.521.
1996	Decreto 576/96	Reglamentación de la Ley 24.521. Autorización de nuevas universidades privadas.
1996	Res. Mins. 1670/96	Disposiciones transitorias sobre evaluación y acreditación de posgrados.
1996	Decreto 1276/96	Régimen relativo a la equivalencia de títulos y de estudios de validez nacional. Arts. 4 y 5.
1997	Res. Min 6/97	Fija carga horaria mínima de carreras de grado
1997	Ley 24.806	Requisitos que deberá cumplir la difusión de los servicios que presten personas y/o instituciones de propiedad privada destinada a la enseñanza.
1997	Res. Min. 1168/97	Se establecen los estándares y criterios a aplicar en los procesos de acreditación de carreras de posgrado por la CONEAU y entidades privadas reconocidas.

PARTE E;Error! Marcador no definido.

CAPITULO VIII

ESTUDIO DE CASOS

En los capítulos precedentes hemos considerado los diferentes campos temáticos que integran este trabajo con un enfoque comparativo, ilustrando dichos temas con referencias a diversos países. En general, a los países que ofrecían ejemplos más demostrativos o de mayor significación.

En consecuencia, hemos realizado una comparación que podríamos denominar "horizontal".

En el presente capítulo, hemos de referirnos a cada uno de los países comprendidos en la casuística sin establecer comparaciones. Es decir nos limitaremos a la mera descripción. Primera y elemental etapa de la metodología comparativa.

Por otra parte sólo nos limitaremos a considerar en cada país los aspectos que constituyen el núcleo temático central de este trabajo: La acreditación de carreras de grado y de posgrado y el reconocimiento y validez nacional de los títulos.

Obviamente, como dichos temas han sido ya examinados en capítulos anteriores, no podremos evitar incurrir en repeticiones. Aunque, evidentemente, intentaremos evitarlas en la mayor medida de lo posible.

1. Estados Unidos de América

Como ya hemos señalado, en los Estados Unidos de América, la educación es descentralizada. La Constitución de los Estados Unidos, implícitamente concede a cada uno de los estados la autoridad primaria en materia de educación e, históricamente, los estados han establecido y administrado escuelas en todos los niveles, desde las escuelas elementales hasta los "colleges" y universidades. Además, las ciudades, los condados, las congregaciones o instituciones religiosas y otros grupos privados o corporaciones han fundado "colleges" y universidades¹³².

En rigor de verdad, si bien el Estado Federal no interviene directamente en los asuntos educativos, lo hace por diversas vías que son típicamente americanas. A título de ejemplo señalaremos que el Gobierno Federal al establecer el programa de financiamiento educativo más elevado a escala mundial -el denominado "Pell Grant"- dispuso exigir para otorgar becas que los establecimientos donde cursen estudios los aspirantes deberían estar acreditados. Asimismo reconoció a la acreditación como sustituto de la evaluación gubernamental para el trámite de renovación de las licencias de enseñanza.

¹³². *Colleges and universities* by Harry A. Wood J.D. en *American Jurisprudence*. Second Edition. Volumen 15. The Lawyers Co-operative Publishing.c.o. Rochester. New York. 1976 Pág.253.

El otorgamiento de otros recursos -subsidios y contribuciones- está condicionado a los resultados de la acreditación.

Es decir, el Estado Federal interviene indirectamente, por vía del financiamiento, del otorgamiento de recursos.

En la actualidad el Gobierno Federal tiene una gran presencia en la educación superior, invierte una gran suma de dinero en este nivel, pero dicho dinero es canalizado hacia aquellas instituciones que poseen cierto grado de calidad, que tienen los méritos suficientes. La selección de las instituciones que perciben dichos recursos federales está en manos de las asociaciones regionales y se realiza sobre la base de las evaluaciones que éstas efectúan.

Evidentemente, en los Estados Unidos, la evaluación y la acreditación se vinculan con el financiamiento proveniente del Estado Federal. Pero igualmente se vinculan con el financiamiento privado que otorgan fundaciones, entidades de bien público, organizaciones empresariales, etc. Las instituciones más favorecidas son aquellas que acreditan más altos niveles de calidad.

El sistema de acreditación es característico de la educación superior norteamericana. Involucra a las organizaciones no gubernamentales "reguladoras" cuyas tareas fundamentales consisten en establecer normas relativas a los métodos y programas educativos, evaluar a las universidades y a la infraestructura y medios necesarios para asegurar una adecuada educación.

La evaluación sistemática de la educación como la acreditación de los establecimientos educativos y sus programas, como observa Mignone, han tenido su origen en los Estados Unidos.

Las propias universidades crearon las asociaciones regionales de acreditación. En la actualidad existen seis asociaciones regionales.

El Departamento de Educación a través del Registro Federal publica una lista actualizada (abril de 1997) de las "*Regional Institutional Accrediting Agencies*" y de las "*National Institutional and Specialized Accrediting Agencies*".

Entre las que integran este segundo grupo hay algunas que, por sus particularidades, nos han llamado la atención.

- American Association for Marriage and Family Therapy Education. Esta asociación acredita al nivel de maestría, doctorado y posgrados.
- American Board of Funeral Service Education. Acredita instituciones y programas que otorguen diplomas de "bachelor" en servicios funerarios y ciencias mortuorias.
- Association of Advanced Rabbinical and Talmudic Schools, a la que le compete la acreditación y preacreditación de las escuelas de estudios rabínicos y talmúdicos.

Lógicamente, incluye la lista a múltiples otras tales como "Accreditation Board for Engineering and Technology"; al "American Bar Association, Council of the Section of Legal Education and Admissions to the Bar"; la "American Council on Pharmaceutical Education"; la "American Dental Association"; la "American Physical Therapy Association", etc. La lista incluye a 33 agencias acreditadoras número¹³³ que difiere del señalado por otros autores.

Las 6 "Regional Institutional Accrediting Agencies" son las siguientes: Centro, Nueva Inglaterra, Centro Norte, Noroeste, Sur y Oeste.

Constituyen, en términos generales, funciones de las asociaciones, en lo que respecta a la acreditación:

1. Certificar que una institución o un programa ha alcanzado las normas o estándares establecidos.
2. Ayudar a los futuros estudiantes a identificar las instituciones aceptables.
3. Asistir a las instituciones para determinar la aceptabilidad de "créditos" transferidos.
4. Ayudar a identificar las instituciones y programas para la inversión de fondos públicos y privados.
5. Proteger a las instituciones contra las presiones internas o externas que puedan dañarla.
6. Determinar metas para el automejoramiento de los programas más "débiles" y estimular una elevación general de los estándares entre las instituciones educativas.
7. Lograr la participación de todo el personal de una institución en la evaluación institucional y el planeamiento.
8. Establecer criterios para la certificación profesional y la obtención de la licencia o habilitación profesional para el ejercicio de una profesión y para actualizar cursos que ofrezcan tal preparación.
9. Proveer uno o varios motivos o consideraciones utilizados como una base para determinar la elegibilidad para obtener ayuda federal.

¹³³: Federal Register OnLine/via.GPOacces/wais.acces.gpo.gov.Notices.pag 18763-18766

En cuanto al procedimiento de acreditación se establecen los siguientes pasos:

1. La agencia acreditadora, en colaboración con las instituciones educativas, establece las normas o estándares.
2. *Autoevaluación* (Self-Study). La institución o programa que desea ser acreditado prepara una evaluación en profundidad que permita cotejar su actuación en relación con los estándares establecidos por la agencia acreditadora.
3. *Evaluación en el terreno*. Un equipo seleccionado por la agencia acreditadora visita la institución o programa para determinar en forma directa (de primera mano) si la institución o programa que pretende ser acreditado alcanza los estándares establecidos.
4. *Publicación*. Una vez establecido que la institución o programa alcanza los estándares establecidos la agencia acreditadora concede u otorga la acreditación o preacreditación e incluye a la institución o programa en una publicación oficial en la que figuran las otras instituciones similares o programas preacreditados o acreditados.
5. *Reevaluación*. La agencia acreditadora reevalúa periódicamente cada institución o programa incluido en la lista de instituciones preacreditadas o acreditadas para determinar la continuación de la acreditación o para garantizar la preacreditación.

Las asociaciones periódicamente se reúnen para revisar y ajustar las pautas mínimas para la acreditación, y las normas o estándares.

La acreditación no tiene validez indefinida.

Toda universidad tiene que ser reacreditada cada 10 años mediante un proceso similar al de acreditación, en el que participa todo el personal, desde los estudiantes hasta los altos funcionarios.

La reacreditación se puede otorgar por 10 años o por periodos menores (3 a 5 años) si se detectan fallas o deficiencias que deben ser subsanadas.

En el caso de encontrarse deficiencias graves -caso que no es muy frecuente pero ha ocurrido- la acreditación puede ser suspendida.

La acreditación otorgada a una institución le posibilita a ésta tener carácter oficial.

Cabe observar que las Asociaciones ponen especial empeño en determinar los logros de la universidad en relación con los objetivos que la institución estableció, con las metas que se fijó en el momento de su creación.

Los criterios de evaluación que se utilizan para evaluar a una universidad como Harvard University difieren de los que se utilizan para evaluar a otras universidades de distinto carácter, de menor dimensión, etc.

Todas las universidades, desde la de mayor prestigio a las más pequeñas, son acreditadas.

TIPOS DE ACREDITACIONES

Existen dos tipos básicos de acreditaciones. Uno que se puede identificar como institucional y otro que se puede denominar "especializado" o "programático".

La acreditación institucional normalmente se aplica a una institución en su totalidad e indica que cada una de las partes que la constituyen están contribuyendo a lograr los objetivos de la institución, aunque no necesariamente todas al mismo nivel de calidad.

La acreditación especializada o programática normalmente se aplica a los programas, secciones o escuelas que son parte de una institución. La unidad de acreditación puede ser tan grande como una universidad o tan pequeña como un currículum dentro de una disciplina.

Algunas agencias especializadas acreditan programas educativos dentro de ámbitos no educativos, tales como por ejemplo, los hospitales.

La acreditación no asegura una aceptación automática de los graduados por parte de los empleadores, aunque lógicamente, ésta es tenida en cuenta.

La coordinación de las agencias no gubernamentales de acreditación está hoy a cargo del "Consejo para la Acreditación de la Educación Superior"(CHEA).

El CHEA es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, integrado por los "colleges" e instituciones de educación superior. Dicho Consejo es sostenido por los "colleges" e instituciones de educación superior y por instituciones regionales o nacionales de acreditación, así como también por los cuerpos profesionales de acreditación.

El CHEA fue establecido en 1996. El citado Consejo se propone servir como impulsor de la autorregulación mediante la acreditación. Una de las misiones del CHEA es promover la calidad académica mediante el reconocimiento formal de los cuerpos de acreditación de la educación superior.

El CHEA tiene como cometido coordinar investigaciones y organizar debates para impulsar la acreditación, coleccionar y distribuir información sobre acreditación, fortalecer la comunicación entre las asociaciones de acreditación así como entre éstas y la comunidad de la educación superior, promover las políticas y las prácticas de acreditación.

El CHEA se encuentra empeñado en preservar la calidad y la diversidad de colegios y universidades.

La primera iniciativa para crear una organización que tuviera a su cargo la vigilancia (Oversight), inspección o superintendencia de las instituciones o cuerpos de acreditación tuvo lugar en 1938.

La concreción de dicha iniciativa estuvo a cargo de la "Association of Land Grant Colleges and Universities" y la "National Association of State Universities" a las cuales se agregó posteriormente la "Association of American Universities".

Resultaría demasiado extenso historiar la evolución de dicha institución y relatar cronológicamente las instituciones que se fueron creando para reemplazar a las anteriores que desaparecieron por motivos diversos.

Citaremos algunas: 1949 "National Commission on Accrediting" (NCA); 1975 "Council on Postsecondary Accreditation" (COPA); 1993 "Association of Specialized and Profession Accreditors" (ASPA); 1994 "Commission of Recognition of Postsecondary Accreditation" (CORPA); 1995 "Council for Higher Education Accreditation" (CHEA).

En el fondo, todas tuvieron como objetivo básico el establecer criterios y desarrollar procesos para el reconocimiento de los cuerpos acreditadores.

Como se observará, se trata de un Consejo que, en cierta medida, acredita a los acreditadores. En alguna parte de este trabajo nos preguntamos quien custodia a los custodios. En el caso de los Estados Unidos la pregunta tuvo respuesta.

Una "Cronología de la acreditación" se encontrará en INTERNET (<http://www.chea.org/perpective/history.htm>).

Sintetizando el proceso podríamos distinguir las siguientes etapas:

1. Cada Estado de la unión es el responsable de otorgar la licencia para que las instituciones de educación superior puedan expedir grados académicos.
2. La "acreditación" le otorga a la universidad el carácter oficial. La "Acreditación" posibilita a la universidad la obtención de recursos federales, y cumple otros objetivos a los cuales ya nos hemos referido. La "Acreditación" de las instituciones es otorgada por una de las seis asociaciones regionales.
3. La acreditación de las carreras profesionales está a cargo de los colegios profesionales incluidos en la lista que establece el Departamento de Educación a través del Registro Federal, al que ya nos hemos referido. Dichos colegios son los que tienen capacidad para habilitar para el ejercicio profesional. Reiteramos que los egresados de un programa no acreditado no pueden obtener habilitación para el ejercicio profesional y, obviamente, en tal caso no pueden ejercer la profesión¹³⁴.

¹³⁴: Puede consultarse sobre la acreditación en los Estados Unidos la obra de Jack Allen, *Sistema de acreditación institucional en los Estados Unidos* en *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior: experiencias en distintos países*. México. Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior. SEP. 1992. Pág. 102/105.

4. En muchos casos el egresado de una carrera de una universidad, debe rendir un examen para obtener su licencia profesional que lo habilite para el ejercicio de la profesión. Para rendir el examen debe ser graduado de un programa acreditado por un colegio profesional.
5. En el caso de los ingenieros y de los profesores no se exige un examen nacional pero el aspirante debe ser graduado de un programa debidamente acreditado por el colegio profesional.

La Comisión de acreditación en ingeniería recomendó a la "Accreditation Board for Engineering and Technology" (ABET) nuevos "Criterios para acreditar programas de ingeniería en los Estados Unidos".

En dichos "Criterios" se señala que "los programas de ingeniería deben ser diseñados para preparar graduados para la práctica de la ingeniería a un nivel profesional".

