

**UNA ENCRUCIJADA INTERPRETATIVA ACERCA DE LA
ACREDITACIÓN DE LAS CARRERAS DE GRADO**

Adolfo L. Stubrin

Las diversas controversias suscitadas en torno de la aplicación de los mecanismos orgánico - funcionales previstos en la Ley 24.521 pueden resumirse en el entrecruzamiento de valores e intereses alrededor del eje centralidad - autonomía, que se manifiesta en las fricciones que suelen suscitarse entre el Estado y las comunidades que cultivan el conocimiento científico y humanístico.

Deseamos comenzar estas reflexiones dejando sentado que la asimilación que la Ley 24.521 realiza entre las universidades públicas y las universidades privadas dentro de su fórmula de “autonomía institucional y académica” no es un tratamiento del todo satisfactorio, porque el fundamento constitucional es en cada caso diferente.

Las universidades públicas son autónomas por vigencia del principio jurídico de “autonomía y autarquía” que reconoce la Constitución Nacional (artículo 75, inciso 19), mientras que las universidades privadas lo son a través de la vigencia del derecho de enseñar y aprender (C.N., artículo 14), cuyo ejercicio la Ley 24.521 viene a reglamentar.

En lo que hace al contralor estatal sobre las profesiones liberales que comprometen el interés público, éste no debería diseñarse sobre la base de una superioridad jerárquica del Ministerio de Cultura y Educación sobre las universidades para la formulación de las políticas generales en la materia (Ley 24.521, artículo 70), ni mucho menos ser empleado como pretexto para disciplinar las actividades académicas.

Es clave, en consecuencia, el modo de funcionamiento que adquiriera en la práctica el Consejo de Universidades, creado por la Ley 24.521 como órgano de coordinación y consulta del sistema universitario. El Consejo Nacional de Universidades instituido en la Ley 13.031 de 1947 y su homónimo de la Ley 14.297 de 1954 son sus claros e inquietantes precedentes. Dar acuerdo y evacuar consultas sobre la fijación de normas reglamentarias de la propia Ley 24.521 serán su prueba de fuego.

Podría ocurrir que ese órgano sirviese de complemento y correa de transmisión para que el Ministerio de Cultura y Educación fortalezca su capacidad decisional hacia el interior del ámbito universitario, o, por el contrario, sería auspicioso que homologara a escala general del país los consensos a que hubiera arribado la comunidad universitaria sobre materias de su propia competencia.

En el caso de los estándares para la acreditación de carreras de posgrado, por ejemplo, la fisonomía adoptada por el mecanismo ha sido armónica con la autonomía de las universidades públicas y con la libertad de las universidades privadas, toda vez que el Ministerio de Cultura y Educación se abstuvo de impulsar un texto concreto y la norma fue gestada y elaborada desde abajo y desde adentro por los universitarios con participación real y consensos previos logrados en el, CIN y en el CRUP.

De esa forma, la aplicación posterior de esos estándares por parte de la CONEAU en las convocatorias a acreditación de posgrados parecen no estar en riesgo de ser tachados de inconstitucionalidad, ya que la resolución dictada por el MEA sorteaba la prohibición de delegaciones legislativas en el Poder Ejecutivo, contenida en el artículo 76 de la Constitución Nacional.

Sostenemos que, a cada paso, la aplicación de las formas organizativas y de control previstas en la Ley 24.521 nos situarán en sucesivas encrucijadas interpretativas de cuya adecuada resolución dependerán en el futuro los grados de eficiencia y de justicia que vaya cobrando este proceso institucional. Ello, sin dejar de propiciar una rectificación legislativa que concurriera a zanjar de raíz las dificultades existentes.

Quizás el máximo desafío para el actual ordenamiento lo presente, en ese sentido, la estrategia a adoptar en materia de acreditación de las carreras de grado declaradas de interés

público, porque la Ley 25.421 prevé, al respecto, un conjunto de definiciones y procedimientos que habrá que traducir cuidadosamente a la práctica.

La reglamentación de la Ley 24.521 impone (artículo 7, decreto 4.991/95) que las carreras de grado de interés público sean previamente acreditadas para poder acceder al reconocimiento oficial y a la consecuente validez nacional de sus títulos.

Esa exigencia es de muy ardua implementación y, en el caso de los posgrados cuya finalidad es académica, no tiene base legal. De allí que por una resolución ministerial (no. 16701/96) se fijó un denominado “régimen de transición” por medio del cual se dispensa de la acreditación previa a maestrías y doctorados que solicitan su reconocimiento.

