

La acreditación mexicana desde una perspectiva comparativa

Wietse DE VRIES

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

Recibido: marzo 2007

Aceptado: mayo 2007

Resumen

México cuenta desde 2000 con un sistema formal de acreditación de programas e instituciones. La operación del sistema es, a primera vista, muy parecida a los ejercicios en marcha en la Unión Europea y otros países, pero una serie de factores en el contexto lleva a que los resultados de la acreditación sean marcadamente distintos que en otros lugares. Desde una perspectiva comparativa, se señala que la puesta en práctica de un sistema de acreditación no solamente depende de decisiones técnicas, sino que existe una serie de condiciones políticas, legales y culturales que pueden impedir que la acreditación funcione de manera adecuada.

Palabras clave: Acreditación, calidad, cambio organizacional, reforma de la educación superior.

Abstract

Mexico formally set up a system of program and institutional accreditation in 2000. The workings of this system are, at first sight, very similar to processes in place in the European Union and other countries, but several contextual factors produce results that are markedly different from those in other places. From a comparative perspective, this article points out that the implementation of an accreditation system not only depends on technical decisions, but that several political, legal and cultural conditions can seriously hamper the system in practice.

Key words: Accreditation, quality, organizational change, reform in higher education.

La acreditación de programas e instituciones de educación superior es una práctica cada vez más habitual. En casi todos los países existen, actualmente, sistemas nacionales y todos parecen operar de la misma forma. Ello haría suponer que alrededor del mundo nacieron sistemas semejantes de regulación de estándares educativos y que pronto podríamos comparar la calidad de programas e instituciones de manera internacional.

Sin embargo, a pesar de las semejanzas en los procesos, las secuelas de los ejercicios de acreditación pueden resultar asombrosamente distintas. En algunos países,

la acreditación frenó el crecimiento de universidades privadas, en otros parece estimularlo. Del mismo modo, en algunos lugares la acreditación lleva al cierre de programas, mientras que en otros se acreditan a todos los programas que solicitaron la evaluación, aparentemente sin problemas.

La acreditación en México resulta ser un buen ejemplo en este sentido: el proceso adoptado guarda una gran semejanza con los que están en operación en otros lugares, pero se presentan varias condiciones contextuales que llevan a consecuencias marcadamente distintas. Haremos aquí un análisis de cómo estos factores contextuales pueden influir en los resultados de la acreditación.

Un marco de comparación

Con la existencia de sistemas de acreditación en prácticamente todo el mundo, cabe preguntarse como contrastarlos. Desde una perspectiva comparativa sobresale que, en cuanto a la operación práctica, virtualmente todos los países parecen haber adoptado la misma lógica: se establece una agencia de acreditación que elabora los criterios, las instituciones efectúan una auto-evaluación, un grupo de pares académicos visita a la institución, y se entrega un informe final (Westerheijden, Brennan y Maassen 1994).

Además de coincidir en la organización del proceso, parece haber un consenso acerca del fin: en vez de ejercicios de evaluación –que suelen enfatizar el diagnóstico– la acreditación se introduce con el claro objetivo de establecer cuáles programas o instituciones serán formalmente reconocidos y cuáles no. El papel central de la acreditación es atestiguar públicamente acerca del valor de una institución educativa o de un programa académico (el Khawas, 2001).

Bajo esta lógica se ha producido, en prácticamente todo el mundo, una transición desde procesos de evaluación hacia procedimientos de acreditación. Los ritmos han sido distintos: en los Estados Unidos de Norteamérica existen procesos de acreditación desde hace más de un siglo, mientras que en Europa las instancias de acreditación han surgido sólo recientemente, dentro del contexto de la integración de la Unión Europea.

En México y América Latina el paso desde la evaluación hacia la acreditación también es reciente –desde aproximadamente 2000– pero sorprende la rapidez del cambio: al inicio de los noventa, la introducción de procesos de evaluación tomó varios años de convencimiento. La introducción de la acreditación, en cambio, se produjo casi sin obstáculos. Actualmente, casi todos los países cuentan con sistemas de acreditación y empiezan a surgir experiencias de colaboración regional (Lemaitre, 2005; Tünnermann, 2005).

Aunque los procesos y lógicas sean semejantes, se evidencia en la literatura una amplia variedad en los motivos o los progresos para instaurar un sistema de acredi-

tación. Una primera razón, que hace más de un siglo produjo las primeras agencias de acreditación institucional en los Estados Unidos de Norteamérica, se originó en la necesidad de establecer estándares compartidos entre instituciones para la preparación o la formación adecuadas de estudiantes dentro de un sistema crecientemente diverso (El Khawas, 2001). Ello llevó a que se adoptasen estándares acerca de la duración de programas, de las calificaciones del personal académico y de los requisitos de admisión. Este tipo de acreditación tuvo como propósito central aspectos como la movilidad, los procedimientos de admisión y el reconocimiento de estudios entre instituciones. No obstante, inicialmente no se emitían juicios acerca de la calidad en general o del aprendizaje de los estudiantes.

Solamente más tarde, a partir de los años treinta del siglo XX, se empezó a considerar una amplia escala de actividades educativas, relacionadas con los objetivos específicos de cada establecimiento. De esta forma se empezó a considerar el cumplimiento de la misión peculiar de cada universidad como piedra angular de la acreditación norteamericana.