El proceso de acreditación debe "Asegurar que los graduados de un programa acreditado están adecuadamente preparados para ingresar y continuar la práctica de la ingeniería". El documento "Criterios para Acreditar Programas de Ingeniería de los Estados Unidos", en la parte referida a los "criterios para acreditar los programas de nivel básico", incluye los siguientes criterios:

- a) Estudiantes;
- b) Objetivos educacionales del programa;
- c) Resultados y Evaluación del programa -incluye todas las habilidades que deben poseer los egresados de ingeniería-
- d) Componente profesional (especificando lo que debe incluir dicho componente);
- e) Profesorado;
- f) Instalaciones;
- g) Recursos institucionales y de apoyo financiero;
- h) Criterios del programa.

Los programas para el *nivel avanzado* deben tener "un año de estudios más allá del nivel básico y un proyecto de ingeniería o actividad de investigación que resulte en un informe que demuestre tanto el dominio del tema específico como un elevado nivel de habilidades comunicativas". (Para mayor información sobre dicho documento puede consultarse vía INTERNET en: <http://abet.ba.md.us/EAC/spc.2000.htm>).

Hemos traído a colación este ejemplo para poner de manifiesto la injerencia de los colegios profesionales sobre ciertas carreras o programas, lo que plantea en cierto modo el problema de la "relativización" de la autonomía universitaria.

En algunos casos se han producido serias fricciones entre las autoridades y los docentes de los programas a acreditar con los colegios profesionales, por diferencias de tipo epistemológico, por concepciones acerca de la profesión más avanzadas o más conservadoras, por una distinta interpretación acerca de las demandas del mercado, etc.

Disponemos del documento más reciente sobre "Acreditación de graduados de programas de educación médica", publicado por el "Accreditation Council for graduate Medical Education" (ACGME), que lamentablemente resulta muy difícil sintetizar. No obstante, cabe señalar que dicho documento, contempla la posibilidad de no otorgar la acreditación a un nuevo programa cuando éste no cumple aspectos esenciales del programa anterior acreditado. Destacamos este aspecto para poner en evidencia la injerencia que ejerce la ACGME sobre los programas académicos y su permanente seguimiento.

Deseamos igualmente señalar que dicho organismo otorga frecuentemente acreditaciones provisorias.

En el año 1942 se estableció un comité de "unión" entre los Estados Unidos y Canadá en educación médica (Liasion Commitee on Medical Education (LCME) que acredita programas de educación médica en el grado de "Medical Doctor" (MD degree).

La acreditación que otorga el LCME es requerida a las escuelas de medicina para poder recibir donaciones o contribuciones federales para educación médica o participar en el programa federal de préstamos. Los graduados de las escuelas médicas acreditadas, tanto en Canadá como en los Estados Unidos, están habilitados para rendir el examen de habilitación o de licencia (USMLE).

6. Los Colegios Profesionales no acreditan carreras de universidades que no hayan obtenido su acreditación y la mantengan. Como dato curioso señalamos que, en algunos casos, en documentos de los colegios profesionales sobre acreditación -tal el caso de los programas de medicina- se prevé la posibilidad de cancelar la acreditación por falta de pago (Delinquency of Payment).

Como se advertirá, en diferentes profesiones, la acreditación está íntimamente vinculada con el otorgamiento de licencias (habilitación) para el ejercicio profesional.

Los títulos que otorgan las universidades de un estado, siempre que cuenten con la correspondiente acreditación, son válidos en otro estado. Eso no es óbice para que el estado receptor del profesional no pueda eventualmente imponerle el cumplimiento de los requisitos que para el ejercicio profesional rijan en dicho estado.

Por otra parte deberá someterse a las leyes del estado que rigen el ejercicio de las profesiones.

En el "Index" sobre leyes de educación aprobado por la "Asamblea del Estado de Nueva York" (Education Law-Title VIII-The Professions) se detallan los artículos correspondientes a las diferentes profesiones, y a las exigencias legales relativas a la habilitación profesional, ejercicio de la profesión, etc.

(Puede consultarse en INTERNET <http://www.nysed.gov/prof/title 8.htm>).

Cabe advertir que en todo el proceso de acreditación, el estado federal no tiene intervención alguna, aún en aquellos casos en que se acreditan y se habilitan para el ejercicio profesional a egresados de carreras como medicina, abogacía, ingeniería y otras vinculadas con la salud, los bienes, la seguridad de los ciudadanos.

El gobierno federal respeta el proceso de evaluación y acreditación de las asociaciones y da fe de la habilitación profesional otorgada por los Colegios Profesionales correspondientes.

Creemos haber pasado revista en la síntesis que venimos de efectuar a los principales aspectos relativos a la acreditación de instituciones, carreras y programas, a la validez de los títulos y a la habilitación para el ejercicio profesional.

Nos ocuparemos ahora de algunos temas colaterales conexos, con aquellos que acabamos de considerar.

Los requerimientos y los estándares de acreditación son establecidos y permanentemente actualizados por las asociaciones regionales, generalmente en consulta con las universidades, con otras asociaciones, con los colegios profesionales y con grupos empresariales.

El "Presidential Committee to Develop new Proposal for Accreditation Reform", en una reunión realizada en 1995, se propuso entre otros objetivos: Reafirmar la necesidad de lograr la continuación de un fuerte sistema de acreditación *no gubernamental y voluntario*; Apoyar los esfuerzos de las agencias regionales dirigidos al establecimiento de *comunes criterios institucionales deseables y de estándares básicos o mínimos* que se utilicen en la evaluación (El documento se encontrará en INTERNET: <http://www.chea.org/File E/Chea 3. htm>)

Como se advertirá, el Comité de Presidentes apoya los esfuerzos tendientes a armonizar los criterios y los estándares utilizados por las asociaciones regionales.

Aunque los criterios y estándares pueden diferir de una asociación regional a otra, las diferencias no son muy notorias.

La Northwest Association of Schools and Colleges (NASC) publicó en 1996 un "Accreditation Handbook" en el que se señalan los estándares para la acreditación y se ofrecen guías para la autoevaluación de las instituciones.

El manual incluye: Los requerimientos generales, la planificación de los programas, los programas de pregrado, las políticas, etc. (El documento puede consultarse en INTERNET: <http://www.montana.edu/aircj/acces/nasc.html>).

Tratar de sintetizarlo resulta sumamente difícil.

Cabe señalar que en su mayoría, los estándares que se utilizan se inspiran en las normas establecidas en 1981 por el "Joint Commitee on Standars for Educational Evaluation" y en las establecidas por la "Evaluation Research Society".

Consideramos que las pautas establecidas por Colombia a las que nos hemos referido con alguna extensión en páginas anteriores se inspiran de los estándares americanos, sobre todo, las establecidas por la NASC.

La Secretaría de Educación de los Estados Unidos tiene la obligación, por estatuto, de publicar la lista de las agencias o asociaciones de acreditación nacionalmente reconocidas. Al reconocerlas la Secretaría acredita que constituyen autoridades "confiables" en lo que respecta a la evaluación de la calidad de la educación o de la formación que ofrecen las instituciones de educación superior que ellas acreditan.

La mayoría de dichas instituciones de educación superior logra una habilitación para obtener fondos federales al alcanzar el "status" de preacreditada o acreditada.

Las Comisiones de las asociaciones regionales y de las agencias acreditadoras reconocidas por la Secretaría no tienen ningún poder legal sobre las instituciones educativas o programas.

Elas establecen normas o estándares de calidad o criterios de excelencia institucional, y aprueban o admiten como miembros a aquellas instituciones que alcanzan los estándares o criterios establecidos, como ya se ha señalado.

La Secretaría de Educación ha establecido los procedimientos y criterios para el reconocimiento de las agencias acreditadoras. Dichos procedimientos y criterios están contenidos en el título 34 del Código Federal de Regulaciones. Ellos fueron publicados en el Registro Federal el 29 de abril de 1994 (Puede obtenerse vía INTERNET).

Además, mediante una Enmienda a la Ley de Educación Superior, de 1992, (Public Law 102-325) se estableció el National Advisory Comitte on Institutional Quality and Integrity (NACIQI) que tiene por función asesorar a la Secretaría de Educación en materias relacionadas con la acreditación y con los procesos para determinar la elegibilidad y certificación de las instituciones y el otorgamiento de ayuda financiera.

El NACIQI asesora, o aconseja a la Secretaría respecto al reconocimiento de una agencia específica de acreditación o de una asociación o de una específica agencia (approval agency) de estado.

Como se advertirá el Estado participa indirectamente en los procesos de acreditación al autorizar a las agencias de acreditación y determinar las instituciones que se encuentran en condiciones de recibir la ayuda federal.

El NACIQI está integrado por 15 personas designadas por la Secretaría de Educación. Los miembros del NACIQI duran tres años en sus cargos.

Específicamente, el Comité tiene por funciones principales:

1. Asesorar a la Secretaría respecto del establecimiento y sanción de los estándares de las agencias de acreditación o de las asociaciones bajo la subparte 2 de la parte H. Título IV de la Enmienda a la Educación Superior.
2. Asesorar a la Secretaría respecto del reconocimiento de una agencia específica de acreditación, o asociación o de una específica agencia de Estado (State approval agency).
3. Asesorar a la Secretaría respecto a la preparación y publicación de la lista de las agencias nacionales de acreditación y de las asociaciones reconocidas.
4. Desarrollar y recomendar a la secretaría “estándares” y criterios para categorías específicas de instituciones técnicas vocacionales e instituciones de educación superior para las cuales no hubiera agencias de acreditación, asociaciones o agencias de Estado reconocidas a fin de establecer si dichas instituciones poseen las necesarias calidades para ser elegidas (elegibilidad).
5. Asesorar a la Secretaría con respecto al proceso de “elegibilidad” y certificación para instituciones de educación superior bajo el Título IV de la HEA, junto con recomendaciones para implementar dicho proceso.
6. -----(Siguen otras funciones)-----

Para mejor precisar las funciones y responsabilidades de el CHEA y las del Departamento de Educación insertamos a continuación un cuadro comparativo sobre el proceso de reconocimiento de las asociaciones acreditadoras. En dicho cuadro se especifican las labores que desarrolla el NACIQI.

***Comparación del Proceso de Reconocimiento
de Asociaciones de Acreditación***

	CHEA – Reconocimiento	US Departamento de Educación
<i>Descripción</i>	Organización no-gubernamental, sin fines de lucro, principalmente sostenida por instituciones de educación superior.	El NACIQI (National Advisory Committee on Institutional Quality) fue establecido por el Congreso para asesorar a la Secretaría con respecto (1) al establecimiento y puesta en marcha de los criterios para el reconocimiento de las agencias de acreditación (2) el reconocimiento de agencias específicas de acreditación.
Propósitos	Reconoce las asociaciones de acreditación que alcanzan estándares	El NACIQI asesora a la Secretaría de Educación en lo que respecta al

	de buena práctica para asegurar y mejorar la calidad académica.	reconocimiento de agencias de acreditación y el reconocimiento y aprobación de las “state approval agencies”, (agencias estatales) las cuales se encargan de la educación técnica pública pos-secundaria y la enfermería.
Requisitos para el reconocimiento.	<p>CORPA utiliza los requisitos siguientes desde el 14 de febrero de 1997; éstos serán revisados y examinados por el CHEA. Las principales categorías son:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Requisitos de admisión. b) Requisitos procesales y sobre el plan de acción: <ul style="list-style-type: none"> • Protección del Público. • Protección de los intereses de las Instituciones y Programas. • Prácticas generales de acreditación. c) Nivel profesional y aceptación. d) Responsabilidades de las Agencias reconocidas. 	<p><i>NACIQI utiliza treinta requisitos regulatorios en las siguientes categorías:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> a) Elegibilidad, organización y otros requisitos. b) Alcance geográfico de la actividad. c) Responsabilidad administrativa y fiscal. d) Experiencia en acreditación. e) Aplicación de los estándares. f) Procesos de Acreditación. g) Cambios sustantivos. h) Estándares de acreditación requeridos. i) Procedimientos operacionales adicionales. j) Procesos adecuados para Instituciones y Programas. k) Notificación de las decisiones de la agencia de acreditación. l) Consideración de las decisiones de las “state agencies” y otras agencias de acreditación.
Categorías del reconocimiento	<p>Los requisitos son utilizados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento inicial • Reconocimiento continuo • Cambio de alcance 	<p>Los requisitos son utilizados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento inicial • Renovación del reconocimiento • Expansión del alcance
Proceso para el reconocimiento inicial	<p>Las fases para el Reconocimiento Inicial son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carta de intención /demostración de la admisibilidad/demostración de la necesidad/examen del material por el equipo responsable. 	<p>Las fases para el Reconocimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicitud y documentación pertinente, incluido el alcance del reconocimiento requerido, presentado al Jefe del sector de Evaluación de la Agencia de Acreditación(AAEB). • Revisión preliminar por el plantel

	<ul style="list-style-type: none"> • Autoestudio/revisión por consultores y pares evaluadores/examen de apoyo de comunidades relevantes/testimonios orales o escritos de terceros/visita a la institución/revisión del material por la Comisión/revisión y audiencia pública. • Candidatura/Visita a la institución durante los tres primeros años/Difusión de la decisión. 	<p>de la AAEB del material escrito /visitas a la Institución/inspección de la documentación/comentarios de terceros/otros análisis independientes/sumariados en un análisis escrito hecho por el Departamento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisión de NACIQI de la petición presentada, incluyendo una revisión del análisis, la respuesta de la agencia a este análisis, y comentarios orales o escritos de terceras partes. • Recomendación de NACIQI a la Secretaría/decisión adoptada por la Secretaría.
Testimonios o pruebas	<ul style="list-style-type: none"> • Autoevaluación. • Investigación de apoyo. • Revisión de los consultores. • Revisión de los pares (resultados de la visita). • Comentarios de terceros. • Audiencia pública de la comisión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud y documentación de apoyo. • Análisis por el Departamento, incluyendo los resultados de las observaciones del mismo y de las visitas a la institución y las decisiones tomadas en las reuniones conducidas por la agencia. • Comentarios orales y escritos de las terceras partes. • Testimonio y discusión en un encuentro público del NACIQI.
Proceso de toma de decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> • El Comité de Reconocimiento (COR) integrado por el plantel docente, administradores, miembros públicos y expertos en acreditación, toma una decisión después de la audiencia pública y de la revisión de la documentación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión preliminar por el Departamento y presentación de la recomendación del plantel del mismo a NACIQI. • Revisión por NACIQI y recomendación a la Secretaría. • Decisión de la Secretaría.
Plazo de la revisión.	El plazo corriente de la revisión o nueva evaluación es de cinco años. El reconocimiento no puede ser otorgado por un período mayor.	<p>El máximo período de reconocimiento permitido por el estatuto es de cinco años para las agencias de acreditación y de cuatro años para las “State approval agencies”.</p> <p>El reconocimiento no puede ser concedido por un período mayor al arriba mencionado.</p>

Beneficios	<ul style="list-style-type: none"> • Las instituciones acreditadas por instituciones reconocidas por CHEA, que han participado de esta revisión por pares, voluntaria y no gubernamental, tienen asegurado un nivel de integridad y credibilidad académica. • Las instituciones acreditadas por instituciones reconocidas por CHEA están incluidas en el AIPE. • Los países extranjeros utilizan la acreditación institucional de instituciones reconocidas por CHEA para determinar el apoyo económico a sus estudiantes y adjudicar becas Fullbright.* • Las instituciones utilizan el reconocimiento de CHEA de las asociaciones acreditadoras para determinar la asignación de créditos.* • Las Fundaciones utilizan la acreditación institucional hecha por agencias reconocidas para otorgar donaciones. • Los Estados utilizan el reconocimiento para permitir que los individuos presenten un examen para obtener una licencia.* • Los militares reembolsan los gastos de estudio sólo a estudiantes que provienen de instituciones reconocidas por agencias de acreditación reconocidas por CHEA.* 	<ul style="list-style-type: none"> • Las instituciones acreditadas por agencias reconocidas están en condición de recibir fondos federales y participar en programas de préstamos. • Los países extranjeros utilizan la acreditación institucional de instituciones reconocidas por el Departamento de Educación para determinar el apoyo económico a sus estudiantes y adjudicar becas Fullbright.* • Las instituciones utilizan el reconocimiento del Departamento de Educación para determinar la asignación de créditos.* • Las Fundaciones utilizan la acreditación institucional hecha por agencias reconocidas para otorgar donaciones.* • Los Estados utilizan el reconocimiento para permitir que los individuos presenten un examen para obtener una licencia.* • Los militares reembolsan los gastos de estudios sólo a estudiantes que provienen de instituciones reconocidas por agencias de acreditación reconocidas por el Departamento de Educación.*
------------	--	---

* En cada una de esas instancias, algunos pueden utilizar el reconocimiento de CHEA o del Departamento de Educación, o pueden utilizar ambos.

