

La acreditación en México: Algunos avances con crecientes contradicciones

WIETSE DE VRIES*
MARIA GUADALUPE MOHENO PADRÓN**
JOSÉ FRANCISCO ROMERO MUÑOZ***

Recibido: 14/12/05

Aprobado: 16/01/06

* Director de Gestión Académica, Vicerrectoría de Docencia – BUAP, cs000803@siu.buap.mx

** Coordinación de Gestión Académica, Vicerrectoría de Docencia – BUAP, gmoheno@siu.buap.mx

*** Coordinación de Gestión Académica, Vicerrectoría de Docencia – BUAP, jfromem@siu.buap.mx

Resumen: Desde 2000, la educación superior mexicana conoce un sistema de acreditación de programas, que retoma una experiencia con la evaluación desde 1990. Este artículo revisa la experiencia y el alcance de los actuales ejercicios de acreditación. Los autores concluyen que faltan por definir varios aspectos básicos, como la cantidad de agencias y las implicaciones, para que el actual sistema pueda garantizar la calidad.

Palabras claves: acreditación; evaluación; calidad de programas.

Abstract: Since the year 2000, Mexican higher education has a program accrediting system that was built upon evaluation schemes dating back to 1990. This article reviews the experience and the impact of current accrediting practices. The authors conclude that several basic aspects, such as the number of agencies and the implications, need to be defined if the current system is to guarantee quality.

Key words: accreditation; evaluation; program quality.

Introducción

Durante la última década varios países han transitado desde la evaluación hacia la acreditación. Se trata de una estrategia de regulación frente a un incremento en la diversidad de instituciones y programas, en un contexto de creciente internacionalización y de nuevas formas de intervención por parte de gobiernos nacionales.

A diferencia de los ejercicios de evaluación, que solían enfatizar el diagnóstico y el aprendizaje, la acreditación tiene como claro objetivo establecer cuáles programas o instituciones serán reconocidos formalmente y cuáles no. El papel central de la

acreditación, al final de cuentas, es de atestiguar públicamente acerca del valor de una institución educativa o un programa académico (el Khawas, 2001).

México no parece ser la excepción a esta tendencia mundial: después de una década de ejercicios de evaluación, se creó en 2000 el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). En el Programa Nacional de Educación 2001 – 2006 la acreditación ocupa un lugar central.

No obstante, después de cinco años de experiencia, cabe preguntarse como ha funcionado la acreditación en México. Para ello, en este trabajo revisaremos los datos y analizamos si los hechos difieren de los propósitos planteados o si se han generado situaciones que ponen en tela de juicio los mecanismos actuales.

Antecedentes

Según la literatura, hay varias posibles razones para instaurar un sistema de acreditación. Una primera, presente en la creación de las primeras agencias que acreditaban instituciones en los Estados Unidos hace más de un siglo, consistió en la necesidad de establecer estándares compartidos acerca del nivel adecuado de preparación o formación dentro de un sistema crecientemente diverso (El Khawas, 2001). En este inicio se adoptaron estándares acerca de la duración de programas, del personal académico y de los requisitos de admisión. Como tal, la acreditación atendió aspectos de movilidad y admisión, o de reconocimiento entre instituciones, pero no evaluaba la calidad en general o la experiencia de estudiantes y su aprendizaje. Solamente más tarde, a partir de los años treinta del siglo pasado, se empezó a considerar una amplia gama de actividades, relacionados con los objetivos particulares de cada institución. Así, el hecho de ligar la acreditación con el cumplimiento de la misión específica de cada institución llegó a formar la piedra angular de la acreditación norteamericana.

Paralelamente nació en los Estados Unidos un sistema de acreditación de programas, donde el eje era el nivel de preparación de graduados, a partir de preocupaciones por parte de las organizaciones de profesionistas. Desde inicios de los 1900, asociaciones profesionales de Medicina y Derecho desarrollaron estándares e hicieron visitas a programas, publicando listados de los programas que cumplían con sus requisitos.