Paralelamente nació en los Estados Unidos un sistema de acreditación de programas educativos, donde el enfoque evaluativo era el nivel de preparación alcanzado por los graduados. Esta forma de escrutinio externo tuvo su origen en las preocupaciones de organizaciones de profesionistas. Desde inicios del siglo XX, asociaciones profesionales, notablemente las de Medicina y Derecho, elaboraron estándares mínimos, analizaron programas, y publicaron inventarios de los programas que cumplían con sus requisitos.

En los ochenta surgieron otras causas para introducir sistemas de acreditación. Una primera es la exigencia de rendir cuentas ante el gobierno, a partir de la constatación de que hay fuertes inversiones públicas en el sistema educativo y una creciente escasez de recursos gubernamentales. Una razón adicional concierne la efectividad del financiamiento público mismo: dentro de un contexto de carencia financiera, cualquier gobierno requiere un examen sobre el desempeño de cada institución para tomar decisiones económicas.

Una segunda razón, más reciente, es la integración entre países: la acreditación es una forma para poder comparar programas, tanto nacional como internacionalmente (Westerheijden, 2005). Establecer equivalencias entre países y programas facilita el movimiento internacional de estudiantes y académicos.

Una última razón es proveer información y garantías hacia los distintos actores involucrados (*stakeholders*), como estudiantes, padres de familia y empleadores, dentro de sistemas educativos cada vez más complejos (Maassen, 1997).

Existen, entonces, disimilitudes en las razones y propósitos detrás de la acreditación. Jeliaskova y Westerheijden (2001) resumen los diferentes motivos para la acreditación en los siguientes niveles:

1. Dudas serias acerca de estándares educativos
2. Dudas acerca de la eficiencia del sistema o de instituciones
3. Dudas acerca de la capacidad de innovación o de garantizar la calidad
4. La necesidad de estimular una cultura sustentable de calidad en las instituciones
5. Finalmente, como nuevo reto, el decremento en la transparencia entre sistemas.

Adicionalmente, Rama (2006) observa que se pueden distinguir varias etapas en los procesos de acreditación:

1. Etapa de convencimiento, negociación y generación de un marco normativo aceptado.
2. Etapa de instauración con fuerte orientación hacia la vigilancia y el control, que se expresa en el cierre de instituciones.
3. Etapa de motivación, que se expresa en el desarrollo de políticas de incentivos asociadas a los sistemas de fiscalización y control.
4. Etapa de coordinación internacional, procurando establecer una similitud de procedimientos y de esquemas de medición de la calidad y de los parámetros mínimos.

Como observan Jeliazkova y Westerheijden, generalmente se requiere haber atendido los problemas iniciales para moverse a una siguiente fase, aunque se pueden mezclar formas. Igualmente, la existencia de diferentes motivos implica que instaurar un sistema de acreditación no es cuestión de simplemente copiar experiencias exitosas de otros lugares. Ahora bien, ¿cómo pueden influir estos distintos motivos y fases en la operación de un sistema de acreditación?

La experiencia mexicana

¿Cómo se sitúa México en este contexto internacional? A primera vista, México no parece ser la excepción a la tendencia global: después de una década de ejercicios de evaluación que enfatizaron la mejora y el aprendizaje, se creó en 2000 el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). En el Programa Nacional de Educación 2001-2006, la acreditación ocupó un lugar central. Considerando que hay seis años de experiencia, cabe preguntarse cómo funciona la acreditación en México. Revisaremos aquí la forma peculiar de operar del sistema mexicano, en comparación con sistemas en otros países.

A partir de 1990, el gobierno mexicano impulsó varios ejercicios de evaluación para la educación superior. Dentro de las iniciativas para modernizar las universidades se introdujeron procesos para evaluar a programas educativos, a instituciones y

al sistema en su conjunto. En 1990, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) –la asamblea de los rectores de las universidades principales del país– aprobó la “Propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior” (ANUIES, 1990). Este documento contemplaba la evaluación institucional, a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA), y procesos de escrutinio de programas educativos a cargo de pares académicos, a través de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES).

La evaluación institucional

En 1990, la CONAEVA instauró el marco para la evaluación institucional. Se elaboró un formato de indicadores básicos de desempeño que cada institución pública requería llenar y enviar a la CONAEVA y la Subsecretaría de la Educación Superior (SES).

Hasta 1992, se promovieron estos procesos de evaluación de las universidades, pero a partir de 1993, la ANUIES –integrante de la CONAEVA junto con la SES– llegó a la conclusión que el ejercicio no cumplía con las perspectivas originales y la CONAEVA dejó de reunirse (de Vries, 1999). Así, la evaluación institucional dejó de existir *de facto* en el sector público alrededor de 1995, aun cuando las universidades siguieron entregando el formato llenado hasta alrededor de 1998.

Al mismo tiempo, la Federación de Instituciones Particulares de Educación Superior (FIMPES) creó su propio esquema de evaluación institucional. En 1981, un grupo de universidades privadas había creado la FIMPES, con el propósito de mejorar la colaboración entre sus asociados y el resto de instituciones educativas. En su propósito original no quedó establecido explícitamente que la acreditación de las instituciones fuese una de sus funciones, pero frente al activismo del gobierno federal en el sector público, la FIMPES inició en 1993 un proceso formal de acreditación para sus miembros, tomando como modelo la acreditación institucional en los Estados Unidos de Norteamérica.