Consideramos de interés dar a conocer estos datos, aunque pudieran ser vistos como superfluos o intrascendentes. Quizá dicha información pueda ser de interés para la CONEAU en el momento en que deba otorgar su reconocimiento a las entidades

privadas que se constituyan con fines de evaluación y acreditación de instituciones de educación superior.

Nos parece oportuno aclarar que las asociaciones de acreditación constituyen entidades sumamente poderosas, con elevados recursos.

Hemos tomado a título de ejemplo a la "Southern Association of Colleges and Schools" (SACS).

Dicha asociación, fundada en 1895, cuenta con 11.815 miembros. Su "Staff" es de 45 personas. Maneja un presupuesto de U\$S 4.000.000 (cuatro millones de dólares). Incluimos, al final de este caso, una página de INTERNET de la que hemos recogido tales informaciones.

Deseamos señalar, al finalizar este "estudio de caso", que nos embargan múltiples dudas. No estamos convencidos de haber podido ofrecer un panorama suficientemente claro, preciso y sistemático del tema en examen, como hubiera sido nuestro deseo.

Por otra parte dudamos acerca del orden en que fueron expuestos los temas.

Finalmente, no nos ha quedado claro si hemos logrado, por lo menos esbozar lo que podríamos denominar el "entramado" del sistema.

Los vínculos -de colaboración, tuición, control o vigilancia- que se establecen entre las universidades y las asociaciones acreditadoras; entre las asociaciones acreditadoras y el Estado; entre el CHEA y las asociaciones acreditadoras; las relaciones entre las asociaciones profesionales y las universidades; entre las asociaciones profesionales y el Estado federal y cada estado de la unión. En ese entramado se insertan las instituciones de carácter binacional como el "Liasion Committee on Medical Education" al que nos hemos referido en páginas anteriores.

Sin duda, se trata de un sistema complejo, bien estructurado que, en general, funciona satisfactoriamente -aunque como ya señalamos puedan producirse algunas fricciones- y que alcanza sus objetivos básicos: asegurar una educación superior de calidad, certificar que los egresados logren buenos niveles de formación y garantizar, en toda la medida de lo posible, la idoneidad de los profesionales que forma la educación superior.

2. Francia

Como lo señaló Jacques Cavalier, es sumamente difícil comprender el estado actual de la enseñanza superior en Francia, sin referirse un poco a su historia.

Las universidades francesas, por una serie de razones, habían caído, en el Siglo XV, en la mediocridad. Por tal razón Francisco I crea, fuera de ellas -algunos dicen contra ellas- en 1530, el Colegio Real que devino después el Colegio de Francia.

Fue Napoleón I quien, rechazando las antiguas formas de universidades provinciales, crea, en la unidad, la Universidad de Francia, conforme a sus ideas acerca de las instituciones jerarquizadas, administradas centralmente por el Estado.

El estatuto del 17 de marzo de 1808 organiza el nuevo sistema universitario. Reaparecen entonces los nombres de las antiguas facultades: Teología, Derecho, Medicina, Ciencias y Letras, pero con un carácter completamente diferente, tanto desde el punto de vista pedagógico, como desde el administrativo.

Dichas facultades pusieron especial empeño en preparar a los estudiantes para los exámenes y los concursos que daban acceso a las funciones públicas y a las carreras "liberales" o profesionales que posibilitaban el ejercicio de las profesiones.

En términos generales el sistema no se ha modificado mucho.

Víctor Cousin puso de manifiesto, ya en 1853, la necesidad de subsanar los errores de la Universidad Napoleónica.

No obstante, el sistema se mantuvo e incluso se desarrolla hasta fines del Segundo Imperio.

Es en 1868 que el Ministro Víctor Duruy, crea "La Escuela Práctica de Altos Estudios", para hacer un lugar a las ciencias que las facultades no atendían o dejaban de lado.

Fue durante la III República que Raymon Poincaré logra la sanción de la ley del 10 de julio de 1896 que crea las universidades francesas y los institutos, que prácticamente han sobrevivido, con algunos cambios, hasta 1968.

Por la Ley del 10 de julio de 1896, el Estado separó de su propio cuerpo a las universidades, dándole vida propia a los cuerpos de las facultades y le atribuyó personería civil y autonomía financiera. Cada universidad tuvo capacidad de gestionar sus bienes, bajo el control y la tutela del poder central¹³⁵.

Obviamente, resulta fácil explicarse por qué, prácticamente hasta 1968, el principio o la idea de evaluación no ingresó en las universidades francesas. La centralización del sistema establecía un control de las universidades que excluía por sí mismo, todo procedimiento de evaluación.

Es con la promulgación de la Ley del 12 de noviembre de 1968 denominada "Ley de Orientación o Ley Faure (Edgard)" y la del 26 de enero de 1984 (Ley Savary) que se otorga a las universidades una mayor autonomía.

Cabe recordar que ambas leyes constituyeron una respuesta a los sucesos de mayo de 1968.

Como corolario de dicha "mayor autonomía" se crea en 1985 el "Comité Nacional de Evaluación" (Decreto N° 85-258 del 21 de febrero de 1985).

La Conferencia de Presidentes de Universidades reunida en 1975, acordó con el Ministro de Educación J.P. Soisson, la creación de una instancia independiente de evaluación.

El control "a posteriori" "aparecía como la contrapartida indispensable de una autonomía efectiva"¹³⁶.

¹³⁵: Piobetta J.B. *Les Institutions Universitaires*. PUF, París 1961, págs. 9/10.

Palmero J. *Histoire des Institutions et des Doctrines Pédagogiques* Ed. SUDEL, París, 1955, pág 246.

¹³⁶: Quermonne Jean Louis. *L'évaluation des universités françaises: problèmes et réalisations*. Art. cit. Pág. 15

Lógicamente, se manifestaron resistencias, especialmente al nivel de la administración central del Ministerio de Educación Nacional, que temía ver disminuidas sus prerrogativas en materia de control a priori.

Por ello el Comité trató de alejar los viejos fantasmas y se apresuró a aclarar que la evaluación no debería ser ni una inspección disfrazada, ni un control de la actividad de investigación y de enseñanza de las personas, con el objeto de promoverlas o sancionarlas.

El primer Presidente de CNE, Laurent Schwartz, en el acto de instalación de dicho Comité, señaló claramente: "El Comité no tendrá ningún poder de decisión, y es así en todos los países que practican la evaluación". El Presidente señaló la laguna que existía hasta ese momento. "El Ministro, dijo, debía a la vez evaluar y decidir. Si las dos tareas se mezclan, la evaluación es necesariamente un poco desnaturalizada por las imposiciones inherentes a toda decisión".

Como se podrá advertir, los objetivos y facultades del CNE difieren fundamentalmente de los de la CONEAU.

El CNE no acredita carreras, sean estas o no reguladas por el Estado, ni acredita especializaciones, maestrías o doctorados.

No dictamina en lo relativo a la puesta en marcha de nuevas instituciones universitarias nacionales ni otorga autorización provisoria y reconocimiento definitivo a las privadas.

El CNE -según el Decreto del 21 de febrero de 1985 y el Decreto del 7 de diciembre de 1988, modificatorio del anterior- tiene tres misiones básicas: a) La evaluación de los establecimientos de enseñanza superior; b) La evaluación de disciplinas; c) La evaluación general del estado de la enseñanza superior en Francia. Cabría señalar una cuarta función, que consiste en el seguimiento de la evaluación, que permita verificar en qué medida los establecimientos evaluados han aplicado las recomendaciones del Comité.

Como se advertirá, el Comité sólo cumple tareas de evaluación¹³⁷.

En Francia las carreras no se acreditan. Por otra parte, todo título expedido por una universidad tiene validez nacional. Cabría señalar que el problema de la validez de los títulos nunca lo hemos visto planteado, ni en forma práctica, ni en la literatura sobre educación superior que durante mucho tiempo hemos consultado.

El problema que se plantea en la actualidad, después de la creación de la Unión Europea es el de la validez de los títulos nacionales más allá de las fronteras del país.

Por otra parte, desde hace algunos años, se ha instalado el problema de la movilidad de los estudiantes, problema en gran parte resuelto o en vías de resolverse

¹³⁷: Nota: Sobre la evaluación de la educación superior en Francia pueden consultarse:

Bienaymé Alain. *Problemas de la educación superior francesa: la evaluación como una necesidad y una ayuda para el mejoramiento de la calidad en Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior: experiencias en distintos países*. Arredondo Alvarez (Ed). *Secretaría de Educación Pública*. México. 1992.
Richet G. *La evaluación de la educación superior en Francia*, en la misma publicación anteriormente citada.

mediante acuerdos bilaterales entre los países y como consecuencia de las tareas realizadas por el Consejo de Europa, así como también por la UNESCO¹³⁸.

En lo que respecta a la validez del título, al reconocimiento de los títulos que permitan el acceso y ejercicio de una profesión, tanto Francia como los otros países que integran la Unión Europea, se deben ceñir a las normas comunitarias establecidas por las Directivas del Consejo.

En el Art. 57 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 15 de mayo de 1957, se prevén medidas de coordinación que faciliten la efectiva liberalización de circulación de personas y medidas concernientes al reconocimiento de títulos que permitan el acceso y ejercicio de una profesión.

Estas últimas se han concretado en Directivas "ad hoc" que tienen la función de introducir, dentro de la legislación de los Estados Miembros, un conjunto de disposiciones destinadas a facilitar la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios de los profesionales titulados de la Unión Europea.

A partir del año 1974, el Consejo de las Comunidades Europeas comenzó a adoptar directivas relativas al reconocimiento de títulos y a la coordinación de disposiciones que regulaban el acceso y ejercicio a profesiones que requerían un título de enseñanza superior.

Inicialmente (1975) se aprobaron dos directivas relativas a la libre circulación de los médicos, una sobre reconocimiento de los títulos y otra sobre la coordinación de las disposiciones que permiten el acceso y ejercicio de la profesión. En 1977 el Consejo adoptó directivas para los enfermeros, en 1978 para odontólogos y veterinarios, en 1980 para "comadronas", en 1985 para farmacéuticos y arquitectos.

El procedimiento que instauran estas directivas para el reconocimiento de los títulos es relativamente sencillo al establecerse, en ellas y en las correspondientes normas de transposición a los respectivos ordenamientos nacionales, la lista de títulos de los diferentes Estados de la Unión Europea susceptibles de reconocimiento siempre y cuando cumplan unos requisitos de formación también definidos "a priori".

El reconocimiento se realiza en cada Estado en dos direcciones: como país de origen acreditando al emigrante que quiere establecerse a ejercer su profesión en otro Estado y como país de acogida, habilitando al inmigrante que desea ejercer la profesión para la que está acreditado por otro Estado miembro de la Unión Europea.

Cada país de la Unión designa a la autoridad competente para la expedición de tales acreditaciones y habilitaciones. En España, por ejemplo, para estas profesiones reguladas sectorialmente, el Ministerio de Educación y Cultura acredita a los nacionales comunitarios con título español que deseen establecerse en otros Estados miembros, para ejercer en ellos una profesión regulada y habilita a nacionales comunitarios con título no español que deseen establecerse en España.

Un cambio cualitativo en el sistema de trabajo seguido por el Consejo para la adopción de Directivas, se produce a partir del Consejo Europeo celebrado en junio de 1984. Este cambio se materializa mediante la propuesta de realizar un reconocimiento generalizado de los títulos sin la adopción de coordinación específica para garantizar la

¹³⁸. Guiton Jean. *De l'équivalence diplômes à l'évaluation des compétences*. UNESCO, París, 1977, pág. 116.

armonización de formaciones que conduzcan a la equivalencia de los títulos universitarios.

La Comisión estableció mediante la Directiva 89/48/CEE que cuando existan diferencias sustanciales entre las formaciones de los títulos de los Estados que conducen a una misma profesión, se deberá realizar una prueba de aptitud o de una práctica profesional con carácter previo al reconocimiento del título.

De las políticas establecidas por la Unión Europea se derivan diversas consecuencias de orden académico. Una de ellas consiste en que los planes de estudios tienden a armonizarse para facilitar la aplicación de las directivas.

La Comisión de la Unión Europea elaboró el 13 de diciembre de 1994 una "Comunicación sobre el reconocimiento de diplomas con fines académicos y profesionales", en la que se ofrecía una visión de conjunto de las necesidades de reconocimiento y de las realizaciones comunitarias disponibles para lograrlo. Analizó las principales similitudes, diferencias y complementariedades entre las distintas formas de reconocimiento y sugirió acciones para armonizar el doble objetivo del reconocimiento de los efectos académicos y de los efectos profesionales de los títulos de educación superior¹³⁹.