No caben dudas de que la Ley 24.521 escinde el tratamiento jurídico del título profesional con respecto a la colación de grados. Al trazar su peculiar régimen de autonomía, desglosa esos dos aspectos acentuando el carácter estatal del reconocimiento de los títulos de las carreras reguladas. Pero aun en las carreras no profesionales impone la carga horaria mínima y el trámite de reconocimiento ante el Ministerio de Cultura y Educación.

A los fines de ese reconocimiento (más simple en las carreras no reguladas, más complejo en las así declaradas de interés público) el Ministerio de Cultura y Educación tiene a su cargo un control de legitimidad. Su ejercicio es claramente procedente con respecto a las instituciones universitarias privadas y se ha extendido a las públicas, seguramente como manifestación de la paridad de condiciones que se desea en la materia.

La cuestión a dilucidar es si el ejercicio del control estatal afecta o no la autonomía de las universidades públicas en tanto y en cuanto proyecta sobre sus competencias específicas un conjunto de influencias que son determinantes para la efectividad jurídica (y social) de los diplomas que otorga y de las cuales no puede, por ende, sustraerse.

Despejemos la primera de esas indicaciones que es la carga horaria. Deben ser aprobadas por el Ministerio de Cultura y Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades. Si el consenso logrado en el mencionado cuerpo es genuina y participativamente elaborado, escuchando a las autoridades y comunidades de todas las universidades en él representadas, nos atrevemos a afirmar que constituir un ordenamiento mínimo y razonable cuyo contenido no lesiona la autonomía.

Pero en lo que respecta a las carreras reguladas por el Estado, su nómina y las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellas (nueva frase para las remanidas incumbencias), así como los contenidos curriculares básicos y los criterios para la intensidad de la formación práctica, estamos en presencia de un asunto delicado por el cual las susceptibilidades institucionales están a flor de piel.

Se trata del punto más ambicioso de la nueva regulación prevista en la Ley 24.521. La política de introducción, tratamiento y resolución de estas normas en el ámbito del sistema universitario, y especialmente en el seno de los órganos de coordinación y consulta es crucial para una eventual plasmación del mecanismo.

Si los estilos de deliberación colegiada que son propios de la comunidad universitaria son puntillosamente observados y prevalece la lógica de los propios actores, ser posible llegar a conclusiones comunes que resulten aceptadas con naturalidad.

Llevar adelante ese mismo proceso de manera que las universidades experimenten presiones externas, o tensiones intestinas producidas por un debate inorgánico o apresurado, significaría un peligroso camino de convertir eventuales diferencias en seguros conflictos. Es, en cambio, indispensable que los acuerdos proporcionados por el Consejo de Universidades sean fiel reflejo de la autorregulación del sistema.

Si así fuere, el control de legitimidad habría repercutido en los planes de estudio de las carreras reguladas pero sin lesionar la autonomía; el ejercicio de ese control podrá ser desarrollado por el Ministerio de Cultura y Educación a través de una oficina técnica,

mediante el análisis pormenorizado de la documentación académica para verificar el cumplimiento de los requisitos.

En relación a instituciones universitarias del sector privado las facultades de contralor pueden ser más amplias, así como también en el caso de instituciones universitarias públicas mientras dure el proceso de normalización. La mirada oficial, por su parte, sobre programas educativos recién creados en todas las clases de instituciones universitarias, deber ser más estricta.

¿Cómo encarar el control sobre el requisito de acreditación periódica ante la CONEAU u otras entidades privadas? De la misma forma: asegurando que la institución universitaria ha asistido a la agencia para exponer su carrera al proceso de acreditación en la primera oportunidad en que haya tenido lugar una convocatoria.

Estamos afirmando que es posible una interpretación alternativa a la que contiene el artículo 7 del decreto 499/95. Se exige allí la acreditación previa como condición necesaria para el reconocimiento y validez nacional de los títulos de las carreras reguladas por el Estado, mientras que el inciso b del artículo 43 de la Ley 25.421 sólo exige que acudan a ser acreditadas periódicamente.

Sostenemos que cuando el decreto 499/95 condiciona el reconocimiento y la consecuente validez nacional del título a la previa acreditación positiva de la carrera excede la órbita del control de legitimidad del que está atribuido e invade espacios reservados a la autonomía institucional y académica que la propia Ley 24.521 reconoce.

Se puede argüir en defensa de la posición oficial que esa intromisión en la vida académica es realizada por intermedio de un organismo descentralizado; que la Ley 24.521 lo crea especialmente para entablar relaciones inter pares con las comunidades académicas; que tiene una composición pluralista y se integra a propuesta de diversas instituciones, incluidas las Cámaras del Congreso.