En 2002 la FIMPES publicó el documento “Principios de la Acreditación” que contiene la segunda versión de los criterios de acreditación. Esta versión de los criterios contiene 169 requerimientos, relacionados con los procesos o elementos críticos de una institución de educación superior. La acreditación está concernida principalmente con la mejora de la calidad educativa y con la garantía de que las instituciones acreditadas cumplen los estándares establecidos. La acreditación por parte de FIMPES significa que, a su juicio, la institución tiene una misión pertinente y que cuenta con los recursos, programas y servicios suficientes para cumplir con ella.

La evaluación de programas

Para la evaluación de programas educativos, en 1991 se crearon los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). La evaluación de los CIEES se realiza mediante visitas de pares académicos, agrupados en siete áreas del conocimiento, además de un comité para evaluar la administración y gestión institucional y uno para el ámbito de la difusión y extensión de la cultura. Estos comités entregan un informe por escrito de cada uno de los programas evaluados, en base al marco de referencia de cada comité, con una serie de recomendaciones para mejorar la calidad. Aunque al inicio de los noventa hubo cierta insistencia por parte del gobierno federal de que los CIEES podrían acreditar programas, estas propuestas no prosperaron, ya que los distintos comités enfatizaron que su función era contribuir a la mejora a través de recomendaciones, en vez de emitir juicios sobre el cumplimiento de estándares.

Por su parte, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) introdujo en 1991 la evaluación de programas de postgrado mediante el Padrón de Excelencia. Para la evaluación, el CONACYT estableció una lista de criterios mínimos con que debía cumplir cada postgrado para ser reconocido. Inicialmente, la evaluación se realizaba a partir de la información documental entregada por cada postgrado, pero a partir de 1995 se introdujeron visitas de dos evaluadores externos que, de manera independiente, elaboraron informes sobre el estado que guardaba el programa.

El tránsito hacia la acreditación

Así, hacia finales de los noventa existían distintas instancias que efectuaban evaluaciones externas a instituciones y programas. Además de las arriba mencionadas empezaron a surgir organismos privados que ofrecían acreditar programas, sin que quedaba claro cual era su reconocimiento legal. Frente a esta situación, la ANUIES propuso en 1997 la creación de un organismo no-gubernamental, con la intención de regular el conjunto de organismos mediante el reconocimiento formal a las instancias de acreditación que cumplían con los requisitos establecidos. Así fue constituido, en 2000, por decreto presidencial, el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), como una asociación civil, formalmente independiente del gobierno.

Sin embargo, el COPAES agrupa, en su Asamblea General, las distintas instancias que ya habían participado en la evaluación: en su Asamblea hay representantes de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana (ANUIES), la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), la Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos

Veterinarios Zootecnistas de México, el Colegio de Ingenieros Civiles de México, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, la Barra Mexicana, el Colegio de Abogados, la Academia Mexicana de Ciencias, la Academia Nacional de Medicina de México y la Academia Nacional de Ingeniería.

A partir de su creación, la COPAES empezó a reconocer a distintas agencias de acreditación, autorizadas para evaluar programas de Administración, Contaduría, Medicina, etc. Hasta 2005, COPAES había autorizado a 16 organismos de acreditación.

Paralelamente, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) empezaron a asignar calificaciones a los programas que habían evaluado desde 1994. A partir de 2000, los CIEES establecieron una clasificación que indica la cercanía de cada programa educativo a la acreditación, siendo el nivel 1 para aquellos que están en condiciones óptimas para acreditarse en el corto plazo; el nivel 2 para los que podrían lograrlo en el mediano plazo, y el 3 para los que lo conseguirán en el largo plazo. La principal razón por la cual los CIEES siguen funcionando es que en muchas áreas del conocimiento todavía no existen instancias de acreditación autorizadas por el COPAES.

Al mismo tiempo, en el 2001, la SES y el CONACYT ajustaron la evaluación del postgrado a través de la creación del Programa Nacional de Postgrado (PNP), heredero del Padrón de Excelencia del CONACYT. Un cambio fundamental, en comparación con el ejercicio anterior, es que el PNP decidió reconocer a dos tipos de postgrados: aquellos enfocados a la formación de investigadores y otros que buscan formar profesionistas.

Los programas de postgrado pueden solicitar su registro en el PNP cumpliendo con lo establecido en sus lineamientos. Los programas que logren su registro en el Padrón Nacional de Postgrado se clasificarán de dos maneras:

1. Competente a nivel internacional: programas que satisfacen plenamente todos los requisitos establecidos en los lineamientos e indicadores de tipo cualitativo y cuantitativo considerados para su registro en el Padrón Nacional.
2. Alto nivel: programas que satisfacen todos los requisitos cualitativos y cuantitativos para ser incluidos en el PNP, pero que no alcanzan aún un perfil de competitividad internacional.

El impacto de la acreditación

Después de revisar cómo se formaron y cuáles son los objetivos de cada una de las instancias de evaluación y acreditación de la educación superior que operan actualmente, es menester ver cuáles han sido los impactos. Empezamos por los datos recientes de los programas educativos evaluados por los CIEES en cada comité de pares por área de conocimiento:

Comité	Número de programas	Porcentaje del total
Comité de Arquitectura, Diseño y Urbanismo	103	3,67
Comité de Ciencias Agropecuarias	281	10,02
Comité de Ciencias de la Salud	493	17,59
Comité de Ciencias Naturales y Exactas	265	9,45
Comité de Ciencias Sociales y Administrativas	858	30,61
Comité de Educación y Humanidades	317	11,31
Comité de Ingeniería y Tecnología	486	17,34
Total	2.803	100,00

Tabla 1

Programas evaluados por CIEES hasta agosto 2005

Fuente: CIEES, www.ciees.edu.mx, consultado septiembre 14, 2005.