Resulta indudable que hoy carece de sentido, prácticamente, plantear el problema de reconocimiento de títulos, de la validez nacional de éstos y de la habilitación para el ejercicio profesional en el ámbito de cada país europeo, dado que los aspectos señalados se rigen hoy por las Directivas del Consejo de la Unión Europea.

Deseamos hacer notar que en páginas anteriores nos hemos ya referido a la legislación que rige al Comité Nacional de Evaluación de Francia, a sus objetivos y misiones, a los "indicadores de funcionamiento", así como a la metodología de la evaluación y a los criterios e indicadores para la evaluación de los establecimientos de educación superior, por lo que consideramos innecesario reiterar dichas informaciones.

Creemos de interés, finalmente, destacar un hecho o circunstancia, que por lo menos podemos calificar de curiosa.

Mientras en América Latina algunas personas o grupos perciben a la evaluación y a la acreditación como un instrumento, un recurso, un medio que atenta o menoscaba a la autonomía universitaria, en Francia, por las razones históricas y coyunturales que hemos expuesto en líneas precedentes, es vista como una forma de afianzar, de robustecer, de ampliar dicha autonomía.

Quizá el hecho pueda comprenderse más fácilmente si se atiende a los objetivos que persigue la evaluación en Francia, a los límites que le fueron impuestos al evaluador y a las misiones que le fueron asignadas -que difieren en gran medida de las que poseen organismos similares en otras latitudes-. De ahí la dificultad de las comparaciones.

Las "historias" de la educación superior son, evidentemente, muy diferentes en cada país, los organismos evaluadores o certificadores cumplen muy diferentes

¹³⁹: Todas las informaciones relativas al reconocimiento de títulos y habilitación para el ejercicio profesional en el ámbito de la Comunidad Europea han sido extraídas de la introducción a la obra *Reconocimiento de títulos. Directivas Comunitarias y Normativa Española* escrita por Margarita Melis Maynar, *Subdirectora General de Títulos, Convalidaciones y Homologaciones del Ministerio de Educación y Cultura de España*.

objetivos y tienen diferentes facultades, las asociaciones profesionales juegan papeles muy diferentes y tienen distinto peso en cada país, así como el estudiantado y el cuerpo docente. Finalmente, difieren en cada país las posiciones políticas e ideológicas, así como la "filosofía empresarial", de los "empleadores" y, en consecuencia, difieren la orientación y el peso de su incidencia sobre el sistema de educación superior.

3- España

Como se habrá advertido, no hemos hecho en el texto de este trabajo, ninguna referencia a España. Tal circunstancia se ha debido al hecho de que dicho país no ha realizado mayores actividades en lo relativo a evaluación y acreditación de la educación superior.

Para la comprensión global del sistema educativo español actual es preciso considerar las especiales circunstancias históricas por las que ha atravesado España en las dos últimas décadas.

El sistema está, fundamentalmente, regulado por la Ley General de Educación promulgada en 1970 y, por tanto, anterior al cambio de régimen político y a la Constitución de 1978. El marco legislativo en el que se inscribe tiene como normas básicas la Ley 14/1970 del 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE), la Constitución española de 1978 y las dos leyes orgánicas que desarrollan los principios y derechos establecidos por la Constitución: la Ley Orgánica 8/1985 reguladora del derecho a la educación (LODE) y la Ley Orgánica 11/1983 de Reforma Universitaria (LRU).

La nueva Constitución revisó el tradicional régimen jurídico administrativo centralista de la universidad española, al reconocer en el numeral 10 de su artículo N°27 la autonomía de las universidades. Por otra parte, mediante el Título VIII de la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía se ha efectuado una distribución de competencias universitarias entre los distintos poderes públicos.

Esta doble referencia constitucional exige efectuar un nuevo reparto de competencias en materia de enseñanza universitaria entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias universidades, reparto que tiene como fundamento los siguientes principios:

- a) Libertad académica (de docencia y de investigación), fundamento, pero también límite de la autonomía de las universidades, que se manifiesta en la autonomía estatutaria o de gobierno, en la autonomía académica o de planes de estudios, en la autonomía financiera o de gestión y administración de sus recursos y finalmente, en la capacidad de seleccionar y promocionar al profesorado.
- b) Las competencias que la propia Constitución atribuye en forma exclusiva al Estado al aludir a la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho al estudio y a las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

En los fundamentos de la Ley citada de Reforma Universitaria (Nº 11-1983) se señala que "el control del rendimiento y la responsabilidad" son en definitiva, la contrapartida de la autonomía y del privilegio y beneficio que implica la obtención de un título académico.

En dichos fundamentos se afirma, que el sistema de universidades que resultará de la aplicación de la Ley "se caracterizará por una diversificación entre las Universidades, que estimulará, sin duda, la competencia entre las mismas para alcanzar los niveles más altos de calidad y de excelencia, si bien se garantiza una calidad mínima homogénea para todas las universidades nacionales".

En el Título Preliminar, Art. 1º inciso b, se señala como función de la universidad: "La preparación para el ejercicio de actividades profesionales..."

En el Art. 3º del mismo Título se señala que "la autonomía de las universidades comprende" "La expedición de títulos y diplomas" y en el Art. 9º Inciso 1º se señala que "Las facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias..." son las encargadas de la conducción de las enseñanzas universitarias "conducentes a la obtención de *Títulos académicos*".

El Art. 28º de la Ley expresa que "El gobierno a propuesta del Consejo de Universidades establecerá los títulos que tengan carácter oficial y validez nacional en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudio que deban cursarse para su obtención y homologación"(El subrayado es nuestro).

En el Art. 29º Inc. 2 se expresa "una vez aprobados los planes de estudio a que alude el apartado 1º del Art. 28º, serán puestos en conocimiento del Consejo de Universidades a los efectos de su homologación..."

Por el Art. 58º se establece que "Corresponde al gobierno la homologación de los títulos expedidos por las Universidades privadas, de acuerdo con las condiciones generales establecidas previo informe del Consejo de Universidades".

Hasta aquí hemos descrito la legislación vigente en materia de educación superior. Pero, lamentablemente, muy poca información hemos podido obtener acerca de cómo se da cumplimiento al Art. 28º, antes citado, ni al 29º, ni acerca de las actividades que se realizan para alcanzar los altos niveles de calidad y excelencia de las universidades a los que se aluden en los fundamentos de la ley.

Según el Art. 62 de la ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) "La evaluación general del sistema educativo se realizará por el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación" (INCE).

El INCE ha desarrollado una interesante labor en el nivel primario, en la educación secundaria obligatoria, en la formación profesional, etc. (Ver en INTERNET http://www.ince.mec.es/plan_9497.htm).

Pero la acción del INCE no se extiende al campo universitario. Expresamente se señala en el "Documento - marco de funcionamiento del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación" que "El objetivo fundamental de los proyectos a desarrollar es el de evaluar... el ámbito educativo no universitario".

En lo que respecta a la investigación científica y tecnológica, la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), elabora los distintos Programas Nacionales de I-D, pero la evaluación técnica de los proyectos de investigación corresponde a la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP). Sobre dicha agencia no hemos podido obtener mayores informaciones.

Diversas tareas se realizan para la evaluación del profesorado universitario, el que es periódicamente evaluado (más o menos cada cinco años) por sus pares, pero esa evaluación no forma parte de una evaluación general de la institución universitaria. Su objetivo se vincula con un aumento salarial, por cierto bien significativo, pero no con la calidad de la educación, que obviamente puede verse igualmente favorecida por esa vía.

Hemos tenido acceso a un estudio realizado por el Departamento de Ciencias de la Educación de la Universidad de Oviedo, dirigido por Miguel Díaz M. De, acerca de los "criterios para la Evaluación del Profesorado Universitario" en el que se detectaron las opiniones que tiene el profesorado sobre los procedimientos que deben utilizarse en la evaluación de su tarea profesional, y se construyó un modelo teórico que recogió todos los aspectos implicados en dicha evaluación (Ver en INTERNET, consulta de las Bases de Datos REDINET).

Hemos advertido que uno de los requisitos exigibles para acceder al cargo de Director de un Centro Docente consiste en obtener una *acreditación* específica (Ley Orgánica 9/1995 y Real Decreto 2192/1995). Pero dicha acreditación sólo implica el cumplimiento de una serie de trámites burocráticos que deben realizarse ante el Delegado Provincial y que sólo certifican que el candidato cumple con los requisitos legales establecidos por la legislación (Ver en INTERNET): <http://www.cec.caan.es/drgh/accredir/oad.O.html>).

En lo que respecta al reconocimiento de títulos y a la habilitación para el ejercicio profesional, España ha debido adaptar su legislación, mediante "Reales Decretos", a las "Directivas" de la CEE del Consejo. Lo ha hecho para las siguientes profesiones: Médicos, Enfermeros, Odontólogos, Veterinarios, "Matronas", Farmacéuticos, Arquitectos, Abogados.

Ha establecido además normas comunes para otras diversas profesiones.

En lo que respecta a los abogados, se trata de una de las profesiones "liberalizadas", que no lo fueron en su totalidad.

El CEE para cada una de las formaciones sanitarias dictó dos directivas: una que regula el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos e incluye medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo y la libre prestación de servicios. La otra se refiere a la coordinación de la formación necesaria para la obtención del título en cada Estado miembro y, a tal fin, se establecen unos requisitos mínimos de formación de carácter cuantitativo y cualitativo. Cuantitativo en la medida en que se exige un mínimo de años de formación para que el título pueda ser reconocido y cualitativo porque se determinan los contenidos mínimos de dicha formación.

España ha adaptado la formación de dichos profesionales a las normas del CEE.

En el Decreto Real 1691/1989 del 29 de diciembre se expresa "Como quiera que las Directivas citadas obligan a España como Estado Miembro de la Comunidad Económica Europea, procede incorporar lo que las mismas establecen a nuestro

ordenamiento jurídico, mediante la norma adecuada de transposición de su contenido. En el proceso de la elaboración de la norma ha emitido informe el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos".

En el Art.5º Inc.3 se señalan las condiciones para la *acreditación* de los Médicos-Cirujanos, en general "sobre la base de los certificaciones emitidas por las autoridades siguientes:..." Como se observará la acreditación sólo resulta de la presentación de certificaciones "burocráticas".

Debemos reconocer que sobre acreditación de carreras y reconocimiento de títulos universitarios, no hemos podido obtener otras informaciones que las ya señaladas, y que, en rigor de verdad, sirven en muy poco para ilustrar los temas centrales en consideración.

En conversaciones personales con el Consejero de Educación y Ciencia de la Embajada de España Don Angel Altisent Peña, hemos llegado a la conclusión de que, por el momento, España no se encuentra empeñada en establecer un sistema nacional de evaluación y acreditación de sus universidades, ni de sus carreras universitarias, y de que el reconocimiento de los títulos, especialmente de aquellos que se refieren a la salud, al interés público, etc. se regula mediante los "Reales Decretos" que trasladan al ámbito jurídico nacional las Directivas de la CEE.

De dichas conversaciones hemos podido concluir que no es de prever, por lo menos en un futuro inmediato, que España cree, en el ámbito de la educación superior, una institución similar al INCE, cuyas funciones, como ya hemos dicho, no alcanzan a la educación universitaria.

La obtención, homologación y reconocimiento de los títulos de especialistas se rige igualmente por "Reales Decretos". Por ejemplo, la obtención del título español de Médico Especialista se regula por el Real Decreto 127/84 del 11 de enero.

En el citado Real Decreto se establece que "Los programas de formación médica especializada deberán especificar los objetivos cualitativos y cuantitativos que ha de cumplir el aspirante al título a lo largo de los períodos de formación que se establezcan con carácter general". Art. 7º Inc. 1 del Real Decreto antes mencionado.

Los programas propuestos por las correspondientes Comisiones de Especialidad y ratificados por el Consejo Nacional de Especialidades Médicas deben ser aprobados por el Ministerio de Educación y Cultura, previo informe del Ministerio de Sanidad y Consumo (Art. 7º Inc. 2).

En el Art. 8º Inc. 1.a. se expresa que "Los médicos Residentes en formación al término de cada año, serán evaluados por la Comisión de Evaluación del Centro".

El "Centro" deberá estar acreditado, pero no nos ha resultado posible establecer cómo se acredita cada Centro.

La Comisión de Docencia del Centro, terminado el período global de formación, remitirá la evaluación final a la Comisión Nacional de la Especialidad correspondiente, quien propondrá al Ministerio de Educación y Ciencia la expedición del título de Médico Especialista ("Títulos Españoles y Extranjeros de Médicos Especialistas - Obtención, homologación y Reconocimiento - Ministerio de Educación y Cultura").

Consideramos que, si bien las informaciones ofrecidas no aportan mayormente al tema central de este estudio, pueden ser de alguna utilidad para quienes se interesan por los problemas de la educación universitaria y, específicamente, por los problemas de la acreditación y validez de los títulos.

4- Colombia

Múltiples informaciones acerca de la evaluación y la acreditación en Colombia fueron ofrecidas en partes anteriores del presente trabajo.

Nos limitaremos, en esta parte dedicada al estudio de casos, a realizar una breve síntesis y a ofrecer algunas informaciones adicionales.

Como ya se ha señalado, por la Ley 30 de 1992, del 28 de diciembre, se organiza el servicio público de la educación superior.

Por el Art. 34 de dicha Ley se crea el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU).

El Art. 36 determina las funciones de dicho Consejo, entre las que cabe señalar: proponer al CESU la reglamentación y procedimientos para: Organizar el sistema de Acreditación; organizar los exámenes de Estado (Conforme al Art. 27: los "exámenes de estado son pruebas académicas de carácter oficial que tienen por objeto comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos"); establecer las pautas sobre la nomenclatura de títulos; la creación de instituciones de Educación Superior; establecer los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos; la suspensión de las personerías jurídicas otorgadas a las instituciones de educación superior; los mecanismos para evaluar la calidad académica de las instituciones de educación superior y sus programas.

Por el Art. 53 se crea el Sistema Nacional de Acreditación cuyos objetivos fueron señalados en páginas anteriores (Ver Capítulos IV, 2.2.4).

Los acuerdos N° 04 y N° 06 del CESU por los cuales, respectivamente, se determinan las funciones y la integración del Consejo Nacional de Acreditación (CNA), y se adoptan las políticas generales de acreditación, fueron expuestos en el Cap. V Subcapítulo 1.

Los procesos y mecanismos de acreditación utilizados en Colombia así como los "Lineamientos para la Acreditación" fueron considerados en el Cap. V Subcapítulo 1, punto 4.

Creemos de interés ahora agregar algunas informaciones complementarias.