Comencemos por reconocer que la CONEAU es, en el comparado internacional, un organismo *sui generis*, encargado de un cúmulo de funciones. Entre ellas, dos pueden considerarse como polares: la evaluación institucional es enteramente académica y su propia condición de viabilidad es que no produzca consecuencias jurídicas directas; mientras que la autorización provisoria y definitiva de instituciones universitarias privadas es de asesoramiento experto para fundamentar el control de legitimidad a cargo del Ministerio de Cultura y Educación.

Efectivamente, la incorporación de nuevas universidades privadas al sistema, capacitadas para crear carreras y conceder diplomas, es una expresión par excelencia del control de legitimidad. Por eso el decreto 576/96, al organizar el trámite retiene para el Ministerio de Cultura y Educación casi todas las competencias, limitando la participación de la CONEAU a emitir dictámenes que, sólo en el supuesto de, que sean desfavorables, serán vinculantes.

Por su parte, la otra función empieza a concretarse sobre la base de un documento, redactado por la CONEAU, titulado "Lineamientos para la Evaluación Institucional" que cuenta con la aquiescencia del CIN y del CRUP. Las evaluaciones externas que se emprendan serán respetuosas de los objetivos trazados por las propias universidades, como garantiza la Ley 24.521 (artículo 44), y también de la singularidad de cada comunidad.

Describimos antes la manera en que los estándares para acreditación de posgrado fueron establecidos. La impronta académica y la orientación en pos del mejoramiento de la calidad en las convocatorias en curso para carreras de especialización, se han reafirmado y acentuado en relación con sus antecedentes, que son los llevados a cabo por la Comisión de Acreditación de Posgrado en el lapso 1994-1996.

Conviene recapitular sucintamente las buenas razones que, a nuestro entender, condujeron a la incorporación de nuestro país al movimiento internacional de prácticas evaluativas de la educación universitaria. El principal factor fue la necesidad de procurar un aseguramiento e incremento de los niveles de calidad de la enseñanza, respondiendo a los desafíos de la masificación de las universidades preexistentes y de la proliferación de nuevas universidades, en un marco de creciente mundialización de los intercambios.

Pero, a la apuntada insatisfacción se agregaba una crisis en los mecanismos vigentes para el control de legitimidad de estas actividades. La laguna jurídica ocasionada por la carencia de una legislación específica agudiza los problemas de burocratización y formalismo en el cumplimiento de las funciones de reconocimiento de títulos por parte del Ministerio de Cultura y Educación.

Estas intervenciones, originalmente reducidas a las profesiones reglamentadas, se habían extendido a todo el espectro de la oferta académica asignando en todos los casos territorios de caza ocupacionales para cada título. A la vez, la multiplicación de éstos había configurado un laberinto en el cual las decisiones académicas de las instituciones y los proyectos de vida de los individuos se extraviaban a menudo.

La Ley 24.521 intenta dar respuesta a ambos problemas, el de legitimidad y el de calidad, dentro de su Capítulo 3 “De las condiciones para su funcionamiento”. En dos apartados sucesivos es abordado el “Régimen de Títulos” en la Sección 2 y la “Evaluación y Acreditación” en la Sección 3. Como se observa ambos órdenes están separados, y así corresponde porque sintonizan lógicas diferentes. Nos interesa, precisamente, profundizar acerca del enganche que los une (artículo 43, inciso b) en procura de una interpretación armónica.

Ese enganche puede analizarse también como el punto de corte entre la vida académica y el derecho. Implica una conexión, siempre problemática, entre los fenómenos sociales y las formas jurídicas. La bienvenida a la acreditación y la evaluación, prácticas típicamente anglosajonas, es un indicador de la necesidad de reconciliar entre nosotros a ambas dimensiones. Pero las transposiciones de términos son exactas en las matemáticas, solamente.

Para imaginar una adopción satisfactoria de la evaluación y la acreditación hay que empezar por reconocer que estos procedimientos no traen consigo las condiciones socioculturales del mundo anglosajón, en el que han sido tan útiles. Los principios organizacionales del Estado en nuestro país son, desde que en 1871 se sancionara el Código Civil, más bien europeo-continentales. Por eso mismo nuestra mentalidad organizativa y jurídica es bastante formalista.

A ello debe agregarse el flagelo que Carlos Nino bautizara como anomia boba. Se trata, pues, de imaginar una articulación adecuada entre la esfera sustantiva de los conocimientos teóricos y prácticos, en que se desenvuelve el mundo académico, y el plano formal en la que las autoridades certifican aquellos contenidos para librarlos a la esfera de la circulación mercantil o administrativa.

Una primera concesión es que la evaluación y la acreditación tendrán en nuestro país una matriz legislativa. No sabemos si el movimiento hubiera prosperado desde la propia sociedad civil como en EE.UU., pero suspicazmente imaginamos que no. La CONEAU, que vendría a ser, siguiendo con la metáfora biológica, su embrión, es un organismo oficial, si bien se precia de su independencia de juicio con respecto a las autoridades ministeriales.

Si, en el marco de la CONEAU, la marcha de la acreditación de carreras de grado reguladas se separa de la evaluación institucional para seguir los pasos de la autorización de instituciones universitarias privadas, es muy probable que las formas (jurídicas) absorberán los contenidos (cognitivos). El servicio que, en tales condiciones, los pronunciamientos sobre

acreditación presten a la autoridad de control, abrirán en la misma medida una brecha comunicacional entre la autoridad de control y las comunidades académicas.

Postulamos que el uso de la valiosa información, por supuesto pública, producida por la acreditación puede redundar en múltiples beneficios. En especial puede ayudar a las autonomías universitarias, pero también al pueblo que las nutre, al gobierno que planifica con vistas al futuro y, por qué, no, al mercado que toma personal y servicios.

Hay, sí, una condición de posibilidad para que la acreditación rinda sus frutos: que el imaginario de los actores no la asimile a las rutinas inveteradas. Para quienes ejercen el control de legitimidad, noble tarea de servicio público, la acreditación no debe ser un nombre nuevo para regimentar como en el pasado las creaciones académicas. Para quienes enseñan, investigan y aprenden en las universidades la acreditación no debe sentirse como una nueva valla a atravesar de la prueba siempre rendida ante los sistemas de poder político y económico.

La acreditación de las carreras de grado es un deber que la Ley 24.521 impone a las instituciones universitarias que imparten carreras de interés público. En lo material ese deber tiene la misma naturaleza jurídica que el relativo a la evaluación institucional interna y externa. Es decir, no se deducen de su incumplimiento sanciones directas, aunque sí innumerables efectos sociales, políticos y también -pero sólo en segundo grado- jurídicos.

En el artículo 76 de la Ley 24.521 se encuentra la única resultante expresa de una acreditación negativa de una carrera de grado regulada: la podrá recomendar que se suspenda la inscripción de nuevos alumnos, hasta que se subsanen las deficiencias y resguardándose los derechos adquiridos de los alumnos ya inscriptos. Nótese que no está previsto que las acreditadoras privadas cuenten con una facultad semejante.

El artículo 7 del decreto 499/95 crea, entonces, una sanción al impedir que el Ministerio de Cultura y Educación preste reconocimiento oficial a los títulos de una carrera que resultara no acreditada. Esa consecuencia es draconiana porque la carrera puede en la práctica desaparecer de un día para el otro. Pero es más peligrosa, si tenemos en cuenta que es el propio Ministerio de Cultura y Educación es quien establece los patrones o estándares de acreditación.

Esos estándares o patrones serían dictados por resolución ministerial previa consulta con el Consejo de Universidades (artículos 45 y 46, inciso b, Ley 24.521). Es esencial para la constitucionalidad y viabilidad político-educativa del procedimiento que el Ministerio de Cultura y Educación se abstenga (como lo hizo en el caso de los estándares de posgrado) de impulsar un proyecto centralmente confeccionado.

Los estándares no sólo definen la calidad deseable de las carreras sino que dan consistencia también a una estrategia de iniciación de cada rea profesional en un circuito de mejoramiento de la calidad prefigurado desde esta nueva función institucional de evaluación. Su atención está puesta en los contenidos científicos y pedagógicos del quehacer universitario y sus juicios son construidos eminentemente por los pares.