Los 2.803 programas evaluados corresponden a poco más de una tercera parte del total de programas que se ofrecen en el país, ya que la ANUIES registró 7.849 programas de licenciatura en 2004 (ANUIES, 2004). De los programas evaluados, sólo 1.125 (el 40%) obtuvieron la clasificación de nivel uno, lo que significa que estarían en condiciones de obtener la acreditación en el corto plazo o que pueden ser considerados de calidad en el caso de programas para los que no existe aún un organismo de acreditación. De los 1.125 programas de nivel uno, 750 son licenciaturas y 375 postgrados. Así, al final de 2005, conforme los datos de los CIEES, solamente el diez por ciento de las licenciaturas del país cuenta con las condiciones para ser acreditadas.

Por otra parte, a partir del 2000, el COPAES inició el proceso de reconocimiento de algunos organismos ya existentes y la conformación de nuevas instancias. Hasta 2006, el COPAES había reconocido a 16 organismos, mismos que han acreditado a un total de 650 programas, como muestra el siguiente cuadro.

Destaca que la acreditación por parte del COPAES ha sido un proceso lento: a lo largo de media década se han acreditado en promedio 120 programas al año. Si consideramos que hay 7.849 programas de licenciatura registrados, los acreditados representan menos del 10 por ciento de la oferta educativa en el país. Además, cabe destacar que el número de programas acreditados por CACEI (de Ingenierías) y CACECA (Administración y Contaduría) suman casi el 60 por ciento del total.

En resumen, si consideramos la acreditación de licenciaturas, destaca que el COPAES y los CIEES solamente habían dado el sello de calidad a una pequeña parte de los programas registrados. El COPAES registra 650 programas acreditados, mientras que según los CIEES 750 programas de licenciatura son de nivel uno. Sin

Organismo de acreditación	Programas acreditados en agosto de 2005	Porcentaje del total
Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería	260	40,0
Consejo de Acreditación de la Enseñanza en la Contaduría y Administración	122	18,8
Consejo Mexicano para la Acreditación de la Educación Médica	39	6,0
Consejo Mexicano de Acreditación de la Enseñanza de la Arquitectura	30	4,6
Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación en Psicología	35	5,4
Asociación para la Acreditación y Certificación de Ciencias Sociales	32	4,9
Consejo Nacional de Educación Odontológica	26	4,0
Consejo Mexicano de Acreditación y Certificación de la Enfermería	23	3,5
Comité Mexicano de Acreditación de la Educación Agronómica	23	3,5
Consejo Nacional de Acreditación en Informática y Computación	19	2,9
Consejo Mexicano para la Acreditación de Programas de Diseño	15	2,3
Consejo Nacional para la Calidad de la Educación Turística	12	1,8
Consejo Nacional de Educación de la Medicina Veterinaria y Zootecnia	9	1,4
Consejo Nacional de Enseñanza y del Ejercicio Profesional de las Ciencias Químicas	3	0,5
Asociación Nacional de Profesionales del Mar	2	0,3
Consejo Nacional para la Acreditación de la Ciencia Económica	0	0,0
Total	650	100,0

Tabla 2

Programas acreditados por organismos reconocidos por COPAES

Fuente: COPAES, www.copaes.org.mx, consultado septiembre 2005.

embargo, las evaluaciones de CIEES y COPAES coinciden en parte: hay 205 programas de nivel uno por parte de los CIEES que además están acreditados por COPAES. El total de programas de nivel uno de CIEES, acreditado por COPAES o aprobados por ambas instancias, suma poco más de mil, lo que representa el quince por ciento de la oferta total en 2005. El resto de la oferta, el 85 por ciento, es de nivel insuficiente o, más diplomáticamente, de “calidad desconocida”.

El postgrado

En cuanto al postgrado se presenta una situación similar: en 2002, el PNP incluía a 244 programas, mientras 354 programas recibieron un apoyo especial de la SES para poder alcanzar la acreditación a corto plazo. Estos números contrastan con la situación al inicio de los noventa, cuando arrancó el Padrón de Excelencia: en aquel entonces, 421 programas entraron al Padrón, el equivalente al 25 por ciento de los postgrados existentes en este momento. En 1995, el Padrón había incrementado hasta 614 programas y en 1999 el total de programas admitidos era de 468.

A partir de la evaluación en 2004 aumentó el número de postgrados con apoyo especial hasta 458, pero la cantidad de postgrados en el PNP se mantuvo estable. Así, en 2004 había un total de 711 programas incluidos en el PNP o con apoyo especial, tanto de instituciones públicas como privadas. De ellos, 244 pertenecían al PNP, 458 recibieron apoyo especial y 9 aún tenían vigente su pertenencia al Padrón de Excelencia. Sin embargo, el total de postgrados registrados por ANUIES en 2004 fue de 4.842 (ANUIES, 2004), lo cual implica que alrededor del 15 por ciento del postgrado puede ser considerado de buen nivel. Destaca además que casi todos estos programas pertenecen al sector público, mientras que prácticamente la mitad de la matrícula de maestría está en las universidades privadas.