Los títulos expedidos en Colombia por las universidades tienen validez nacional y habilitan para el ejercicio de las profesiones. Dicho ejercicio está reglamentado, como ya se ha señalado, por diferentes leyes, algunas de las cuales ya hemos citado.

Los títulos, para tener validez deben ser registrados. A título de ejemplo, señalamos que por Decreto N° 1875 de 1994, se reglamentó el registro de los títulos en el área de la salud, expedidos por instituciones de educación superior.

El Art. 1° de dicho Decreto expresa: "Los títulos expedidos por las Instituciones de Educación Superior en el área de la salud se registrarán en la Secretaría de Salud del Departamento en donde está ubicada la institución formulada. Tal registro autoriza de manera automática el ejercicio respectivo en todo el territorio nacional" (El subrayado es nuestro).

Cabría señalar, en síntesis, las siguientes características del sistema colombiano:

- Colombia cuenta con un sistema nacional de acreditación oficialmente establecido.
- El organismo responsable del sistema es de carácter oficial (Consejo Nacional de Acreditación - CNA).
- El sistema de evaluación y acreditación surge de la ley. No resulta de la iniciativa privada.
- El CNA es un organismo de naturaleza académica.
- El CNA determina los objetivos, los criterios, las características, las variables y los indicadores para la evaluación y acreditación.
- La acreditación es voluntaria, es decir, no tiene carácter obligatorio para las instituciones o programas.
- La acreditación es un proceso diferente al de inspección y vigilancia, funciones que están a cargo del ICFES.
- El CNA no autoriza la creación de instituciones de educación superior ni de programas.
- El CNA no evalúa ni acredita los posgrados (maestrías y doctorados).
- La acreditación tiene un carácter eminentemente académico.
- La acreditación tiene como objetivo fundamental el fomento de la calidad. Sólo implica el reconocimiento, por parte del Estado, de la calidad de una institución o programa.
- La acreditación tiene un carácter temporal.
- La acreditación no se vincula en forma directa ni en forma indirecta con el financiamiento de las instituciones, ni de los programas.

- La acreditación no tiene como propósito establecer jerarquías entre las instituciones.
- La acreditación no tiende a homogeneizar las instituciones.
- Los miembros de la CNA (7 miembros) son designados por el CESU.
- La acreditación no se vincula con la validez del título ni con la habilitación para el ejercicio de las profesiones. No constituye un requisito ser egresado de una institución o carrera acreditada para poder cumplir con toda otra exigencia que permita el ejercicio profesional.
- La acreditación no tiene los efectos legales que tiene en otros países.
- La evaluación forma parte del proceso de acreditación. No constituye, como en el caso de Argentina, un proceso independiente, dado que en dicho país en algunos casos se evalúa y en otros se acredita (previa evaluación).
- Las asociaciones profesionales no tienen ningún tipo de participación o injerencia en los procesos de evaluación.
- Colombia no realiza ningún tipo de actividad tendiente a "homogeneizar" o compatibilizar su metodología de evaluación o acreditación con otros países o grupos de países (TLC - MERCOSUR).

A fin de dejar claramente delimitadas las funciones y atribuciones de la CNA, consideraremos brevemente algunos aspectos relativos a la creación de universidades y carreras de posgrado.

Por Decreto N° 1212 de 1993 se establecen los "requisitos para el reconocimiento como Universidad de una institución universitaria o escuela tecnológica".

El mencionado Decreto sólo prevé el "previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior" (CESU). El concepto del CESU se fundará en un estudio previo que tendrá a su cargo el ICFES. Como se advertirá el CNA no tiene ningún tipo de participación en el proceso.

Según el Decreto N° 2790 de 1994 la "inspección y vigilancia de los programas académicos de pregrado de educación superior" está a cargo del CESU, con el asesoramiento del ICFES.

El citado Decreto aclara que el CESU, el Ministerio y el ICFES se encuentran estudiando el contenido y alcance de "las reglamentaciones que permitan la implantación del Sistema Nacional de Acreditación" y que hasta tanto no se cuente con dichas reglamentaciones serán los organismos mencionados los que garanticen la prestación de un sistema educativo de calidad.

Pero ni el Acuerdo N° 4, ni el Acuerdo N° 6 del CESU, ambos posteriores al Decreto 2790, mencionan esas facultades como propias del CNA. Por el contrario el Acuerdo N° 6 (14 de diciembre de 1995) expresa taxativamente que el proceso de acreditación "es un proceso diferente al de inspección y vigilancia que debe ejercer el Estado y que la acreditación no reemplaza".

Colombia creó, mediante el decreto N° 2791 de 1994 (22 de diciembre) una "Comisión de Doctorados" la cual estará adscripta al CESU e integrada por cinco académicos elegidos por el CESU. Entre otras funciones de dicha comisión se señalan, establecer:

- Políticas y planes para la creación de doctorados.
- Criterios y estrategias para la acreditación de los programas de doctorados.

Por el Art. 9 del citado Decreto los programas de doctorado serán autoevaluados, en primer término, por las instituciones. "Este proceso -señala el citado artículo- será seguido por una visita de evaluadores externos (pares) designados por la misma Comisión y los resultados de esta visita y de la autoevaluación serán presentados a dicha Comisión a través del ICFES".

Como se advertirá, el CNA no tiene ningún tipo de participación en lo que respecta a la evaluación y acreditación de los doctorados.

Los procedimientos para la creación y el funcionamiento de los programas de maestría fueron establecidos por el Decreto N° 836 de 1994 (27 de abril).

Según dicho Decreto, el ICFES conformará una comisión integrada por expertos de la comunidad académica nacional o internacional para que evalúe el programa propuesto por la institución que desee crear la maestría y presente el respectivo informe ante el CESU.

El ICFES, elevará el concepto emitido por el CESU, en el caso que este fuere favorable, al Ministro de Educación.

Como podrá advertirse el CNA no participa en la creación y funcionamiento, evaluación y acreditación de las maestrías.

En síntesis el CNA no participa en la evaluación y acreditación de los posgrados.

En el intento de examinar en forma comparativa los diferentes temas, mediante el aporte de informaciones referentes a diferentes países, es decir, en una pretendida comparación horizontal, hemos prácticamente vaciado de contenido, en lo que respecta a algunos países (Colombia, México), el estudio de caso.

Lamentamos que el lector interesado en un país particular, deba tomarse la molestia de revisar los Cap. IV y V para poder encontrar las informaciones referentes a dichos países.

5- México

Para facilitar la comprensión del caso mexicano, consideramos conveniente ofrecer algunas breves informaciones acerca de la estructura de su sistema educativo.

Con posterioridad a la educación secundaria, México ha establecido un ciclo denominado "Educación Media Superior". Dicho ciclo "responde a la necesidad de apoyar el proceso de formación integral del educando mediante dos formas de atención en función de su encargo social: a) Como antecedente de estudios superiores coadyuva al desarrollo de aptitudes, conocimientos y habilidades previas a la educación superior. En algunos casos, dependiendo de la característica del bachillerato, prepara también al alumno para el desempeño de alguna actividad productiva; b) Como educación profesional técnica forma al estudiante para el ejercicio profesional en alguna rama productiva y fortalece su proceso de maduración"¹⁴⁰.

Se encontraban matriculados en ese nivel 2.340.000 alumnos.

En dicho nivel existe una amplia gama de instituciones, que se clasifican en tres tipos: bachillerato propedeútico, bachillerato tecnológico bivalente y educación profesional técnica.

Cabe observar que la "educación media superior" y la "educación superior" se consideran como niveles integrados¹⁴¹.

La Educación Superior es un nivel atendido por cinco subsistemas: el universitario, el tecnológico, el universitario tecnológico, el de educación normal, y el mixto compuesto por una multiplicidad de colegios, escuelas militares, centros de investigación y estudios especializados. El subsistema universitario se compone de 39 universidades públicas (la UNAM, la UAM, la IPN y 36 universidades estatales, de las cuales 35 son autónomas, y de 49 universidades particulares).

Según la "Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior" (ANUIES), México contaba en 1997 con 1.200.000 estudiantes de licenciatura (sin incluir educación normal); 65.000 estudiantes de posgrado; 155.000 profesores; mas de 500 instituciones de tipo universitario, tecnológico o universitario tecnológico; de carácter público y privado; 5.000 carreras y alrededor de 450 programas diferentes de licenciatura.

Pese a habernos referido en el Cap IV, subcapítulo 2.2.5 a las instituciones que evalúan en México, hemos ahora de realizar una breve síntesis.

En noviembre de 1989 se instala la "Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior" (CONAEVA). La citada Comisión tenía por funciones y responsabilidades:

- a) Concebir y articular un proceso de evaluación nacional de la educación superior;

¹⁴⁰: *Programa Sectorial de Educación 1995-2000*. Secretaría de Educación Pública, noviembre de 1995 (INTERNET <http://www.udg.mx:81/SEP.pse.html>). Puede consultarse igualmente: *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. Poder Ejecutivo Federal. Estados Unidos Mexicanos. SEP, 1996.

¹⁴¹: Ver *Documento Programa de Desarrollo Educativo*. Doc. cit. Pág. 125.

- b) Sentar las bases para dar continuidad y permanencia a este proceso;
- c) Proponer criterios y estándares de calidad para las funciones y tareas de este nivel educativo;
- d) Apoyar a las diversas instancias responsables de su realización para que la lleven a cabo mediante los mecanismos adecuados.

Cabe señalar que la CONAEVA se creó durante la XVIII reunión de la "Coordinación Nacional para el Planeamiento de la Educación Superior" (CONPES).

En mayo de 1990 la CONAEVA produjo el primer documento relativo a los procesos de evaluación y acreditación. El proceso se inició con una primera etapa de autoevaluación institucional, sobre la base de los instructivos de la CONAEVA. Posteriormente, en una segunda etapa, se realizaron las visitas de las Comisiones de pares externos.

A partir de 1996 está en proceso de análisis y revisión el documento "Propuesta Inicial para el Establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación Superior" elaborado por la ANUIES.

En 1991 se establecieron los "Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior" (CIEES) que se centraron en la evaluación diagnóstica de funciones institucionales y programas por áreas del conocimiento.

Los CIEES, a juicio de la ANUIES, no han hecho una clara distinción entre evaluación diagnóstica y evaluación con fines de acreditación o evaluación calificadora.

Se han establecido nueve (9) "Comités" que han evaluado programas académicos.

Los CIEES impulsaron la creación de organismos especializados para la acreditación de programas académicos. Los organismos establecidos fueron: "Consejo de Acreditación para la Enseñanza de Ingeniería" (CACEI); "Consejo Nacional de Educación de la Medicina Veterinaria y Zootecnia" (CONEVET). Dichos Consejos son asociaciones civiles en las que participan los representantes de las respectivas profesiones.

Algunas asociaciones de escuelas y facultades han planteado un sistema de acreditación de los programas correspondientes. Se trata de una "acreditación entre escuelas o facultades".

Pueden citarse las siguientes asociaciones: Medicina (AMFEM), Odontología (FMEO); Educación Agrícola (AMEAS) y Contaduría y Administración (ANFECA).

Resulta evidente, en México, la ausencia de un organismo coordinador, que asocie a todas las instancias evaluadoras y acreditadoras, ante la amplitud de los campos que se están abarcando en materia de acreditación.

Cabe agregar que la Secretaría de Educación Pública, de acuerdo con el Art. 29 de la Ley General de Educación, tiene la responsabilidad de evaluar el sistema

educativo, sin perjuicio de la evaluación que puedan realizar las autoridades educativas locales.

Las Subsecretarías de Educación e Investigación Tecnológicas y la de Educación Superior e Investigación Científica evalúan procesos y resultados educativos en sus respectivos ámbitos.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) efectúa evaluaciones, que tienen connotaciones de acreditación, de los programas de posgrado que dicho Consejo realiza.

En 1994 se constituyó el Centro Nacional de evaluación para la Educación Superior (CENEVAL). Dicho centro se ocupó de tres programas específicos: a) los exámenes indicativos de ingreso al bachillerato; b) los exámenes nacionales indicativos de ingreso a la licenciatura y c) los exámenes generales de calidad profesional.

Dichos exámenes son de carácter voluntario. El otorgamiento de la cédula profesional no está condicionado al resultado del examen de calidad profesional.

El citado examen permite otorgar un certificado de calidad que carece de valor legal, y sólo tiene un valor de reconocimiento social.

El examen se aplica a los egresados de las carreras de Contaduría, Administración, Medicina Veterinaria, Enfermería, Odontología, Turismo, Ingeniería Civil, Ciencias Farmacéuticas y Medicina.

En síntesis, dicho examen no habilita para el ejercicio profesional. El CENEVAL sugirió a la SEP incorporar la figura del examen nacional de calidad profesional en los procedimientos para la habilitación profesional.

La Licenciada Diana C. Ortega Amieva, Directora General de Profesiones de México, señaló, en la "III Reunión General sobre Colaboración en Educación Superior, Investigación y Capacitación en América del Norte" que "el Examen General de Calidad Profesional se ofrece al profesional de nivel de licenciatura que *así lo solicite*, en reconocimiento a sus conocimientos, capacidades y habilidades, independientemente del programa de la institución de donde haya egresado, es decir, se da el primer paso para constituir la certificación profesional por medio de un organismo autónomo más allá del título universitario". La Lic. Ortega Amieva, agregó "Creo firmemente que nuestro país tendrá pronto un Sistema Integral de Certificación y Acreditación".

Como se advertirá, el panorama es confuso. México no ha definido aún una política de evaluación y acreditación, ni ha establecido un sistema orgánico y coherente de evaluación y acreditación. Sin duda al lector no le resultará fácil comprender el "sistema" y corre el riesgo, además, de perderse en la jungla de siglas.

No existe un organismo -nacional o privado, cuestión aún a definir- que tenga por función la acreditación de instituciones en sentido estricto.

La Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) se constituyó en 1992 como instancia acreditadora para las instituciones que forman parte de ella.

Como ya se ha señalado, algunas instituciones de educación superior, públicas y privadas, se han acogido a procesos de acreditación a cargo de la Southern Association of Colleges and Schools (SACS).

Consideramos que lo expuesto acerca de la acreditación en México en el Cap. V subcapítulo 1, y acerca de la certificación de profesionales en el Cap. V subcapítulo 2 resulta suficientemente ilustrativo y nos exime de agregar otras informaciones o comentarios.

Luis E. González y Hernán Ayarza, consideran que los esfuerzos que se han hecho en México, durante los últimos cinco años, han tenido un carácter formal, siendo insuficientes y desarticulados, sin que las instituciones de educación superior o el Gobierno hayan propuesto una política integral sobre el particular¹⁴².