Utilizar esa producción intelectual para ejercer de manera directa el control de legitimidad es innecesario e inoportuno. Innecesario porque para el control de legitimidad basta la constatación por medios burocráticos idóneos de que se cumplen todos los requisitos que la Ley 24.521 exige: carga horaria, contenidos básicos curriculares, criterios sobre intensidad de la formación práctica, actividades profesionales reservadas, exposición periódica a un proceso de acreditación. Inoportuno, porque el reconocimiento de títulos es *sine die* y la acreditación es *periódica*. Como lo demuestra el tardío reconocimiento de la Resolución 1670/96, el Poder Ejecutivo no contempló suficientemente en el artículo 7 del decreto 499 la existencia de una transición hacia el nuevo régimen. Es bueno reconocer en toda su complejidad que el nuevo régimen es una construcción que depende del

comportamiento de un conjunto de actores, y cuyas líneas directrices -el control de legitimidad sobre las profesiones y el mejoramiento de la calidad de las carreras académicas- tienen que ser articuladas. Esa conciliación entre reconocimiento y acreditación debe ser comprensiva de otros dos intereses en juego, con sendas raigambres constitucionales: el de la autonomía y autarquía de las universidades públicas y el derecho de enseñar y aprender que, conforme la reglamentación correspondiente, asiste a las universidades privadas.

Desatar el nudo entre acreditación de carreras de grado y reconocimiento de títulos no equivale a poner de espaldas ambas tareas. La repartición del Ministerio de Cultura y Educación encargada del control de legitimidad debe ser remodelada y fortalecida, sus antiguas resoluciones revisadas, sistematizadas y simplificadas con sentido racional. El nexo que viene ejerciendo entre la vida académica y la vida profesional justifica que su función sea jerarquizada como depositaria que es de la fe pública.

La CONEAU tiene que erigirse en un centro académico para sembrar en todas las instituciones la cultura de la evaluación. Es magnífica la movilización intelectual y científica que supone la constitución de las comisiones asesoras, los comités de pares multidisciplinarios para la evaluación institucional externa, los comités de pares para la acreditación de posgrados y carreras de grado reguladas y el contacto de todos ellos entre sí, con sus objetos de análisis y, de vuelta, con las instituciones a que pertenecen. Los aprendizajes sociales e institucionales que pueden verificarse de esa interacción entre disciplinas, regiones y trayectorias promete una eclosión positiva del mundo vital de la Universidad. La acreditación de las carreras de grado reguladas tiene una superlativo importancia social y nacional. No porque hagamos depender de ella el control sobre los títulos, sino porque puede ser una efectiva palanca de actualización y perfeccionamiento, del desempeño educativo real de nuestras facultades. Su complementariedad con la evaluación institucional es plena y debe profundizarse como si fuera una evaluación institucional específica.

Por cierto, pensar en la acreditación de carreras como una mera aplicación de normas destinada a alcanzar una calificación formal sería un desaprovechamiento de su real potencialidad. Acarrearía, casi seguramente, una ritualización de la actividad que, a poco andar, la vaciaría de contenido. Lo trascendental ser que se realice como una evaluación externa consiguiente a una reflexión colectiva de cada facultad sobre sus prácticas y recursos, de estilo similar al de la autoevaluación institucional que se realiza a escala de la universidad.

Si los estándares surgidos de las propias universidades así lo delinearán, el dispositivo de acreditación puede ofrecer diagnósticos fiables para basar en ellos la inversión financiera y el esfuerzo intelectual que se requiere con urgencia en nuestro país. Se completaría así el diagnóstico panorámico de la realidad universitaria que ofrecer la publicación de los informes de evaluación institucional de cada Universidad.

- Esquemáticamente, pueden distinguirse cinco tipos de normas generales:
 - (i) conocimientos, capacidades y actividades para las que tienen competencia los titulados,
 - (ii) carga horaria mínima,
 - (iii) nómina de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado y las actividades profesionales reservadas exclusivamente,
 - (iv) contenidos curriculares básicos y criterios sobre intensidad de la formación práctica,

(v) patrones y estándares para la acreditación de las carreras de grado reguladas y de posgrado.

Cabe diferenciar cinco órganos de decisión:

- (i) las instituciones universitarias,
- (ii) el Ministerio de Cultura y Educación,
- (iii) el Ministerio de Cultura y Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades,
- (iv) la CONEAU y
- (v) las entidades privadas de acreditación.

Se observan, asimismo, cinco modalidades de decisión:

- (i) “otorgar conforme a las condiciones que se establecen en la presente ley”, “corresponde exclusivamente otorgar”,
- (ii) “fijar y dar a conocer respetando”, “deber tener en cuenta los”,
- (iii) “fijar en acuerdo con” o “determinar con criterio restrictivo, en acuerdo con”
- (vi) “establezca previa consulta con” o “establezca en consulta con”,
- (v) “acreditar conforme los estándares que establezca”; y

* Se pueden discernir entre tres tipos de resoluciones de caso:

- (i) grados académicos y títulos habilitantes,
- (ii) reconocimiento oficial,
- (iii) evaluación, autoevaluación, evaluación externa,
- (iv) acreditación.