En lo que respecta a la acreditación institucional de las universidades privadas, el FIMPES tenía a finales de 2006 a 70 instituciones acreditadas, 32 miembros en proceso de acreditación y 9 miembros que todavía no habían iniciado sus procesos de acreditación, de un universo de más de mil instituciones privadas (FIMPES, 2007).

Un balance de avances y complicaciones

¿Qué podemos concluir a partir de estos datos? Destaca que, aún cuando a partir de 2000 México cuenta formalmente con un sistema de acreditación, varios factores han llevado a que el sistema sea sumamente confuso.

En primer lugar, a diferencia de otros países, resalta que no se estableció una agencia única. A pesar de la creación del COPAES, los CIEES, el FIMPES y el

CONACYT siguieron operando. Eso dio lugar a que varios programas, especialmente los postgrados, empezaron a moverse estratégicamente en el mercado: si parecía inalcanzable la acreditación por una instancia, probaban otra. También puso en duda la calidad misma de los criterios de acreditación, cuando un programa no acreditado por una agencia lograba obtener el reconocimiento de otra. Finalmente, creó un sistema donde existe una acreditación institucional para universidades privadas, mientras que la acreditación de programas opera sobre todo en el sector público, dejando la pregunta en el aire si una institución acreditada cuenta con buenos programas o si una universidad con programas acreditados es una institución de calidad.

Un segundo punto más complicado es el objetivo efectivo de la acreditación. El impulso del gobierno para crear el COPAES obedeció a una inquietud de garantizar la calidad de programas, después de una década de rápida expansión del sector privado. Igualmente, la iniciativa de FIMPES obedeció a la intranquilidad de varias universidades privadas acerca de una “competencia desleal” de otras universidades privadas “de mala calidad”. En varios momentos, la Subsecretaría de Educación Superior anunció que la acreditación, tanto de programas como de instituciones, tendría que ser un requisito para el otorgamiento del Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE), el reconocimiento que concede el gobierno a programas educativos en el sector privado. En este sentido, hubo claras intenciones de atender la aparente falta de estándares educativos (en el esquema de Jeliazkova y Westerheijden) y de mover hacia la fase de control, con el posible cierre de instituciones (Rama).

Varios factores en el marco de regulación, sin embargo, obstruyeron a estos planes: para empezar, las universidades privadas pueden funcionar con el reconocimiento del gobierno federal, del gobierno estatal o de una universidad pública autónoma. El otorgamiento de estos permisos ha sido tradicionalmente laxo. Las universidades públicas, a su vez, pueden abrir programas educativos de manera completamente autónoma. En efecto, el sistema mexicano ha sido muy poco regulado por décadas, dando lugar a una explosión de programas e instituciones, sobre todo a partir de 1990, sin información acerca de los contenidos o resultados educativos. Además, la rápida expansión del sector privado obedeció a una política de *laissez faire* del gobierno mismo, que alentó la creación de instituciones privadas para aumentar la cobertura del sistema y para disminuir la demanda de estudiantes sobre el sector público. En este escenario resulta improbable cambiar la política pública radicalmente hacia un estricto control sobre el sector privado a partir de ejercicios de acreditación.

Como factor adicional destaca que la operación de políticas públicas a partir de los noventa se dio sin reformas en el marco legal para la educación superior. Al no modificar el marco legal, quedó sin definirse cuál instancia podría decidir sobre el cierre de programas. Es más, tampoco queda claro qué papel jurídico ostenta el

COPAES, ni cuales consecuencias pueden emanar de sus dictámenes.

El resultado de esta ausencia de un marco regulativo preciso ha llevado a que la acreditación se mantuvo como proceso voluntario y que pocos programas solicitaron ser evaluados. Frente a esta falta de interés, el gobierno federal optó por pasar a la fase de incentivos para aquellos programas que sometían “voluntariamente” a la evaluación externa. En el 2001 la Subsecretaría de Educación Superior (SES) creó un fondo especial para premiar programas educativos acreditados, el Fondo de Inversión para Universidades Públicas con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA). Un programa beneficiado por el FIUPEA recibe recursos financieros para contratar personal y para acervo, equipo de cómputo o equipamiento de laboratorios.

Esta ligazón entre acreditación y recursos especiales fue, a primera vista, positiva. Desde 2001 ha habido un aumento notable en las solicitudes para la evaluación externa, dado que los programas visitados tienen mayores posibilidades de obtener recursos públicos adicionales. Sin embargo, el efecto negativo de ligar el financiamiento extraordinario con la acreditación, radica en que las instituciones que tradicionalmente habían tenido un mayor financiamiento tuvieron la posibilidad de acreditar un mayor número de programas. Se produjo así un “efecto Mateo”: las instituciones más ricas empezaron a recibir fondos adicionales, mientras que las más rezagas quedaban excluidas del financiamiento especial. Se abrieron así nuevas brechas entre instituciones, dentro de un sistema tradicionalmente desigual.

Además, la introducción de beneficios financieros ligados a la acreditación también implicó que la evaluación operó casi exclusivamente en el sector público, ya que bajo las reglas actuales el sector privado está excluido de los recursos públicos. Como resultado, hasta 2005, de los programas evaluados por los CIEES, el 93 por ciento correspondía a universidades públicas, el 2 por ciento a instituciones privadas, un 3 por ciento a institutos tecnológicos públicos, y un 2 por ciento a otro tipo de instituciones.