Rollin Kent nos ofrece algunas observaciones de sumo interés sobre la situación actual del sistema mexicano. Afirma Kent que "El crucial asunto de la calidad y de la evaluación tan presente en el discurso público en los últimos tiempos no ha alcanzado a aterrizar en estrategias gubernamentales e institucionales consistentes, sino que se ha diluido en un conjunto de discursos y procedimientos que son anunciados como ejemplares de la mejoría de la calidad"¹⁴³.

Kent señala que México carece de un sistema para asegurar la calidad. Sólo tiene un conjunto de *procedimientos* establecidos por el Gobierno Federal desde los años `90: la autoevaluación institucional, la evaluación de profesores y de estudiantes.

Pero, según diversos autores, la evaluación institucional se fue convirtiendo en una rutina mediante la cual los rectores entregan anualmente al gobierno un informe elaborado conforme a un "formulario" preestablecido basado en indicadores de desempeño institucional. En general estos informes "formales" no son ni conocidos ni discutidos por la comunidad académica, ni resultan en nada operativos.

Rollin Kent considera que el mecanismo de la autoevaluación es "curioso": se lo denomina autoevaluación pero, en realidad, consiste en la mera aplicación externa de indicadores de desempeño institucional.

Las visitas de los Comités de Pares a los programas de licenciatura son numerosas, en casi todos los campos, y los informes contienen válidas sugerencias para el mejoramiento de la enseñanza, pero en general no se conocen públicamente sus efectos, si es que los tienen.

Los programas de estímulo a los profesores han contribuido a mejorar sus salarios, y según algunos informes, han hecho bajar el ausentismo, pero no existe información acerca de si han contribuido a mejorar la calidad.

En la obra ya citada de Angel Díaz Barriga y Teresa Pacheco Méndez, *Universitarios: institucionalización académica y evaluación* se encontrará un interesante estudio acerca de los programas "merit pay" y "peer review", ambos

¹⁴²: González L.C. y Ayarza Hernán. *Calidad, evaluación institucional y acreditación en Educación Superior en la región Latinoamericana y del Caribe*. Doc. cit. Pág. 58.

¹⁴³: Kent Rollin. *Calidad y Evaluación de la calidad: la experiencia mexicana en los años noventa en la Educación Superior en la Universidad*. Boletín informativo. Año III, N° 6. M.C.y E. Buenos Aires. Pág. 11.

vinculados a un incremento salarial. Dichos programas se implementaron en los años 80 al establecerse el Sistema Nacional de Investigadores.

En los años 90 estos programas se generalizaron a través de los inicialmente llamados *Estímulos a la Productividad y Desempeño Académico* para los académicos de las universidades públicas y los docentes de la Carrera Magisterial. Las nociones de productividad y rendimiento se han convertido en eje de la política educativa de la modernización, se señala en la presentación de dicha obra. En el mencionado trabajo se presentan y analizan -mediante una investigación- las diversas percepciones y valoraciones que tienen los académicos respecto de dichos programas, que se diseñaron para estimular su mejor rendimiento.

En síntesis, México cuenta con los principales procedimientos de evaluación pero carece de un sistema nacional de evaluación orgánico, sistemático y coherente.

Silvia Ortega Salazar, en el trabajo ya citado, (*El Tratado de Libre Comercio de la Zona Norteamericana y el Proceso de Reforma de la Educación Superior en México: en Evaluación Universitaria en el MERCOSUR*. Ob. cit. Pág. 124) reitera las críticas que hemos recogido en estas páginas. Lo señalamos a fin de destacar la coincidencia de diversos autores acerca de la situación del sistema mexicano.

Deseamos dejar en claro que en México se han desarrollado programas separados para evaluar, por un lado a los establecimientos de educación superior, y por otro, a los centros e instituciones de investigación y posgrado (muchos de los cuales forman parte de las universidades)¹⁴⁴.

Finalmente, cabe señalar que México, desea utilizar las oportunidades del contexto internacional a fin de promover organizaciones avocadas a las tareas de evaluación, acreditación y certificación que, al mismo tiempo que respondan a las necesidades nacionales, tengan presente la globalización para no repetir esfuerzos y estar listos para cuando se establezcan las normas internacionales¹⁴⁵.

México, se encuentra actualmente negociando, en el marco del TLC la coordinación de los procesos de acreditación de programas académicos y de "certificación" profesional -es decir de validación de títulos y habilitación para el ejercicio profesional-. A tales efectos se han constituido doce "Comités Mexicanos para la Práctica Internacional de las Profesiones" (COMPIs).

Como hemos expresado en el Cap. VI, el problema de la acreditación de instituciones, carreras o programas, el de la validez de los títulos y el ámbito de validez, y el de la habilitación para el ejercicio de las profesiones no puede ser enfocado limitadamente en el ámbito nacional. Por el contrario, resulta necesario enfocarlo con una óptica globalizadora, a fin de ganar etapas y no tener que repetir esfuerzos.

¹⁴⁴. Kent Rollin. *La evaluación de la educación superior en América Latina: Una comparación de cinco experiencias nacionales*. CEDES. Buenos Aires. 1993. Pág. 19.

¹⁴⁵. Discurso de Diana Cecilia Ortega Amieva. Citado en el texto. Pág. 2.

6- Brasil

1- El sistema de Educación Superior brasileño en el contexto histórico reciente

El sistema de educación superior brasileño se caracteriza por su tamaño y su complejidad. De una población estudiantil total de 98.892 en 1961 pasó a tener 1.518.904, en 1989. El sector privado abarca el 61% de la población estudiantil total, mientras que el 21% está inscripto en universidades federales, el 13% en universidades estatales y el 5% en instituciones municipales¹⁴⁶. En 1994 el sistema contaba con un total de 851 instituciones de educación superior, de las cuales 127 son universidades y 724 instituciones no universitarias. Estas últimas se dividen en federaciones integradas (87) y facultades aisladas (637). Además, contaba con 633 instituciones particulares y con 218 públicas (57 federales, 63 estatales y 88 municipales). Relacionando ambos parámetros podemos afirmar que la gran mayoría de las instituciones de carácter particular son instituciones no universitarias¹⁴⁷.

El sector dinámico de esta expansión ha sido la educación superior privada, que acrecentó su peso desde finales de los '60. Este modelo de crecimiento fue determinado en buena medida por la reforma universitaria de 1968 implantada por el régimen militar. *“La reforma universitaria, que era una demanda sostenida desde el inicio de la década del '60, fue implantada en el cuadro de un régimen autoritario, de profundización de la represión política en el país. Paradójicamente, sin embargo, la reforma de 1968 incluía medidas de efectiva democratización interna y de sustancial aumento de la participación de estudiantes y profesores en la gestión institucional.(...) La acción reformadora sobre el sector público fue esencialmente cualitativa: además de crear un espacio para la investigación y de estimular la profesionalización de los docentes a través de su incorporación al régimen de tiempo integral, vinculó el ascenso en la carrera académica al aumento de la calificación y al entrenamiento en investigación. Se creó, con esto, una clientela creciente para los programas de posgrado, que tendrían una notable expansión en la década de los '70. Creció poco el sector público, que atendió a una parte pequeña de la demanda. La otra parte fue absorbida por el sector privado (...). La expansión de establecimientos privados y no-universitarios está gobernada por los elementos más inmediatos de la demanda social, que se orienta en el sentido de la obtención del diploma. Se produjo, así, un sistema empresarial en el cual la calidad de la formación ofrecida es secundaria y la investigación es totalmente irrelevante”*¹⁴⁸.

Mientras las instituciones privadas no reguladas fueron las que absorbieron la mayor parte del crecimiento, las universidades públicas fueron diseñadas para ser el sector de élite. Una característica importante de los establecimientos privados es que ofrecen la mayor parte de cursos en las áreas sociales y administrativas¹⁴⁹. Existe una

¹⁴⁶ KENT, R. La Evaluación de la Educación Superior en América Latina: una comparación de cinco experiencias nacionales. CEDES, Bs. As., 1993.

¹⁴⁷ MOROSINI, M. “Mercosul: Reconhecimento de diplomas e avaliacao institucional”. En: Catani, A. (Comp.). *Políticas de Educacao Superior na América Latina no limiar do século XXI*. Recife, Pernambuco, 1997.

¹⁴⁸ KLEIN, L. y SAMPAIO, H. Políticas de ensino superior na América Latina: uma análise comparada. NUPES, USP, São Paulo, 1992.

¹⁴⁹ SAMPAIO, H. *Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990*. NUPES, USP, São Paulo, 1991.

notoria diferencia de calidad entre las Universidades Federales y algunas privadas, en su mayoría las católicas, de excelente nivel, por un lado, y una gran cantidad de establecimientos privados con pocas exigencias y carreras tradicionales como derecho y contador público, que recogen alrededor del 80% de la matrícula, por el otro.

Por otra parte, el sistema de educación superior brasileño “...reviste profundas diferencias regionales, contrastando el fuertemente desarrollado Estado de São Paulo con el resto del país. En São Paulo se encuentra una quinta parte de la población nacional y un tercio de la población estudiantil total. Las universidades públicas paulistas son consideradas las mejores. mientras que su sector privado se encuentra mucho más diferenciado que en el resto del país”¹⁵⁰.

La inauguración de la Nova República (1985) implicó una demanda generalizada por la ampliación de la participación de la sociedad en las diferentes esferas de decisión, y el sector educativo fue un de los que concentró mayores expectativas de participación en la formulación de políticas.

2- Ubicación del tema en la legislación educativa vigente

Hasta 1996 el sistema educativo brasileño se regía por la Ley de Directrices de la Educación Nacional, del año 1961. La *Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional* (LDB) N° 9.394/96, es sancionada en diciembre de 1996 y es la que actualmente rige al conjunto del sistema educativo brasileño.

La norma establece como una de las funciones prioritarias de la “Unión” la de “... asegurar el proceso nacional de evaluación de las instituciones de educación superior, con la cooperación de los sistemas que tuvieren responsabilidad en este nivel de enseñanza, (...) autorizar, reconocer, acreditar, supervisar y evaluar, respectivamente, a los cursos de las instituciones de educación superior y a los establecimientos de su sistema de enseñanza” (Art. 9, VII y IX).

Por su parte, los Estados se ocupan de “autorizar, reconocer, acreditar, supervisar y evaluar, respectivamente, a los cursos de las instituciones de educación superior y a los establecimientos de su sistema de enseñanza”.

En este marco, “... la autorización y el reconocimiento de cursos, así como la acreditación de instituciones de educación superior, tendrán plazos limitados, siendo renovados, periódicamente, después del proceso regular de evaluación” (Art. 46). Luego de un plazo para el mejoramiento de las deficiencias eventualmente identificadas por la evaluación, “... habrá reevaluación, que podrá resultar, conforme al caso, en la desactivación de cursos y habilitaciones, en intervención en la institución, en suspensión temporaria de prerrogativas de la autonomía o en desacreditación” (Art. 46, 1°).

En lo que respecta a reconocimiento de títulos, los diplomas de cursos superiores reconocidos, tendrán validez nacional como prueba de la formación recibida por su titular (Art. 48). Los diplomas expedidos por las universidades serán registrados por ellas, y aquellos conferidos por instituciones no universitarias serán registrados en

¹⁵⁰ KENT, R. Op. Cit., 1993.

universidades indicadas por el Consejo Nacional de Educación (Art. 48, 1º). Los diplomas de maestrías y doctorados expedidos por universidades extranjeras sólo podrán ser reconocidos por las universidades que posean cursos de pos-graduación reconocidos y evaluados, en la misma área de conocimiento y en el nivel equivalente o superior (Art. 48, 3º).

Se observará que la norma aludida tiende a ratificar, en materia de evaluación y acreditación universitaria, el sistema que se ha ido conformando en los últimos años a través de diversas normas, sin introducir innovaciones de significativa importancia, limitándose a ratificar la preocupación por la organización de un sistema nacional de evaluación y acreditación por parte del gobierno.

3- Políticas de evaluación y estado del debate

El sistema de educación superior brasileño fue el primero en Latinoamérica que instaló una estructura formal y exitosa de evaluación. Desde mediados de los '70 funciona la evaluación para los posgrados e investigación científica y en los últimos años se intenta extender esta pauta al resto del sistema de educación superior¹⁵¹.

Con la llegada al poder del gobierno civil, en 1985, la cuestión de la evaluación aparece a partir de las consideraciones de la *Comisión Nacional para la Reformulación de la Educación Superior*, que produjo el documento "*Para una nova política para a educacao superior*", que contenía varias propuestas que finalmente no fueron implementadas. La recomendación global de política educativa pedía la diferenciación institucional con autonomía y evaluación, y contenía una serie de recomendaciones derivadas de las diversas demandas específicas de los intereses representados en la Comisión. Sin embargo, "...no hubo acuerdo posible porque cada una de las recomendaciones -que idealmente formarían un todo coherente de políticas- suscitó oposiciones distintas de los diversos actores en juego...", situación que provocó un freno a la implementación de las recomendaciones de esta Comisión¹⁵².

El tema ha sido y es motivo de enconados debates en el contexto brasileño, a partir de que el mismo es considerado como una nueva forma de control estatal a las universidades y un ataque a la autonomía por parte de la comunidad universitaria¹⁵³.

El trasfondo de esta compleja situación política es que conviven hoy en la educación superior brasileña distintos estratos y segmentos sociales y profesionales que se fueron agregando al sistema en el curso de una expansión no planeada sucedida en las décadas anteriores. Según Schwartzman, los diversos estratos, intereses y valores de la profesión académica serían a) las viejas profesiones liberales, interesadas en formar pocos profesionalistas altamente calificados pero no inclinados hacia la investigación y

¹⁵¹ KENT, R. Op. Cit, 1993.

¹⁵² KENT, R. Op. Cit., 1993.

¹⁵³ "Las principales presiones provenían, en forma encontrada, de actores diversos: los sindicatos de profesores y los grupos estudiantiles exigían democracia universitaria y total autonomía, pero oponiéndose a la evaluación externa y al reconocimiento de la diferenciación institucional así como al subsidio público para el sector privado; las instituciones privadas buscaban subsidio público; los funcionarios universitarios buscaban cambios realistas en los esquemas existentes de legislación y financiamiento; y los científicos y los profesores de los programas de posgrado apoyaban la evaluación y la diferenciación institucional, aunque carecían de empuje político para hacer valer sus propuestas...". (Kent, R. 1993).

preocupados por la crisis de las profesiones liberales en un sistema de masas; b) la pequeña comunidad de investigadores científicos y profesores de los posgrados que ganó su espacio con las reformas de 1968 y contribuyó a fortalecer los criterios de excelencia y los procedimientos de evaluación; y d) los profesores de licenciatura que accedieron durante el crecimiento no regulado y que se inclinan por la afiliación sindical, mostrando mayor preocupación por el salario y los derechos laborales que por la elevación de la calidad científica.