Desde los ochenta surgieron otras razones para establecer sistemas de acreditación. Una preocupación relativamente nueva es la rendición de cuentas hacia el gobierno y el público en general, bajo la idea de que hay fuertes inversiones públicas en el sistema. Una adicional concierne la efectividad del financiamiento: dentro de un contexto de escasez financiera, cualquier gobierno necesita información sobre el sistema para tomar decisiones económicas. Otra más reciente es la internacionalización: la acreditación es una forma para poder comparar programas,

tanto nacional como internacional (Westerheijden, 2005), facilitando así el movimiento de estudiantes y académicos entre países. Una última razón es proveer información y garantías hacia distintos actores externos (*stakeholders*), como estudiantes, padres de familia y empleadores, dentro de sistemas cada vez más complejos (Maassen, 1997).

Estas nuevas y viejas demandas hacia la educación superior han llevado a que en prácticamente todos los sistemas se observa una transición desde procesos de evaluación hacia la acreditación. Los ritmos han sido distintos: en los Estados Unidos 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 Comunidad Europea. En América Latina, existen experiencias nacientes en Chile y en Centroamérica (Lemaitre, 2005; Tünnermann, 2005).

La experiencia mexicana

A primera vista, México se ha movido en el mismo sentido. Hace una década y media, el gobierno federal impulsó varios procesos de evaluación para la educación superior. Dentro de las iniciativas para modernizar las universidades se introdujeron procesos para evaluar a estudiantes, académicos, programas, instituciones y al sistema en su conjunto¹. En 1990, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) aprobó la “Propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior”. Esta propuesta contemplaba:

- Procesos de evaluación institucional, a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA).
- Procesos de evaluación interinstitucional de programas a cargo de pares académicos, a través de Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES).

La evaluación institucional

En 1990 la CONAEVA estableció el marco de “Lineamientos generales y estrategias para evaluar la educación superior”. Para la evaluación institucional se elaboró un formato de indicadores básicos que cada institución pública requería llenar y entregar a la CONAEVA. Hasta 1992, el grupo técnico de la CONAEVA impulsó los procesos de autoevaluación de las universidades. A partir de 1993, sin embargo, 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

¹ Aunque el gobierno federal mexicano impulsó una amplia variedad de procesos de evaluación, en este trabajo nos concentramos en la evaluación institucional y de programas.

(de Vries, 1999). Aunque las universidades siguieron entregando el formato llenado hasta alrededor de 1998, dejó de ser una herramienta de evaluación.

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 explícito que la acreditación de las instituciones fuera una de sus funciones. Sin embargo, frente al activismo del gobierno federal en el sector público, la FIMPES inició en 1993 con un proceso formal de acreditación para sus miembros, tomando como modelo la acreditación institucional en los Estados Unidos.

En 2002 la FIMPES publicó el documento “Principios de la Acreditación”, que contiene la segunda versión de los criterios de acreditación y es parte del “Sistema para el Ingreso y Permanencia en la FIMPES a través del Fortalecimiento y Desarrollo Institucional”, documento aprobado por la Asamblea General el 30 de octubre de 1992. 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 la institución tiene una misión pertinente y que cuenta con los recursos, programas y servicios suficientes para cumplir con ella.

Evaluación de programas

Para la evaluación de programas, en 1991 se crearon los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Propuestas iniciales de que los CIEES podrían acreditar programas no prosperaron, ya que los distintos comités enfatizaron que su función era contribuir a la mejora a través de recomendaciones.

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 y uno para la difusión y extensión de la cultura. Estos comités entregan un reporte por escrito de cada uno de los programas evaluados, en base al marco de referencia de cada Comité, con una serie de recomendaciones para elevar la calidad de los mismos. La evaluación de programas por parte de los CIEES adquirió desde el inicio especial importancia por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), debido a que un capítulo del TLC contempla la movilidad de profesionistas, creando así la necesidad de un sistema de certificación de programas educativos.

Por su parte, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) introdujo en 1991 la evaluación de programas de posgrado mediante el Padrón de Excelencia de Posgrados. Para ello, el CONACYT elaboró una lista de criterios mínimos con que debía cumplir cada posgrado. Inicialmente, la evaluación se realizaba a partir de la información entregada por cada posgrado, 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.

En términos generales, distintas instancias mexicanas han seguido la misma lógica que en otros países: se establece un organismo de evaluación, se elaboran los criterios, se efectúa una autoevaluación, una visita y se entrega un reporte o dictamen

El paso hacia la acreditación

Así, hacia finales de los noventa existían distintas instancias que efectuaban evaluaciones externas a instituciones y programas. Amén de los arriba mencionados empezaron a surgir organismos privados que ofrecían la acreditación de programas, sin que quedaba claro cual era su estatus legal. Frente a este panorama, la Asamblea General de la ANUIES acordó en 1997 la creación de un organismo no gubernamental, con el propósito de regular el sistema mediante el reconocimiento formal a las instancias de acreditación que cumplían con los requisitos establecidos. Tras un proceso de análisis para definir la estructura y funciones que debería tener este organismo, fue constituido en 2000 el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, (COPAES), como una asociación civil independiente del Gobierno.

El COPAES agrupa, en su Asamblea General, las distintas instancias que ya había incursadas en la evaluación: en la 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, Colegio de Abogados, la Academia Mexicana de Ciencias, la Academia Nacional de Medicina de México y la Academia Nacional de Ingeniería.

En los años posteriores, la COPAES empezó a reconocer a distintas instancias de acreditación. Nacieron así agencias de acreditación para Administración, Contaduría, Medicina, etc. Hasta el momento COPAES ha reconocido a 16 organismos.

Simultáneamente, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) empezaron a asignar calificaciones a los programas que habían evaluados. Anteriormente, las evaluaciones de los CIEES se habían centrado en la mejora y no se otorgaron calificaciones. 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 lo podrían lograr 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 no existen todavía instancias reconocidas por COPAES.

Al mismo tiempo, en el 2001, la SES y el CONACYT ajustaron la evaluación del posgrado a través del Programa Nacional de Posgrado (PNP), heredero del Padrón de Excelencia del CONACYT. Un cambio fundamental, en comparación con el Padrón de Excelencia, fue que el PNP reconoce dos tipos de posgrados: aquellos enfocados a la formación de investigadores y otros que buscan formar profesionistas. Los objetivos son fomentar la mejora del posgrado nacional, reconocer y asegurar la buena calidad de los Programas de Posgrado e impulsar las especialidades técnicas.

Los programas de posgrado 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 Posgrado se clasificarán de dos maneras:

- Competente a Nivel Internacional, son los programas que satisfacen plenamente, y superan todos los requisitos establecidos en los lineamientos e indicadores de tipo cualitativo y cuantitativo considerados para su registro en el Padrón Nacional.
- Alto Nivel, son los 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.

Además de la reactivación del PNP, la SESIC y la CONACYT crearon un programa especial para apoyar a aquellos posgrados que podrían ingresar al PNP antes del 2006. Así, el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP) ofrece apoyos financieros para mejorar la planta académica y la infraestructura, además de becas para estudiantes, con el fin de que estos posgrados logren ingresar al PNP. Las evaluaciones se realizan a partir de planes de desarrollo entregados por los posgrados, que son evaluados por pares convocados por la SES y el CONACYT.

Así, en términos generales, distintas instancias mexicanas han seguido la misma lógica que en otros países: se establece un organismo de evaluación, se elaboran los criterios, se efectúa una autoevaluación, una visita y se entrega un reporte o dictamen (Westerheijden, Brennan y Maassen 1994).

La situación actual

Ahora bien, después de revisar cómo se formaron y cuáles son los objetivos de cada uno de los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior que operan actualmente, es conveniente observar cuáles han sido los avances. Empezamos por mostrar los datos recientes de los programas educativos evaluados por los CIEES en cada comité de pares por área de conocimiento:

Programas evaluados por CIEES hasta agosto 2005

Comité	Número de programas	% 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

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

Ahora bien, 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 registraba 7,849 programas de licenciatura en 2004. De los programas evaluados, sólo 1,125 (40%) obtuvieron la clasificación de nivel uno, que significa que estarían en condiciones de obtener la acreditación en el corto plazo, o bien pueden ser considerados de calidad para aquellos programas en los que no existe aún su organismo de acreditación. De los 1,125 programas de nivel uno, 750 son licenciaturas y 375 posgrados. Así, conforme los datos de los CIEES, sólo el 10% de las licenciaturas del país cuenta con las condiciones para ser acreditadas.

Por otra parte, con la creación en 2000 del COPAES se inició el proceso de reconocimiento de organismos ya existentes y la conformación de nuevas instancias. Hasta el momento COPAES ha reconocido a 16 organismos, mismos que han acreditado un total de 650 programas, tal y como muestra el siguiente cuadro.

Programas acreditados por organismos reconocidos por COPAES

Organismo de acreditación	Siglas	Junio 2005	Julio 2005	Agosto 2005	% del total
Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería.	CACEI	232	250	260	40
Consejo de Acreditación de la Enseñanza en la Contaduría y Administración.	CACECA	114	118	122	18.8
Consejo Mexicano para la Acreditación de la Educación Médica.	COMAEM	37	37	39	6
Consejo Mexicano de Acreditación de la Enseñanza de la Arquitectura.	COMAEA	30	30	30	4.6
Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación en Psicología.	CNEIP	29	35	35	5.4
Asociación para la Acreditación y Certificación de Ciencias Sociales.	ACCECISO	27	27	32	4.9
Consejo Nacional de Educación Odontológica.	CONAEDO	26	26	26	4
Consejo Mexicano de Acreditación y Certificación de la Enfermería.	COMACE	23	23	23	3.5
Comité Mexicano de Acreditación de la Educación Agronómica.	COMEAA	22	22	23	3.5
Consejo Nacional de Acreditación en Informática y Computación.	CONAIC	16	19	19	2.9
Consejo Mexicano para la Acreditación de Programas de Diseño.	COMAPROD	11	15	15	2.3
Consejo Nacional para la Calidad de la Educación Turística.	CONAET	10	10	12	1.8
Consejo Nacional de Educación de la Medicina Veterinaria y Zootecnia.	CONEVET	9	9	9	1.4
Consejo Nacional de Enseñanza y del Ejercicio Profesional de las Ciencias Químicas.	CONAECQ	3	3	3	0.5
Asociación Nacional de Profesionales del Mar.	ANPROMAR	2	2	2	0.3
Consejo Nacional para la Acreditación de la Ciencia Económica.	CONACE			0	0
Total		591	626	650	100

Fuente: COPAES, Septiembre 2005

Destaca que la acreditación por parte del COPAES ha sido un proceso lento: a lo largo de un lustro 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% de la oferta educativa del país. Además, cabe destacar que el número de programas acreditados por CACEI (de ingenierías) y CACECA (administración y contaduría) suman casi el 60% del total, reflejo de la cantidad de programas y de la matrícula en estas áreas.

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 por la ANUIES. El COPAES registra 650 programas acreditados, mientras que según los CIEES 750 programas de licenciatura son nivel uno. Sin embargo, las evaluaciones de CIEES y COPAES coinciden en parte: hay 205 programas nivel uno que además están acreditados. 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 posgrado

En cuanto al posgrado se presenta una situación parecida: en 2002, el PNP incluía a 244 programas, mientras 354 programas recibieron apoyo del PIFOP. Esto contrasta con la situación al inicio de los noventa, cuando arrancó el Padrón de Excelencia: en aquel entonces 421 programas entraron al Padrón, equivalente al 25 por ciento de los posgrados 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 posgrados en el PIFOP hasta 458, pero la cantidad de posgrados en el PNP se mantiene estable. Así, en 2004 había un total de 711 programas incluidos en el PNP o el PIFOP, tanto de instituciones públicas como privadas. De ellos, 244 pertenecen al PNP, 458 están en el PIFOP y 9 que aún tienen vigente su pertenencia al Padrón de Excelencia. Sin embargo, el total de posgrados registrados por ANUIES es de 4,842 (ANUIES, 2003), lo cual implica que alrededor del 15 por ciento del posgrado puede ser considerado de buen nivel. Destaca además que casi todos estos programas pertenecen al sector público, mientras prácticamente la mitad de la matrícula de maestría está en las universidades privadas.

En lo que respecta a la acreditación institucional de la FIMPES, actualmente cuenta con 72 instituciones acreditadas, 11 en proceso y cinco más en proceso de refrendo de su acreditación anterior. Sin embargo, el universo de instituciones privadas es de alrededor de 1000 instituciones.

Un balance de avances y complicaciones

¿Qué podemos concluir entonces a partir de los datos? Destaca que, aunque a partir de 2000 México cuenta con un sistema de acreditación, varios factores han llevado a que sea un sistema sumamente confuso.

La cantidad

Una primera complicación que podemos observar es que solamente un ribete del sistema participó en las evaluaciones y logró obtener un reconocimiento de calidad.

Uno podría especular que seguramente las universidades públicas –objeto de políticas de mejora y de fondos especiales- fueron los que cuentan con programas acreditados, mientras las universidades privadas –pequeñas instituciones dedicadas a la absorción de la demanda- estarían mal posicionadas. La situación no es tan simple. Para ahondar más en el análisis revisamos el número de programas evaluados por los CIEES y el COPAES y los programas de posgrado que pertenecen al PNP y al PIFOP, en una serie de instituciones de diferentes tamaños y de diferentes sectores. Encontramos lo siguiente.

– Una muestra de instituciones

Institución	Programas evaluados por CIEES	Programas Nivel 1 (Licenciatura)	Acreditados (COPAES)	Programas Nivel 1 Posgrado	PNP	PIFOP
UNAM	20	8	29	6	46	19
Instituto Politécnico Nacional	25	6	36	11	47	20
Universidad Autónoma de Yucatán	44	23	12	18	0	9
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	112	34	12	30	12	10
Universidad de Colima	91	34	7	5	4	6
Universidad de Guadalajara	191	53	33	31	9	21
Universidad Autónoma de Nuevo León	192	52	23	101	20	13
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	87	35	25	27	8	21
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	24	0	0	0	0	0
Universidad Autónoma de Chiapas	54	2	0	0	0	2
Universidad Autónoma de Guerrero	48	1	0	0	0	2
Universidad Autónoma de Nayarit	20	0	0	0	0	0
Universidad Autónoma de Sinaloa	105	13	1	6	0	5
Universidad Autónoma de Zacatecas	36	6	7	2	0	2
Universidad de las Américas-Puebla °	0	0	10	0	2	10
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey °	0	0	68	0	3	21
Universidad Iberoamericana Santa Fe	0	0	10	0	0	7
Total	2,803	750	650	375	244	458

Fuente: CIEES, COPAES, CONACYT Agosto 2005

° Cuenta con acreditación de FIMPES

El cuadro demuestra que si bien hay varias universidades públicas que avanzaron en la acreditación -algunas con amplios fondos públicos, otras sin ellas- el cuadro es de claroscuros. Destaca que después de muchos años hay varias universidades públicas que no cuentan con programas de licenciatura o de posgrado considerados de calidad. También resalta que existen universidades privadas que en este aspecto están mejor que universidades públicas.

Igualmente, aunque algunas universidades públicas se consolidaron –como Puebla, Guadalajara, Nuevo León o San Luís Potosí- cabe preguntarse si ello fue producto de políticas públicas exitosas. Al final de cuentas, las dos instituciones que han quedado fuera de la mayoría de las políticas públicas (la UNAM y el IPN) tienen muchos programas acreditados y siguen concentrando al mayor número de programas en el PNP.

Finalmente, debe llamar la atención que en el caso del posgrado hay fuertes inconsistencias entre las evaluaciones de los CIEES y las del PNP-PIFOP. El balance después de una década y media es que existen pocos programas de calidad en el país, por lo menos de acuerdo con los datos de los distintos organismos evaluadores. A su vez, estos programas están concentrados en pocas instituciones.

Muchas instancias

Un segundo aspecto que resalta en el sistema mexicano es que se crearon varias instancias que en muchas ocasiones duplican ámbitos de competencia. Así, para los programas de licenciatura operan los organismos reconocidos por COPAES, pero también siguen operando los comités interinstitucionales (CIEES). El COPAES y los comités que se crearon bajo su paraguas instituyeron criterios distintos a los elaborados por los CIEES. Sin embargo, no en todas las áreas de conocimiento se constituyeron organismos, lo cual llevó a la decisión de que para aquellos programas sin organismo de acreditación sigue vigente la evaluación de los CIEES. El resultado complicado es que actualmente hay programas acreditados por COPAES, bajo sus criterios, programas avalados por los CIEES, con criterios distintos, y programas evaluados por los dos organismos, en ocasiones con resultados distintos.

Una situación semejante se presenta en el posgrado. El CONACYT y la SES continuaron el PNP, cuyos integrantes pueden ser considerados de calidad. Adicionalmente nació el PIFOP, agrupando posgrados cercanos a la acreditación. Sin embargo, también los CIEES y el COPAES incursaron al terreno del posgrado. Así, en la actualidad hay cuatro organismos de evaluación operando con criterios distintos. Esto lleva en la práctica a que haya programas de posgrado considerados por los CIEES o el COPAES como de calidad, pero que no lograron en el PNP o el PIFOP, y al revés.

Acreditación e implicaciones

Una tercera complicación radica en que la acreditación no está atada a claras implicaciones. Para empezar, participar sigue siendo voluntario. Este aspecto se deriva de la organización peculiar del sistema mexicano: por un lado, las universidades públicas suelen ser autónomas, lo que implican que pueden abrir y operar programas educativos sin necesidad de una autorización externa. Por el otro, las universidades privadas requieren un permiso formal para abrir un programa (el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE)) pero el otorgamiento de este permiso ha sido tradicionalmente laxo, sin control de calidad posterior. Además, las instituciones privadas pueden obtener este permiso por varias vías: a través de universidades públicas autónomas, con el gobierno federal o estatal, o por la vía de un decreto presidencial. Así, ni las públicas ni las privadas tienen la obligación de entrar a un esquema de evaluación o acreditación externa.

Quizá más problemático que la falta de obligatoriedad es la falta de beneficios o repercusiones claras. Es decir, los programas no acreditados pueden seguir funcionando igual que no los no acreditados y en la práctica, todos los programas reciben un reconocimiento formal idéntico: en el registro de profesiones, el hecho de estar acreditado no influye en la validez del título.

Acreditación y políticas públicas

Ahora bien, dado que bajo las reglas de juego del sistema el gobierno no puede obligar a nadie a acreditarse, nacieron sobre la marcha distintas iniciativas gubernamentales para convencer a las instituciones. Así, al inicio de la autoevaluación institucional, el llenado del formato era prerrequisito para participar en FOMES. La evaluación de los CIEES se estableció como un compromiso de las universidades públicas en su Convenio DES-PROMEP² en 1996, impulsando a la mayoría a solicitar dicha evaluación. En el 2001 la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC)³ creó un fondo especial para premiar programas educativos acreditados, el Fondo de Inversión para Universidades Públicas con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA)⁴ para los programas consolidados o que aseguraban su calidad.

Algo similar pasó en el posgrado a través del PNP. Para un programa de posgrado, la incorporación al PNP implica el beneficio de obtener becas para sus estudiantes, mientras que para un programa beneficiado por el PIFOP significan recursos financieros para acervo, equipo de cómputo o equipos de laboratorio.

2 Primer ejercicio de planeación en el marco del Programa de Mejoramiento del Profesorado.

3 Ahora sólo Subsecretaría de Educación Superior (SES)

4 Para los programas de licenciatura no acreditados, es decir, de menor calidad, está el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y para los de posgrado el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP).

El ligazón entre acreditación y recursos especiales es a primera vista positivo. Hacia finales de los noventa, varias universidades públicas optaron por solicitar la evaluación externa, dado que los programas visitados tenían mayores posibilidades de obtener recursos públicos adicionales.

Sin embargo, el efecto negativo de ligar el financiamiento extraordinario con la evaluación y acreditación, es que las IES con el mayor número de programas acreditados⁵, cuentan con los más altos apoyos del financiamiento extraordinario, lo cual ha llevado, por el efecto Mateo, a brechas importantes en la calidad del sistema público.

Atar la acreditación a estímulos también implicó que la evaluación operó casi exclusivamente en el sector público, ya que bajo las reglas actuales el sector privado está excluido de recursos públicos: hasta el momento los CIEES han evaluado un total de 2,803 programas educativos de los cuales el 93% corresponde a universidades públicas, el 2% a instituciones privadas, un 3% a institutos tecnológicos públicos, un 1% a universidades tecnológicas y el 1% restante a otro tipo de instituciones.

En términos generales se dibuja una dicotomía: los programas en el sector público continúan recibiendo fondos públicos, aunque no estén acreditados. Los programas en el sector privado no tienen derecho al financiamiento público –salvo las becas para estudiantes en el caso del posgrado- aunque estén acreditados.

Conclusiones

A modo de conclusión, el sistema mexicano adquirió sobre la marcha varias peculiaridades que impiden el funcionamiento adecuado de las agencias de acreditación.

1. Existen muchas instancias de evaluación y acreditación, mismas que continúan operando de manera simultánea y formalmente todos con los mismos fines. Sin embargo, cada una opera con sus propios criterios que además cambian a lo largo del tiempo. Hoy en día podemos encontrar programas nivel 2 de CIEES ya acreditados por COPAES, nivel 1 pero desacreditados, o nivel 1 que no lograron ingresar al PIFOP. La actividad de distintos organismos lleva a dudas acerca de la validez del juicio de cada una.
2. No se logró formalizar el proceso, lo que lleva a que todos los ejercicios siguen siendo voluntarios, aunque más para unos que para otros. A falta de una obligatoriedad, el gobierno federal operó varios directivos ligados a los fondos especiales para estimular la participación. A razón de ello, la mayoría de las instituciones y programas optó por no participar –ante todo el sector privado que no tiene acceso a los estímulos gubernamentales- mientras otras entraron para poder recibir dinero adicional.

5 Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Yucatán y de Nuevo León.

3. No hay claridad acerca de las implicaciones de la acreditación o evidencias de que estos procesos sirven para regular el sistema. En efecto debe destacarse que desde el inicio no estaba muy claro para qué servía la evaluación, una confusión que continúa –o crece- con la actual operación de la acreditación. Hasta la fecha no se ha establecido acuerdos acerca de las consecuencias de la evaluación y acreditación. Si bien los programas acreditados pueden ser considerados de calidad –o más modestamente estar cumpliendo con una serie de requisitos mínimos para el funcionamiento decoroso- cabe preguntarse acerca de la calidad de los demás. No obstante, estos programas operan con el mismo reconocimiento y tienen la misma validez. Tampoco hay implicaciones financieras claras, salvo algunos fondos especiales.
4. Hay señales de que la acreditación, en vez de ser un proceso objetivo de revisión de estándares, está permeada por intereses particulares. Por un lado, distintos comités ofrecen cursos preparatorios para la acreditación a pago, asesorías previas o “simulación” de la visita de evaluación. Existen también integrantes o ex -miembros que han establecido sus despachos de asesoría. Por otro lado, para varias instituciones y programas existen claros intereses financieros en lograr la acreditación que pueden llevar al maquillaje de la información.
5. Finalmente, no existen mecanismos de evaluación o de vigilancia de los distintos organismos. ¿Como rinden cuentas a la sociedad? ¿Es posible que den cuentas a la sociedad sobre estado que guarda la educación superior en México sin tener una operación transparente?

Desde el inicio de los noventa ha habido muchos esfuerzos para instaurar una cultura de evaluación. El principal instigador de este proceso ha sido el gobierno federal y debe destacarse la permanencia de estas políticas. No cabe duda que ahora contamos con más información sobre el sistema que hace una década y media. Pero también hay que señalar que después de una década y media de experiencia en el terreno de evaluación, el conjunto de incursiones ha dejado un cuadro confuso. ¿Qué podemos concluir?

Una primera conclusión posible sería que la inmensa mayoría de programas en el país no cumple con los criterios mínimos de operación y que solamente el 15% opera de manera adecuada. De ser así, las implicaciones son graves: uno podría pensar que la acreditación no resultó factible ya que los programas son demasiado malos. También sugiere que las políticas de mejoramiento por parte del Estado han sido poco eficaces, dado que después de quince años no se vislumbra un amplio conjunto de instituciones o programas de calidad. Hay evidencias para esta conclusión: la consolidación de lo existente ha sido lenta, al mismo tiempo que se abrieron muchos programas e instituciones nuevos a lo largo de la última década. Basta con revisar un

PIFI para darse cuenta que muchos de estos programas operan con una planta académica débil, insuficiente infraestructura, espacios inadecuados, etc. Esto implica que la acreditación no cumplió con su cometido básico: ser un instrumento de regulación para la oferta académica.

Hay una segunda conclusión posible, en el sentido que la acreditación ha sido mal diseñada y peor operada. Un pecado de origen ha sido la cercanía entre evaluación y políticas públicas, llevando a que el proceso sirvió más para seleccionar y estimular que para promover la calidad en todo el sistema. Parte importante de los problemas radica en estas fallas. Si es así, sería importante adecuar lo existente, recuperando la experiencia de otros países.

Referencias

ANUIES (2003) Anuario estadístico de licenciaturas.

EL KHAWAS, E. (2001) *Accreditation in the USA, Origins, developments and future prospects*, International Institute for Educational Planning, UNESCO, Paris.

DE VRIES, W. (1999) "Caminos sinuosos. Experiencias de una década de evaluación y acreditación en México". En: Yarzabal, L., A. Vila y R. Ruiz (ed.) (1999) *Evaluar para transformar*, IESALC/UNESCO, Caracas.

MAASSEN, P. A. M. (1997) "Quality in European Higher Education: Recent Trends and their Historical Roots", *European Journal of Education*, 32(2), 111-125

LEMAITRE, M. J. "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*, Netbiblo-RISEU, A Coruña, España.

TÜNNERMANN, C. "Perspectivas de la universidad pública en América Latina" en: Agüera, E, J. Vázquez y W. de Vries (coord.) (2005) *Retos y perspectivas de la educación superior*, Plaza y Valdés- BUAP, Puebla, México.

WESTERHEIJDEN, D. (2005) "Accreditation in the Netherlands: Windmills between Bologna and Seattle", en: De Vries, W. (coord.) (2005) *Calidad, eficiencia y evaluación de la educación superior*, Netbiblo-RISEU, A Coruña, España.

WETERHEIJDEN, D., BRENNAN, J., & MAASSEN, P. (1994), "Changing Contexts of Quality Assessment : Recent Trends in West European Higher Education", en Westerheijden, Brennan & Maassen (ed.) *Changing Contexts of Quality Assessment: Recent Trends in West European Higher Education*. Utrecht: Uitgeverij Lemma B.V.

Sitios oficiales:

www.ciees.edu.mx

www.copaes.org.mx

www.fimpes.ur.mx