El paso forzado a la fase tres en el esquema de Rama –la introducción de beneficios– produjo así paradójicamente numerosas dudas sobre las fases o problemas anteriores. En vez de operar como un sistema que podía detectar y sortear programas deficientes, la acreditación mexicana se convirtió en un proceso de detección y apreciación de buenos programas. Es más, la acreditación aparenta servir como un esquema de seguimiento de las políticas gubernamentales, para mostrar –según la misma SES– que las instituciones públicas que aplicaron sus lineamientos a pie de la letra lograron exitosamente acreditar la mayor parte de su oferta educativa (Rubio, 2006).

Sin embargo, el esquema elegido también causa serias dudas sobre la eficiencia del sistema y de las instituciones, la segunda fase de Jeliazkova y Westerheijden. Por una parte, las universidades públicas mejor financiadas lograron generalmente acreditar sus programas, mientras que las más pobres tuvieron menos éxito. No obstan-

te, todos los diplomas tienen la misma validez oficial. Por otro lado, se observan diferencias importantes en cuanto al financiamiento público recibido –en términos de subsidio por estudiante– entre programas acreditados en la misma área de conocimiento. Ello plantea interrogantes acerca de la cantidad de insumos públicos requeridos para operar un programa de calidad.

Finalmente, algunas universidades privadas optaron por someterse a la acreditación –aunque sin poder recibir recursos públicos– y varias de ellas lograron acreditar casi toda su oferta. La existencia de universidades privadas con programas acreditados al lado de universidades públicas sin programas acreditados empezó a causar varios cuestionamientos. Ante todo, puso en duda la creencia cómoda, bastante común en el sector público, de que los buenos programas se encuentran en las universidades públicas, mientras que los problemas de calidad se concentran en las privadas.

Amén de asuntos de prestigio, el avance en la acreditación también lleva a un creciente reclamo de universidades privadas por fondos públicos. El razonamiento resulta lógico: si el gobierno federal otorga fondos especiales para la mejora de programas, y becas de manutención para estudiantes de bajos ingresos, resultaría más eficiente asignar estos recursos a la luz de los resultados de la acreditación, en vez de distribuirlos con base en el carácter público o privado de las instituciones. Con ello, la tajante dicotomía entre universidades públicas y privadas está crecientemente en debate.

El balance de los impactos de la acreditación resulta, por lo tanto, confuso: pareciera que el proceso enredado de la acreditación contribuyó a enmarañar aún más a un sistema de por sí altamente balcanizado (de Vries y Álvarez, 2005). En el terreno de la acreditación institucional solamente opera el FIMPES para el sector privado. En el sector público no existe una acreditación institucional. En cuanto a la acreditación de programas, opera el COPAES, que reconoce varias instancias no gubernamentales. Estas evalúan programas en el sector público y privado, de forma voluntaria. Paralelamente, para aquellos programas sin instancia evaluadora siguen funcionando los CIEES. Para el posgrado está la evaluación del CONACYT. En medio de todas estas instancias, la mayor parte de las instituciones y programas sigue operando sin ninguna forma de evaluación externa, pero con reconocimiento oficial.

Una mirada al futuro

El sistema mexicano enfrenta entonces fuertes retos para resolver los problemas de las primeras etapas de instrumentación. ¿Pero qué podemos vislumbrar para el futuro cercano, donde se encuentra como desafío especial la transparencia entre sistemas o la internacionalización?

Las últimas etapas –por el momento– de las propuestas de Jeliazkova,

Westerheijden y Rama encierran retos especiales para el sistema mexicano. La pregunta clave en este terreno sería: ¿si nos tenemos que comparar, con quién nos contrastamos? La respuesta puede ser relativamente clara en el contexto de la Unión Europea, en el MERCOSUR de América Latina, o en Centroamérica, lugares donde han surgido iniciativas para comparar programas de manera transfronteriza.

La respuesta más lógica en el caso de México sería: los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá. Al final de cuentas, con estos países existe un Tratado de Libre Comercio que contempla un capítulo sobre el libre tránsito de profesionistas, se presenta un importante movimiento de estudiantes (sobre todo en el caso del postgrado) y hay un creciente número de personas con un título mexicano de licenciatura que busca trabajo –y el reconocimiento de sus credenciales– en el norte.

Si consideramos la cercanía de los Estados Unidos, resulta sorprendente que el modelo de acreditación desarrollado en México tiene más semejanzas con el modelo de la Unión Europea que con los procedimientos norteamericanos, algo que sucede también en otros países de América Latina (Fernández y Mora, 2005). Si bien al inicio de la organización de los CIEES hubo contactos con organismos estadounidenses, el modelo que surgió con la instauración del COPAES sigue las pautas de la Unión Europea, con un organismo nacional centralizado que supervisa agencias que acreditan a todos los programas en todas las áreas del conocimiento.

Detrás de la adopción del modelo europeo hay múltiples razones culturales. No cabe duda que México y los Estados Unidos son “vecinos lejanos”, incluso en aspectos como la acreditación. Pero aún así, el camino seguido plantea interrogantes importantes: desde una mirada más pragmática, hubiera sido mucho más sencillo seguir el modelo norteamericano, que se centra en la acreditación de instituciones en vez de programas, y donde se acredita solamente una parte de las carreras, sobre todo las profesionales como las ingenierías y las ciencias médicas.

Incluso uno puede preguntarse si la adopción del modelo europeo no ubicó prácticamente al sistema mexicano en un callejón sin salida: el esquema adoptado implica que habría que revisar a más de diez mil programas en un plazo de cuatro o cinco años, una tarea que, a la luz de la experiencia de los CIEES a partir de 1993, ha resultado ser virtualmente imposible: los CIEES lograron visitar a poco más de 2.800 programas entre 1993 y 2005, un promedio de 220 programas al año. A este ritmo, visitar los diez mil programas registrados requeriría casi 50 años, suponiendo que se dejarán de crear programas nuevos.

Del mismo modo, la experiencia norteamericana tan cercana podría haber llevado a un sistema de acreditación binacional, donde los criterios de acreditación fueran comparables para carreras semejantes, proveyendo información que facilitara el intercambio de profesionistas y el reconocimiento mutuo de estudios superiores. Igualmente, se podría haber creado un sistema descentralizado por regiones, donde las agencias de acreditación fueran realmente independientes del gobierno federal.

Cualquiera que sean las razones para preferir intercambiar experiencias con la Unión Europea, el camino seguido implica que en el futuro cercano el sistema de acreditación podría ser comparable con el europeo, pero que esta comparación servirá pocos fines prácticos, ya que, en el caso mexicano, la movilidad de estudiantes, académicos y profesionistas se da sobre todo con los Estados Unidos. Además, hay cierta ironía en el razonamiento: mientras México toma como ejemplo a la Unión Europea, la misma Unión parece adoptar el modelo de los Estados Unidos.

La ausencia de consideraciones de comparación y de movilidad internacionales al diseñar el sistema también se refleja en la adopción de los criterios para evaluar la calidad. En efecto, se puede argumentar que los criterios o estándares adoptados reflejan una consolidación de un modelo típico mexicano, en vez de un proceso de homogeneización con otros países, como es el caso de la Unión Europea a partir de Bolonia.

Este modelo peculiar mexicano tiene las siguientes características: las carreras de pregrado son de larga duración (alrededor de seis años), con un gran número de materias teóricas, y se concentran en las profesiones tradicionales (Administración, Contaduría, Derecho, Ingeniería y Medicina). Sobrepuesto a este modelo tradicional, napoleónico, siguen programas de magíster (de dos a tres años) y de doctorado (de tres a cinco años). El sistema mexicano conjuga así influencias de distintas partes: sobre la base de programas profesionales largos al estilo europeo, se erigió una segunda etapa de postgrados al estilo norteamericano. Podemos agregar a ello que las políticas educativas de los últimos veinte años han enfatizado la importancia de contar con profesores de tiempo completo con doctorado, a la usanza de las *research universities* en los Estados Unidos. El resultado de esta forma de organización, sin embargo, implica que la formación de un doctor tarda el doble en México, en comparación con otros países, y a un costo elevado.

Ahora bien, organizar a la educación superior de esta forma conviene claramente a las universidades y a los gremios de profesores, puesto que garantiza un amplio mercado de trabajo. No debe sorprender, por lo tanto, que estas características se empezaron a traducir en criterios para evaluar la calidad de los programas educativos. Pero ello implicó, como expresa Acosta (2002) que:

“El modelo de la *Research University* estaba implícito en gran parte de los criterios de evaluación de las instituciones y sus programas de los años noventa, lo que se consideró como referencia de los procesos de reforma, siendo que en realidad la gran mayoría de las universidades con reconocimiento oficial de estudios, tienen la tradición de formadoras de profesionistas y no poseen experiencia ni capacidad para desarrollar actividades de investigación científica y tecnológica original”.

Este consenso entre los principales actores del sistema implicó, por lo tanto, que se adoptasen criterios muy propios para la acreditación del sistema mexicano. Con ello se desarrolló un sistema muy *sui generis*: la acreditación no se estableció como

el motor del cambio para los programas, sino en un mecanismo que promueve la consolidación del modelo tradicional. A la par, empezó a servir también como un mecanismo de defensa para las instituciones más consolidadas contra cualquier competencia: Por parte de las universidades públicas hay constantes reclamos de que el gobierno debe regular a las universidades privadas, por parte de las universidades privadas grandes hay demandas por el financiamiento público y la regulación de los establecimientos privados pequeños, y casi todas comparten el reclamo de que se debe prohibir la entrada al mercado de instituciones extranjeras (Didou, 2005, Rodríguez, 2004). Con ello, la acreditación se convierte en una disposición proteccionista, en vez de un mecanismo que puede proveer transparencia entre y dentro de sistemas.

Conclusiones

El sistema mexicano de acreditación tiene entonces varias peculiaridades que impiden su funcionamiento adecuado. ¿Qué podemos concluir a partir de la experiencia de los últimos diez años?

En primer lugar, resulta de suma importancia rodear el proceso de un marco normativo claro, donde queda explícito cuáles son las obligaciones y las consecuencias para todos los involucrados. La experiencia mexicana indica que la ausencia de consecuencias deja al sistema sin sentido, mientras que el otorgamiento de premios a unos, pero no a otros, puede sesgar seriamente el proceso.

En segundo lugar, es importante tener claridad sobre los objetivos o los problemas que la acreditación busca atender. Como señalan Rama, Jeliaskova y Westerheijden, estos pueden ser varios y pueden cambiar con el tiempo. En el caso mexicano se presenta una notable ausencia de objetivos claros, lo cual facilita que varios actores empiezan a usar la acreditación para sus propios fines: el gobierno la emplea para ilustrar que sus políticas funcionan, las instituciones para defenderse de la competencia, y las agencias para tener trabajo. Sin embargo, establecer objetivos claros implica, ante todo, tomar decisiones políticas. En el caso mexicano, estas decisiones han comprobado ser difíciles, frente a un sistema tradicionalmente sin regulación. Tomar estas decisiones requiere replantear el carácter autónomo o privado de instituciones, y redefinir el papel del Estado frente al sistema educativo.

En tercer lugar, es de suma importancia considerar el aspecto internacional al solventar los criterios y los procesos que se usarán para definir la calidad. Optar por criterios locales de calidad resulta, en el caso mexicano, tener dos desventajas: por un lado, se adoptaron criterios muy peculiares, lo cual ha llevado a la consolidación del modelo tradicional, en vez del cambio. La adopción de estos criterios también implica que después de una década y media podríamos concluir que el 85 por ciento de los programas educativos no reúne los requisitos para ser acreditado y que solamen-

te podemos adivinar su calidad. De esta forma, la acreditación no sirvió para regular al sistema educativo, ni para informar a los actores claves.

Por otro lado, el manejo de criterios locales de calidad produce lo inverso de lo planteado en el terreno de la comparación y la movilidad internacionales: el sistema actual básicamente postula que el sistema mexicano es incomparable con cualquier otro. Si bien esto puede servir para cerrar el mercado ante la competencia, deja en el aire las preguntas claves para cualquier ejercicio de acreditación: ¿Cuáles son las competencias de los egresados universitarios en México? ¿Estamos peor o mejor que otros, o simplemente somos diferentes?

Referencias bibliográficas

- ACOSTA, A. (2002). En la cuerda floja. Riesgo e incertidumbre en las políticas de educación superior en el foxismo. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-abril 2002, Vol. 7, núm. 14.
- ANUIES (2004). *Anuario estadístico de licenciaturas*, Ciudad de México: ANUIES
- (1990), *Propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior*, Ciudad de México: ANUIES.
- DE VRIES, W. (1999). Caminos sinuosos. Experiencias de una década de evaluación y acreditación en México. En: YARZABAL, L., VILA, A. y RUIZ, R. (eds.) (1999) *Evaluar para transformar*, Caracas, Venezuela: IESALC-UNESCO.
- DE VRIES; W. (2005). *Calidad, eficiencia y evaluación de la educación superior*, A Coruña, España: Netbiblo-RISEU.
- DE VRIES, W. y ÁLVAREZ, G. (2005). Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana, *Revista de Educación Superior*, N° 134.
- DIDOU, S. (2005). *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe*, Ciudad de México: ANUIES.
- EL KHAWAS, E. (2001). *Accreditation in the USA, Origins, developments and future prospects*, Paris: International Institute for Educational Planning, UNESCO.
- FERNÁNDEZ, N. y MORA, J. G. (2005). *Educación Superior. Convergencia América Latina-Europa. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad*. Buenos Aires: Comisión Europea-UNTREF.
- FIMPES (2007). “datos estadísticos” en: (<http://www.fimpes.org.mx/index.php/content/view/full/32887>), consultado 25-01-2007.
- JELIAZKOVA, M. y WESTERHEIJDEN, D. (2001). A Next Generation of Quality Assurance Models. On Phases, Levels and Circles in Policy Development. Paper for the CHER 14th Annual Conference “Higher Education and its Clients: Institutional Responses to Changes in Demand and in Environment”. Dijon, Francia, 2-4 September.
- LEMAITRE, M. J. (2005). Responsabilidades públicas y privadas en el desarrollo de la educación superior. En: DE VRIES, W. (coord.) (2005) *Calidad, eficiencia y evaluación de la*

- educación superior*, A Coruña, España: Netbiblo-RISEU.
- MAASSEN, P. A. M. (1997). "Quality in European Higher Education: Recent Trends and their Historical Roots", *European Journal of Education*, 32(2), 111-125.
- RAMA, C. (2006). Introducción: la tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe; masificación, regulaciones e internacionalización. En: *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*, Caracas, Venezuela: IESALC-UNESCO
- RODRÍGUEZ, R. (2004). Inversión extranjera directa en educación superior: el caso de México, *Revista de la Educación Superior*, N° 130.
- RUBIO, J. (coord.) (2006). *La mejora de la calidad de las universidades públicas en el período de 2001-2006. La formulación, desarrollo y actualización de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional; un primer recuento de su impacto*, Ciudad de México: Secretaría de Educación Superior.
- TÜNNERMANN, C. (2005). Perspectivas de la universidad pública en América Latina. En: AGUËRA, E, VÁZQUEZ, J. y DE VRIES, W. (coord.) (2005) *Retos y perspectivas de la educación superior*, Puebla, México: Plaza y Valdés-BUAP.
- WESTERHELDEN, D. (2005). Accreditation in the Netherlands. Windmills between Bologna and Seattle. En: DE VRIES, W. (2005) *Calidad, eficiencia y evaluación de la educación superior*, A Coruña, España: Netbiblo-RISEU.
- WESTERHELDEN, D. F., BRENNAN, J., y MAASSEN, P. A. M. (1994). *Changing contexts of quality assessment: recent trends in western European higher education*. Utrecht, Países Bajos: Lemma.

Correspondencia con el autor:

Wietse De Vries
Vicerrectoría de Docencia
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Col. Centro 72000 Puebla, Pue.México
E-mail: cs000803@siu.buap.mx