Pareciera que esta gran diversidad de culturas e intereses hace difícil llegar a consensos para mejorar la calidad educativa. Sin embargo, “..siguen sucediendo cambios e innovaciones incrementales. (...) Es la complejidad del SES, antes que una reforma global bien concebida, la fuente de los continuos cambios en la educación superior brasileña”¹⁵⁴.

4- Experiencias de evaluación desde las instituciones universitarias

Algunas iniciativas de evaluación surgieron desde las propias universidades, como una manera de hacer frente a propuestas evaluativas que, a mediados de los ochenta, lanzó el gobierno de turno, las que estaban basadas en criterios de productividad académica estrictamente vinculadas al financiamiento gubernamental. En los noventa se iniciaron proyectos más amplios de evaluación institucional entre los que se destaca el de la Universidad Estadual de Campinas. Ahora bien, el cambio en la cultura de evaluación institucional de las universidades públicas federales comienza en 1993, por iniciativa de sus rectores. ANDIFES (Asociación Nacional de Dirigentes de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior) presenta una propuesta de evaluación institucional que comprende: la autoevaluación de la universidad por sus segmentos constitutivos de profesores y alumnos; la evaluación externa por especialistas; y la implementación de las medidas necesarias para elevar la calidad de los cursos. Este proyecto de ANDIFES fue también adoptado por los representantes de las universidades estatales, municipales, comunitarias, católicas y particulares, tornándose el proyecto nacional de evaluación institucional.¹⁵⁵

Asimismo se pueden observar otras iniciativas relacionadas con la evaluación: los gremios profesionales están realizando evaluaciones de los programas de estudio de sus respectivas especialidades; existe un instituto privado que pretende hacer evaluaciones en las instituciones particulares; la gestión del Ministro de Educación renunciante en 1992 diseñó una nueva fórmula de financiamiento basada en indicadores de desempeño de las universidades; y por último, en el Estado de São Paulo se pretende extender el sistema de evaluación de la Universidad de São Paulo al resto de las instituciones de la región.¹⁵⁶

Según Schwartzman, existen factores obstaculizadores y facilitadores para la implementación de una política y una cultura de la evaluación en Brasil. Entre los primeros, considera la diversidad de culturas e intereses que dificulta el consenso y la

¹⁵⁴ SCHWARTZMAN, S. “Brasil: Opportunity and Crisis in Higer Education”. *Higer Education* 17, 99-119 1988. SCHWARTZMAN, S. “O contexto institucional e política da avaliacao”. En: Durham y Scwartzman (comps.), *Avaliacao do Ensino Superior*. Editora da Universidade de São Paulo, 1992.

¹⁵⁵ GARCIA GUADILLA, C. Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina. Ediciones CRESALC/UNESCO. Caracas, 1996.

¹⁵⁶ KENT, R. Op. Cit., 1993.

visión cortoplacista y pragmática de los gobiernos. Entre los segundos, ubica en primer término al crecimiento continuo de los costos de la educación superior y el agotamiento fiscal de los gobiernos, lo que lleva a la necesidad de revisar los criterios de asignación financiera. También considera como factor facilitador al agotamiento del modelo profesional corporatista. Al perder valor como moneda genérica, la posesión de diplomas de instituciones prestigiadas se valoriza cada vez más. Asimismo, los sectores más dinámicos de la economía valorizan cada vez más ciertas habilidades cuya relación con diplomas específicos se vuelve cada vez más difusa.¹⁵⁷

5- Las iniciativas gubernamentales de evaluación y acreditación universitaria

A partir de la rápida expansión de ofertas de posgrado registradas en la década del '60 y en los primeros años de los '70, el gobierno crea en 1975 el *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Coordinación de Desarrollo del Personal de Nivel Superior*, denominado con la sigla CAPES, órgano dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. A través de este sistema, todos los posgrados -de instituciones universitarias y no universitarias, públicas y privadas- que pretendan otorgar títulos de maestría o doctorado deben acreditarse ante la CAPES.

Esta acreditación supone una evaluación minuciosa antes de comenzar, que se reitera cada dos años, a partir de una serie de indicadores: nivel de los docentes, dedicación, régimen de estudio y evaluación, instalaciones, biblioteca, equipos, producción científica, transferencia, etc.¹⁵⁸.

La evaluación está a cargo de académicos y científicos designados por la CAPES y, en algunos casos, propuestos por los posgrados, elegidos mediante un mecanismo rotativo. La CAPES trabaja en estrecho vínculo con el Consejo Nacional para el Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), encargado de evaluar los proyectos de investigación. *“Actualmente la evaluación de la CAPES es realizada por 42 comisiones de área compuestas de un número variable de consultores (en general de cuatro a ocho) de acuerdo con el número de cursos de especialidades dentro de cada área (...) El evaluador es convocado para expresar, sin restricciones, sus convicciones como cientista y como ciudadano, y no como representante de una universidad, asociación o grupo”*¹⁵⁹. Los consultores también son convocados para realizar visitas con el fin de verificar las condiciones de funcionamiento de los cursos, acompañar su desenvolvimiento, cambiar informaciones, etc. Las relatorías que resultan de esas visitas también sirven como insumo para la evaluación bienal¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Según Schwartzman, “El supuesto de que todas las carreras terminan con un diploma que garantiza una posición fija y protegida en el mercado de trabajo resiste cada vez menos a la expansión y diversidad de los egresados, la proliferación de profesiones y la propia dinámica de los mercados ocupacionales en función del cambio tecnológico continuo”. (Schwartzman, 1992).

¹⁵⁸ SPAGNOLO, F. “A avaliação dos cursos de Pós-graduação: a experiência da CAPES”. En: Marquis, C. (Comp) *Evaluación universitaria en el MERCOSUR*. Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias. Buenos Aires, 1994.

¹⁵⁹ SPAGNOLO, F. Op. Cit., 1994.

¹⁶⁰ CHAVES DE REZENDE MARTINS, R. *Modelos e praticas de avaliacao de programas de pos-graduacao*. Em busca de novas alternativas. Mimeo, noviembre de 1988.

CHAVES DE REZENDE MARTINS, R. “El sistema de seguimiento y evaluación de la CAPES: Notas críticas sobre su evolución”. V. Arredondo Alvarez (Ed.), *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior: Experiencias de distintos países*. México, Secretaría de Educación Pública.

El proceso de evaluación realizado por la CAPES se caracteriza por ser un proceso de evaluación exógeno, periódico, clasificatorio y distribuidor de fondos. Son evaluados los insumos (calificación del cuerpo docente, infraestructura física de laboratorios, bibliotecas y otras instalaciones, la estructura curricular y la organización del trabajo en investigación) y los productos (producción científica docente y producción de disertaciones y tesis)¹⁶¹. La evaluación es realizada por investigadores especialistas en las áreas de evaluación, constituyéndose en procedimiento usual, realizado desde hace más de veinte años, y plenamente aceptado por la comunidad académica¹⁶². Los resultados de esta evaluación se utilizan para orientar las políticas y estrategias de apoyo, financiamiento y acreditación de los posgrados en el país¹⁶³.

Además de la evaluación de posgrado realizada por la CAPES, la investigación es evaluada sistemáticamente por el Ministerio de Ciencia y Tecnología a través de sus agencias y programas de fomento (CNPq, FINEP, etc.). Son evaluados proyectos de investigación, participación en programas de perfeccionamiento, organización de eventos, etc.

También a través de la CAPES y de la CNPq se profundiza la política de apoyo al posgrado mediante medidas que apuntan al aumento de la calificación docente. La CAPES tiene un *Programa Institucional de Capacitación Docente* (PICD) a través del cual los docentes reciben becas para desarrollar sus estudios de posgrado de maestría, doctorado y posdoctorado. Este programa ha permitido que las mejores universidades (sobre todo las estatales paulistas) tuvieran un rol de reciclaje del personal de enseñanza superior en todo el país y viene permitiendo la elevación de la calidad de docencia e investigación en las universidades¹⁶⁴.

A partir de 1983 la CAPES comenzó a ocuparse de la evaluación de las universidades a través del *Programa de Avaliação da Reforma Universitaria*, con el fin de recoger datos relevantes para formular diferentes alternativas para el mejoramiento de la enseñanza superior brasileña. Sin embargo, el impulso hacia la evaluación de las universidades comenzó a tomar cuerpo en la segunda mitad de los '80, al calor de las discusiones sobre una nueva política educativa para el régimen democrático¹⁶⁵.

En 1986 se crea en el Ministerio de Educación *el Grupo Ejecutivo para la Reformulación de la Enseñanza Superior* (GERES), desde el cual se realizan una serie

¹⁶¹ La evaluación se centra en un trinomio: calificación, coherencia y eficiencia. Con el primer dominio se busca percibir la calificación de la masa crítica encargada de llevar adelante el programa, expresada por la productividad del programa, las publicaciones y la producción técnica y artística de su cuerpo docente y las monografías o tesis de los alumnos. Con el segundo, se busca indagar la composición del cuerpo docente según sus especialidades, se analiza la estructura curricular y se indaga la relación entre las actividades de investigación con la propuesta curricular. Con el tercero, se utilizan indicadores de procesos, tales como la relación alumno/profesor, orientado/orientador, el régimen de trabajo de los docentes y el tiempo promedio de obtención del título (Chaves de Rezende Martins, 1988).

¹⁶² MOROSINI, M., M. Op. Cit.

¹⁶³ Los resultados se utilizan para clasificar los programas de posgrado en cuatro grandes grupos: los que se encuentran en una fase de desarrollo y requieren apoyo sistemático; los que se encuentran en una fase de desarrollo incipiente y carecen de apoyo específico para su consolidación; los que presentan un perfil poco satisfactorio, condiciones precarias de funcionamiento y para los que cualquier apoyo es otorgado sólo si las instituciones se comprometen a promover su mejoramiento; y finalmente, aquellos programas recién creados o en fase de reestructuración. Estos cuatro grupos se conforman de acuerdo a la calificación obtenida a partir de la evaluación. Además, los resultados se utilizan para asignar becas y también son utilizados por otros organismos para la toma de decisiones relacionada con la asignación de recursos para la adquisición de equipos de investigación y posgrado. Para esto, la CAPES envía sistemáticamente el contenido completo de las fichas de evaluación a los principales órganos de fomento en la esfera federal (Chaves de Rezende Martins, 1988).

¹⁶⁴ GARCIA GUADILLA, C., Op. Cit., 1996.

¹⁶⁵ KENT, R. Op. Cit., 1993.

de seminarios y talleres para sensibilizar a distintos grupos universitarios sobre el tema y se comienza con la elaboración de metodologías y experiencias. “*Se crearon programas para impulsar la evaluación de profesores por alumnos y de evaluación institucional. Hasta 1990 se habían realizado experiencias evaluatorias en el 59% de las universidades, generalmente públicas. Se hicieron evaluaciones de diverso tipo: de diagnóstico, de proceso y de resultados. Las polémicas se centraron entre las modalidades cuantitativas y cualitativas y en torno al uso adecuado de los resultados*”¹⁶⁶.

En julio de 1993, después de varias discusiones, el gobierno brasileño resuelve crear la *Comisión Nacional de Evaluación de las Universidades Brasileñas*, con la función de conducir políticamente el proceso de evaluación institucional. Esta Comisión reúne a los variados sectores de la Universidad Brasileña, a través de sus entidades representativas: ANDIFES (Asociación Nacional de Dirigentes de Instituciones Federales de Enseñanza Superior), ABRUEM (Asociación Brasileña de Universidades Estatales y Municipales); ANUP (Asociación Nacional de Universidades Particulares), ABESC (Asociación Brasileira de Escuelas Católicas), etc. Instalada esta Comisión, fue constituido el Comité Técnico Asesor, compuesto por especialistas, con la función de asesorar a la Comisión, así como la de avalar los proyectos de las universidades. “*Con esta iniciativa, quedó clara la posición del gobierno en este proceso: el Ministerio de Educación actúa como coordinador, articulador y agente financiador de evaluación institucional, asumiendo la postura política de trabajar con las universidades*”¹⁶⁷.

En el segundo semestre de 1993 se desarrollaron seminarios y estudios que terminaron en un *Documento Básico* resultante del consenso entre las universidades. El MEC convoca a las instituciones interesadas a presentar proyectos y dispone recursos del orden de los 2 millones de dólares para iniciar, en 1994, el proceso nacional de evaluación.

En 1995 se introducen dos procedimientos de evaluación donde se avanza hacia procesos más relacionados con la calidad de los cursos en función del rendimiento de los estudiantes, tomando en cuenta tanto aspectos cualitativos como la consideración de la identidad de las diferentes instituciones. Hacia finales de 1996 se esperaba contar con las autoevaluaciones que han estado desarrollando voluntariamente cerca de cien universidades desde hace tres años, mediante el *Programa Institucional de Evaluación de las Universidades Brasileñas (PAIUB)*¹⁶⁸. En octubre de 1996, el Presidente de la República dictó un decreto por el que se instaura un *Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior*, con la idea de integrar los resultados del proceso autoevaluativo a los nuevos procedimientos a partir de los resultados del PAIUB y de la CAPES. De esta manera, se evaluarán todas las universidades públicas y privadas del país¹⁶⁹.

¹⁶⁶ KENT, R. Op. Cit., 1993.

¹⁶⁷ VIEIRA FERES, M.J. “Avaliação institucional das Universidades Brasileñas”. En: Marquis, C. (Comp) *Evaluación universitaria en el MERCOSUR*. Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias. Buenos Aires, 1994.

¹⁶⁸ Iniciado en 1994 a partir de la creación de la Comisión Nacional de Evaluación. Evalúa todos los aspectos de la vida universitaria, a partir de un cuadro mínimo de indicadores institucionales, pero considerando las características propias de cada institución. El objetivo es identificar medidas que ayuden a superar las deficiencias encontradas, sin convertirse en un mecanismo de premios y castigos. La adhesión al mismo es voluntaria y se garantiza la continuidad del proceso evaluatorio, con el fin de permitir la comparabilidad de los datos de un momento a otro. El PAIUB prevé la reevaluación como etapa posterior a la evaluación externa. (Documento Básico sobre evaluación institucional, 1993).

¹⁶⁹ De acuerdo al decreto, el proceso de evaluación de los cursos e instituciones de educación superior deberá contemplar los siguientes procedimientos: 1) análisis de los principales indicadores de desempeño global del sistema

Una de las principales características de esta transformación es la creación del *Examen Nacional de Curso* (“provão”), a partir de la sanción de la ley 9.131/95, por el cual los alumnos del último año hacen una prueba sobre los contenidos que supuestamente han debido aprender de acuerdo a los programas establecidos¹⁷⁰. El examen es requisito indispensable para los alumnos que finalizan las carreras previo recibimiento del diploma de conclusión. Ese diploma concede al portador el derecho al ejercicio profesional en su área de formación¹⁷¹.

Es así como “... está en marcha un proceso acentuado de evaluación de las instituciones de educación superior brasileñas: a) fue instituido el “provão”, examen de final de curso de graduación que evalúa el rendimiento de las instituciones de educación superior vía el rendimiento de los alumnos. En 1996 fueron obligados a realizar el examen de evaluación los formados en derecho, administración e ingeniería civil. En los próximos años el referido examen se extenderá a todos los formandos¹⁷²; b) está en organización una evaluación de los cursos de graduación por área de conocimiento a ser efectuada por comisiones de especialistas, las cuales integrarán los indicadores de insumos (infraestructura, calificación del cuerpo docente, repitencia, deserción, actividades de investigación, etc.) y de eficiencia, como los resultados del “provão”¹⁷³.

El sistema será coordinado por la Secretaría de Educación Superior del Ministerio de Educación, el cual tiene la responsabilidad de nombrar a los especialistas de las 27 comisiones, por áreas de conocimiento. Los resultados serán enviados al Consejo Nacional de Educación, los cuales podrán ser utilizados en las decisiones sobre el reconocimiento de las instituciones. Los indicadores de desempeño global que han sido priorizados son: tasas de escolaridad; tasas de disponibilidad, repitencia, deserción y productividad; tiempo de conclusión de los estudios; calificación docente, relación estudiante/profesor; proporción de gastos con gastos públicos en educación; costo por alumnos, costo por alumno/PBI; y peso de los salarios en los gastos públicos”¹⁷⁴.

Finalmente, en agosto de 1996 el MEC resuelve que las universidades deberán publicar anualmente un catálogo publicitando datos sobre las condiciones técnicas y estructurales de los cursos ofrecidos, con el fin de mostrar el perfil de la entidad a los

nacional de enseñanza superior, por región y unidad de la federación, según las áreas de conocimiento y el tipo o naturaleza de las instituciones de enseñanza; 2) evaluación del desempeño individual de las instituciones de enseñanza superior, comprendiendo todas las modalidades de enseñanza, investigación y extensión; 3) evaluación de la enseñanza de grado, por curso, a través de un análisis de las condiciones de oferta de las diferentes instituciones y del análisis de los resultados del Examen Nacional; 4) evaluación de los programas de maestría y doctorado, por área de conocimiento.

¹⁷⁰ Implementado por la Secretaría de Desenvolvimento, Informação y Avaliação Educacional. Este examen nacional está basado en contenidos mínimos establecidos para cada curso, previamente divulgados y destinados a examinar los conocimientos y las competencias adquiridos por los estudiantes en la fase de conclusión de sus cursos de graduación. La realización del examen es condición obligatoria para la obtención del diploma. Los resultados individuales obtenidos por los alumnos examinados no serán computados para su aprobación, quedando tan solo el registro de la fecha de sometimiento a examen. El MEC divulga anualmente los resultados de las evaluaciones informando el desempeño de cada curso, sin identificar nominalmente a los alumnos. Los resultados son utilizados para estimular la calidad de la enseñanza. El PAIUB cuenta hoy con más de cien proyectos de evaluación institucional. “Tal programa está consolidado y propone una evaluación interna/externa con carácter participativo y voluntario” (Morosini, 1997).

¹⁷¹ El sistema anterior facultaba al egresado el derecho al diploma, en base al proceso de evaluación de las instituciones de Enseñanza superior, quedando su registro a cargo de las Universidades acreditadas y en los demás casos, a cargo del MEC.

¹⁷² En el año 1997 se aplicó a los cursos de Ingeniería Química, Medicina, Veterinaria y Odontología. Se realiza al final del mes de junio de cada año.

¹⁷³ MOROSINI, M. Op. Cit., 1997.

¹⁷⁴ GARCIA, GUADILLA. Op. Cit., 1996.

futuros estudiantes. Entre estas exigencias figura la publicación de los resultados de las últimas evaluaciones del “provão”. También se exige la inclusión de datos sobre cualificación del cuerpo docente, número de alumnos por curso, valor de las cuotas, descripción sobre el acervo de libros, área física disponible, laboratorios, etc.

6- Reconocimiento y validez de títulos

Cabe destacar que en Brasil existe una fuerte dependencia de las instituciones de educación superior con relación al gobierno nacional, y que las medidas de reconocimiento de diplomas y evaluación institucional están a cargo del MEC.

A través de la portaría ministerial N° 1539/93, el Ministro de Educación y Deporte instituyó una Comisión Permanente para subsidiar el proceso de equivalencia, revalida y reconocimiento de estudios, títulos y diplomas de nivel superior en el ámbito del MERCOSUR, bajo la supervisión de la CAPES¹⁷⁵.

La validación de diplomas y certificados de cursos de grado y de posgrado expedidos por establecimientos extranjeros de enseñanza superior es regulada por resoluciones que fueron emitidas por el ex Consejo Federal de Educación¹⁷⁶. Estas resoluciones determinan como competentes, para conceder las reválidas de diplomas de grado a las universidades reconocidas y a las instituciones federales de enseñanza superior que brinden cursos reconocidos correspondientes a los referidos títulos extranjeros. Esta reválida deberá ser realizada por una comisión especialmente designada constituida por profesores de la institución o de otra similar con calificación compatible con el área de conocimiento y con el nivel del mismo. En el caso de no cumplimiento de los requisitos mínimos la comisión solicitará que el candidato realice estudios complementarios en la propia institución. La misma legislación dispensa de reválida a los casos de acuerdo cultural entre Brasil y el país de origen del diploma¹⁷⁷.

La LDB sancionada en 1996 ratifica estas tendencias en materia de validación de títulos en su artículo N° 48, 1°, 2° y 3°), los cuales se han transcritos en el apartado 2 de este capítulo.

7- Equivalencia, homologación y reconocimiento de títulos en el marco del MERCOSUR

Algunos especialistas brasileños han comenzado a estudiar el tema de reconocimiento de diplomas y títulos *“...no sólo como una forma de control burocrático sino como un factor de incentivo para la mejora de la calidad universitaria y, consecuentemente, la mejora del sistema de educación superior del país y, en una perspectiva de regionalización, al aumento de la competitividad del megabloque buscando una participación activa del mismo en el contexto internacional”*¹⁷⁸.

¹⁷⁵ MOROSINI, M. Op. Cit., 1997.

¹⁷⁶ Resolución 03/85 y 02/92.

¹⁷⁷ MOROSINI, M. Op. Cit., 1997.

¹⁷⁸ MOROSINI, M. Op. Cit., 1997.

Sin dudas entre los desafíos a que se enfrenta la educación superior a comienzos del siglo XXI se encuentra el de la integración regional con el fin de cualificar y tornar más competitivos a los recursos humanos de alto nivel para la participación en el mercado mundial. En este marco, el reconocimiento de estudios y diplomas de instituciones de educación superior se torna indispensable para el desarrollo de redes académicas que consoliden el capital científico y tecnológico del país.

“En el marco de las tendencias de la modernidad, en donde el Estado Evaluador es uno de los factores para alcanzar el desarrollo nacional, surge una nueva tendencia para la movilidad académica: el proceso de reconocimiento de diplomas vía tablas de equivalencia de materias tiende a ser sustituido por el proceso de reconocimiento de instituciones superiores que otorgan diplomas. (...) Si no existe una institución supranacional para el reconocimiento de diplomas académicos, es necesario apostar a parámetros mínimos definidores de calidad. Así, la cuestión del reconocimiento de diplomas trae consigo la cuestión de la evaluación institucional”¹⁷⁹.

¹⁷⁹ MOROSINI, M. Op. Cit., 1997.

CUADRO COMPARATIVO EVALUACIÓN - ACREDITACIÓN

		Francia	España	Colombia	México	Brasil
1. Cuenta el país con un Sistema de Evaluación y Acreditación	Existe “virtualmente” un sistema integrado por las 6 asociaciones acreditadoras, los colegios profesionales y el CHEA (Consejo para la Acreditación de la Educación Superior).	Cuenta con un sistema de Evaluación .	No se ha establecido un sistema de Evaluación y Acreditación.	Sistema Nacional de Acreditación (Art. 53 Ley 30 – 1992	Se realizan múltiples actividades de Evaluación y Acreditación. No existe un sistema orgánico.	La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Nº 9394/ 1996)sienta en las bases del sistema. El Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior se crea por Decreto –octubre 1996. A nivel de posgrado se creó en 1075 el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la coordinación de Desarrollo del Personal de Niveles Superiores (CAPES)
2. El sistema es oficial o privado (surge de ley o de la iniciativa privada).	Surge de la iniciativa privada y no está regulado por la ley.	El sistema es oficial pero no autónomo. Autoridad administrativa independiente.	-----	El sistema es oficial establecido por Ley Nº 30-1992	Tema aún no definido. Se discuten dos opciones: - Sistema regulado y normalizado. - Sistema determinado por la sociedad civil. “CONAEVA”Com. Nac. de Evaluación de la Educación Superior.	Es oficial y surge de la legislación.
3. Organismo responsable del sistema	No existe un organismo Oficial responsable del sistema. El CHEA “supervisa” a las asociaciones acreditadas.	El Comité Nac. de Evaluación de los Establecimientos Públicos de carácter científico, cultural y profesional (CNE).	No existe un organismo oficial ni privado responsable.	CNA Consejo Nacional de Acreditación Art. 54 Ley 30- 1992. Acuerdos Nº 04 y Nº06 de CESU (Consejo Nacional de Educación Superior). El que otorga las acreditaciones es el Ministro de Educación.	No existe un organismo que coordine. Se tiende a crear un organismo no gubernamental.	A nivel de grado la Secretaría de Educación Superior (SES) creó la Comisión Nacional de Evaluación de las universidades (1993). A nivel de posgrado la CAPES.
4. La evaluación es obligatoria o voluntaria	Voluntaria, per las ventajas que ofrece la acreditación la tornan “virtualmente” obligatoria.	No acredita	No es obligatoria.	El sistema es voluntario Art. 53 Ley 30/1992	Se propone que sea voluntaria. Se propone que sea no punitiva.	El sistema es voluntario pero se ha acogido un alto número de Instituciones
5. La acreditación es obligatoria o voluntaria.	La acreditación es voluntaria pero las asociaciones profesionales no habilitan para el ejercicio profesional a los egresados de carreras no acreditadas.	No acredita.	No es obligatoria.	La acreditación es voluntaria Ley 30 de 1992. No reemplaza a la inspección y vigilancia a cargo del Estado.	Para las carreras se propone que sea voluntaria.	En el caso de los posgrados todas las instituciones que pretendan otorgar maestrías y doctorados deben acreditarse ante la CAPES
6. La acreditación es temporal o definitiva.	No tiene validez indefinida. La “reacreditación” puede ser por 10 años o períodos menores.	Si bien no acredita las evaluaciones son periódicas.	-----	La acreditación debe basarse en un proceso evaluativo. Tiene carácter temporal. (Adcuerto Nº 6 del CESU).	-----	Los programas (maestrías y doctorados) – CAPES – se “reevalúan” cada dos años. Los programas de grado son reevaluados periódicamente.
7. La acreditación se vincula al financiamiento	En forma indirecta. El Estado no otorga ayuda financiera (becas,	No. Ni la legislación ni lo actuado hasta ahora por el		No se vincula directamente. Las instituciones acreditadas	Por el momento no. ANUIES propone ayudar económicamente	En el caso de los posgrados el sistema se utiliza para la distribución de fondos, becas

	subsidios, etc) a instituciones no acreditadas.	CNE así lo indican.	-----	“disfrutan de las prerrogativas que para ellas establezca la ley”. Art. 53 Ley 30/1992.	a las universidades más débiles.	u otros beneficios.
8. La acreditación establece jerarquías entre las instituciones o programas.	Oficialmente no se establecen jerarquías entre las instituciones.	La evaluación no tiene por objetivo determinar jerarquías. Hasta la creación del CNE algunos diarios y revistas (“Le Monde de l’Education”) establecieron jerarquías.	-----	No establece jerarquías entre las instituciones o entre programas (Acuerdos del CESU)	Se tiende a que no las establezca.	En el caso de los posgrados las instituciones se agrupan por categorías en cinco grandes grupos.
9. La acreditación otorga reconocimiento y validez nacional a los títulos.	No. Las asociaciones profesionales establecen criterios para la certificación y la obtención de la licencia o habilitación profesional y para realizar cursos que ofrezcan la preparación para los exámenes exigidos.	NO.	-----	No. El ejercicio de las profesiones está regido por leyes o decretos especiales.	El CENEVAL ha sugerido a la SEP la revisión de la reglamentación del ejercicio profesional en vista a obtener que el Exámen de Calidad Profesional que toma el CENEVAL forme parte de los procedimientos para la habilitación profesional. (EGCP) Exámenes Generales de Calidad Profesional.	La Ley de Directrices y Bases estableció la validez nacional de los títulos.
10. La acreditación habilita para el ejercicio de las profesiones.	No directamente. Pero se requiere para el otorgamiento de la licencia profesional.	NO	-----	-----	No. La habilitación esta a cargo de la SEP y de las Secretarías de los Estados. El CENEVAL realiza los exámenes pero éstos no definen la habilitación. El ejercicio se logra mediante una “Cédula Profesional” que otorga el Estado. Art. 5 de la Constitución. Los estados federados son responsables.	Se crea por Ley 9131/95 el Exámen Nacional de Curso (Prova) para los estudios de grado. El examen es requisito para recibir el diploma. El diploma concede el derecho al ejercicio profesional.
11. Quien acredita las especialidades	Las asociaciones acreditadoras y los colegios profesionales.	NO	-----	-----	El CONACYT evalúa con connotaciones de acreditación los programas de posgrado.	-----
12. Quien acredita las maestrías y doctorados.	Idem	NO	-----	El Decreto 836/1994 establece normas para creación de maestrías con participación del ICFES. El Decreto 2.791/1994 para los doctorados. Crea la Comisión Nacional de Doctorados. Propone criterios de acreditación. Tiene a su cargo la evaluación externa.	Las asociaciones de Escuelas y Facultades. AMFE (Medicina) FMEO (Odontología) AMEAS (Ed. Agrícola) ANFECA (Contaduría y Admin.)	La “Coordinación de Desarrollo del Personal de Nivel Superior” (CAPES) (1975) en relación con el Consejo Nacional para el Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq).