

NORMAS SOBRE ACREDITACION Y AUTOEVALUACION DE NUEVAS UNIVERSIDADES

Pablo Kangiser G.

Director del Programa Legislativo,
Instituto Libertad y Desarrollo

MARCO CONCEPTUAL

La acreditación de nuevas universidades, en cuanto materia de análisis, puede ser presentada como una disyuntiva que tiene dos aspectos de signo contrario, pero que de alguna manera es necesario armonizar. Por un lado, una universidad compromete una cierta fe pública respecto de la calidad de su labor docente, que el alumno no está en condiciones de evaluar en forma previa, a no ser por el prestigio o trayectoria de la institución. El problema, obviamente, lo generan las institucionales *sin historia* o con poca tradición académica, respecto de las cuales el alumno carece de mecanismos para apreciar a qué calidad y nivel profesional podrá acceder con una regular dedicación. Por otra parte, y como contrapartida, alguien —según la ley vigente, un organismo estatal— debe velar, ejerciendo atribuciones legales, porque las nuevas universidades desarrollen sus actividades dentro de un nivel satisfactorio de excelencia académica; pero tales atribuciones no deberían ser de tal naturaleza que permitieran limitar discrecional o arbitrariamente el desarrollo de la educación universitaria en el país. Señalar el punto de equilibrio entre la credibilidad del sistema y la libertad para emprender cometidos privados en educación superior no es cuestión de fácil despacho.

Para abordar esta materia se expondrán dos órdenes de consideraciones, relativas a los siguientes centros de preocupación:

- I) Marco jurídico relativo a la acreditación;
- II) Perfeccionamiento de la normativa vigente y autoevaluación.

Adicionalmente se incluirán los antecedentes históricos que permitan comprender sucintamente la evolución de la preocupación por esta materia en distintas épocas.

Es útil también tener presente, para este análisis, que una forma de clasificar a las universidades puede ser la siguiente, atendiendo al hecho de gozar o no de autonomía:

Gozan de autonomía:

- a) Las universidades estatales, esto es, creadas por el Estado y que reciben aporte fiscal directo, como la Universidad de Chile, la de Santiago (ex Universidad Técnica del Estado) y las demás creadas por ley o derivadas de otras universidades estatales;

- b) Las universidades privadas tradicionales, esto es, que fueron reconocidas por el Estado y gozan de autonomía y financiamiento parcial estatal (Pontificia Universidad Católica de Chile, Católica de Valparaíso, Austral de Valdivia, entre otras¹);
- c) Las universidades privadas (“no tradicionales”) que gozan de autonomía por haber superado el período de examinación² dispuesto por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Educación (por ejemplo, la Universidad Gabriela Mistral); o por haberse iniciado bajo el sistema de examinación y haber optado después por el proceso de acreditación, que concluyó favorablemente (por ejemplo, la Universidad Diego Portales y recientemente la Universidad Finis Terrae).

No gozan de autonomía:

- a) Las universidades privadas que aún se encuentran en proceso de examinación según lo dispuesto por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 recién citado (por ejemplo, Universidad de los Andes, la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Universidad EDUCARES, Universidad La República);
- b) Las universidades privadas sujetas al sistema de acreditación:
 - sea por haber optado por este sistema antes del 10 de marzo de 1992³ (por ejemplo, la Universidad Mayor),
 - sea por haber iniciado su funcionamiento con posterioridad a esa fecha (por ejemplo, la Universidad José Santos Ossa, en Antofagasta; la Universidad Regional El Libertador, en Quillota).

El sistema de acreditación que regula la legislación vigente, y que se comenta a continuación, se aplica sólo a este último grupo –letra b)– de entidades de educación superior.

I. MARCO JURIDICO VIGENTE

1. Normas constitucionales

Es sabido que la normativa constitucional vigente consagra dos órdenes de preceptos relativos a la educación: el derecho de cada persona a recibir educación, es decir, a ser educado por otro (art. 19 N° 10) y la libertad de fundar establecimientos para otorgar enseñanza a otros (art. 19 N° 11). Respecto del primer derecho se reconoce la facultad y el deber de los padres de educar a sus

¹ Se trata de instituciones reconocidas en diversas épocas y en todo caso, antes del 3 de enero de 1981, fecha de publicación del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Educación.

² Esta examinación se aplica a las cinco primeras promociones de cada profesión o grados académicos y está a cargo de una comisión mixta, paritaria, integrada con profesores de la universidad examinada y de otra universidad –examinadora– que debe ser una que ya goce de autonomía, y cuya opinión prima, en caso de desacuerdo, sobre los profesores de la universidad examinada.

³ Entre el 10 de marzo de 1990 y el 10 de marzo de 1992 se pudo optar entre el sistema de examinación del citado decreto con fuerza de ley N° 1, de 1980, y el sistema de acreditación establecido en la Ley 18.962 (art. 3° transitorio de esta última ley).

hijos, y se encomienda al Estado proteger el ejercicio de esa facultad-deber. Es también deber del Estado fomentar la educación en todos sus niveles y en relación a todos los aspectos de la ciencia, el arte y la cultura.

Respecto de la libertad de enseñar se garantiza el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales; pero se establece como límite el respeto a la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

Correlativamente al derecho de los padres de educar a sus hijos, se les reconoce también la libertad para escoger el establecimiento de enseñanza que juzguen más adecuado.

La enseñanza básica y media supone que el alumno cumple ciertos requisitos mínimos en cada nivel, esto es, que ha asumido ciertas conductas básicas, destrezas y conocimientos, lo cual se traduce en normas objetivas de general aplicación por cuyo cumplimiento debe velar el Estado. Todo ello es materia de una ley orgánica constitucional.

En relación específicamente a la acreditación de establecimientos de enseñanza de todo nivel, la Constitución dispone que la misma ley orgánica constitucional establecerá los requisitos para su reconocimiento oficial. Ello incluye, obviamente, a la enseñanza universitaria.

Este esquema es una novedad de la Constitución Política de 1980 y difiere sustancialmente del que se señalaba en la Constitución de 1925, que recogió el fruto de una evolución bastante controvertida y cuyas disputas políticas afectaban no sólo la acreditación sino a otros aspectos de la libertad educacional y de la enseñanza, así pública como privada.

En síntesis, puede ser útil recordar que durante el período indiano (la mal denominada "colonia") había sólo dos mecanismos para dar origen a una universidad o, si se quiere, dos fuentes de acreditación⁴: la Santa Sede y el Rey. Los privados jugaban el papel de promotores, como es el caso de las congregaciones religiosas, respecto de las universidades pontificias⁵, o el ejemplo de Francisco de Bercedo y de Tomás Ruiz de Azúa, respecto de la Real Universidad de San Felipe⁶. Aun así, cabe recordar que las congregaciones religiosas no eran propiamente organizaciones privadas, pues participaban del poder temporal de la Iglesia, reconocido por la Corona española. Bercedo y Ruiz de Azúa, a su vez, fueron alcalde y procurador del Cabildo de Santiago, respectivamente, y gestionaron la creación de la universidad no como simples privados, aunque ciertamente recogían el sentir de la comunidad⁷.

Finalizado el proceso de la independencia de Chile, y producida una reacción hasta cierto punto explicable —en ese escenario— contra todo lo español, no sólo se dio por finalizada la existencia de la Real Universidad de San Felipe

⁴ La terminología de la época no utiliza este término, pero conceptualmente, existía un tratamiento normativo consistente con la preocupación de garantizar la excelencia académica de la enseñanza universitaria.

⁵ El Colegio Máximo de San Miguel, en Santiago, de la Compañía de Jesús, tuvo rango de universidad pontificia a partir de 1625; a partir de 1685 obtuvo también ese rango el colegio de Santo Tomás, de la Orden de Predicadores (padres Dominicos); hacia 1730, lo obtiene también el Seminario de Concepción de la Compañía de Jesús (Universidad Pencopolitana).

⁶ Por real cédula de 28 de julio de 1738 se funda la Universidad de San Felipe, se inaugura en 1747, pero su actividad académica se hace regular a partir de 1758.

⁷ Cf. Jaime EYZAGUIRRE: *Historia de Chile*, pp. 197 y 298 y ss., Ed. Zig-Zag, 1^a edición (Santiago, 1965).

(cuya actividad decreció desde 1813), sino que la naciente república sustituyó a la corona en la facultad de decidir la creación de una universidad (lo que en nuestra terminología corresponde en parte al concepto de acreditación). El instrumento idóneo para manifestar esa voluntad fue la ley. En efecto, por ley de 19 de noviembre de 1842 se creó la Universidad de Chile como "cuerpo encargado de la enseñanza, y el cultivo de las letras y ciencias en Chile". Le correspondía "la dirección de los establecimientos literarios y científicos nacionales y la inspección sobre todos los demás establecimientos de educación"⁸.

La legislación y reglamentación subsiguiente se concentró en organizar la Universidad, cuyas cinco facultades iniciales nacen con la ley que la creó, y en reforzar el carácter monopólico de sus atribuciones, también nacidas con ese carácter en la ley fundacional. El Presidente de la República quedó facultado para reglamentar el funcionamiento de la Universidad en general, así como de cada una de sus facultades. Por reglamento de 21 de junio de 1844 se reguló la colación⁹ de grados, que eran otorgados solamente por las facultades de la Universidad de Chile, o, fuera de Chile, por universidades extranjeras acreditadas¹⁰, en ciertas carreras y títulos¹¹.

Las confrontaciones frecuentes en el siglo pasado, entre el pensamiento conservador y posturas más liberales (en alguna medida, reflejo de una rivalidad semisubterránea entre el catolicismo y la masonería) se extendieron a diversos aspectos de interés público, y tuvieron, entre algunos de los más distinguidos contradictores en materias educacionales, a don Abdón Cifuentes, ministro del presidente Errázuriz Zañartu (1871-1876), y a don Diego Barros Arana, rector por entonces del Instituto Nacional.

Son hitos importantes en tales confrontaciones, la reforma constitucional del 13 de agosto de 1874, que incluyó entre las garantías constitucionales "la libertad de enseñanza", y la ley de 9 de enero de 1879 que, en lo que interesa, trae dos órdenes de preceptos importantes: a) los que regulan aspectos organizacionales y reafirman la existencia de una sola casa de estudios superiores (esta ley se refiere a "la Universidad" sin que sea necesario, en su contexto, explicitar que se trata de la de Chile); y b) el precepto legal que permite la fundación de establecimientos educacionales en los siguientes términos: "toda persona natural o jurídica a quien la ley no se lo prohíba, podrá fundar establecimientos de instrucción secundaria y superior y enseñar pública o privadamente cualquiera ciencia o arte, sin sujeción a ninguna medida preventiva y a métodos o textos especiales¹²" (art. 3°).

⁸ Como dato anecdótico pero significativo, el art. 2° de la ley de 19 de noviembre de 1842 declaró patrono de la Universidad de Chile al Presidente de la República, y vicepatrono, al Ministro de Instrucción Pública. En la Real Universidad de San Felipe esas dignidades habían recaído, respectivamente, en el Rey y en el Gobernador del Reino (B. BRAVO LIRA: *La Universidad en la Historia de Chile. 1622-1992*, Pehuén Editores, Santiago, 1992).

⁹ Colación es el otorgamiento de un grado académico (del latín *collatio*, término derivado de *collatum* supino de *conferre*, conferir).

¹⁰ La acreditación regulada en el citado reglamento de 1844, sólo se refiere a la validez en Chile de los títulos y grados conferidos por universidades extranjeras.

¹¹ Reglamentos de 18 de enero de 1848 y de 4 de noviembre de 1856.

¹² En lo que concierne a las escuelas primarias, había sido hasta entonces responsabilidad de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad redactar, traducir y revisar los textos de estudios, y respecto de la educación impartidas por colegios secundarios, proponer al Gobierno los medios convenientes para la promoción de ciertas disciplinas (art. 8° de la ley de 19 de noviembre de 1942). Posteriormente, por decreto de 18 de abril de 1868, se fijaron los únicos textos de enseñanza que debían adoptarse en las escuelas públicas y conventuales, elementales y superiores.

La creación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en Santiago, en 1888, y la de Concepción, en 1919, son manifestaciones de este derecho, empero supeditado siempre a las facultades examinadoras de la Universidad de Chile.

La Constitución de 1925 pone fin a varios aspectos de la disputa entre el sector de pensamiento liberal (masones y radicales) y la postura conservadora (católica), separando incluso a la Iglesia del Estado. La libertad de enseñanza se formuló de manera híbrida, pues convergían aún en esta materia la posición que respaldaba la existencia de una educación privada y liberalizada en todos los niveles, por una parte, y por otra, el denominado "Estado docente", según el cual, a pesar de la libertad de enseñanza que se venía consagrando en el N° 7 del art. 10, la educación pública sería una atención preferente del Estado¹³. La reforma de 1971 (Ley 17.398) desarrolló esta garantía, consagrando constitucionalmente la personalidad jurídica de derecho público de las universidades estatales y de las particulares reconocidas por el Estado, y su autonomía académica, administrativa y económica.

La creación y funcionamiento de nuevas instituciones docentes de carácter privado y de nivel superior se reguló expresamente, poco después de dictada la Constitución de 1925, mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 280, de 1931. El título IV de este texto distinguió entre las universidades particulares ya existentes¹⁴ y las posteriores a 1931. A las primeras se les mantuvo su situación en cuanto a sus derechos y atribuciones, pero sujetas a la Superintendencia de Educación Pública del Ministerio de Educación; para constituir una nueva universidad, en cambio, se requeriría de una autorización del Supremo Gobierno, previo informe del Consejo Universitario¹⁵. Los títulos y grados los confería la Universidad de Chile (arts. 64 y siguientes). El único establecimiento originario (no derivado de otra universidad) que se conoce fundado bajo tales disposiciones fue la Universidad Austral de Valdivia, en 1954.

Como se observa, la Constitución de 1925 sólo se ocupó de reconocer la personalidad jurídica de las instituciones de educación superior ya establecidas anteriormente. Para la fundación de nuevas universidades se estableció, con rango legal, una normativa que centralizaba la decisión en el Gobierno y en la Universidad de Chile.

La Constitución de 1980 encomienda a la ley orgánica constitucional establecer los requisitos para un sistema de reconocimiento oficial de establecimientos de enseñanza superior y de los demás niveles. La Ley 18.962 se encargó, en su Título III, de esta materia¹⁶.

¹³ Este concepto ya se contiene entre las disposiciones generales de la Constitución de 1833 (sin formularla como garantía constitucional), pero como atención preferente del Gobierno y no del Estado, que no es lo mismo (Véase A. SILVA BASCUÑAN: *Tratado de Derecho Constitucional*, pp. 264 y ss., tomo II-I, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1963).

¹⁴ Pontificia Universidad Católica de Chile (Santiago), Universidad de Concepción, Universidad Técnica Federico Santa María y Universidad Católica de Valparaíso.

¹⁵ Integrado por el Rector de la Universidad de Chile, los decanos de sus facultades, el secretario general de la misma Universidad, los directores generales de educación Primaria y Secundaria y dos miembros designados por el Presidente de la República. El Ministro de Educación podía asistir con derecho a voz y voto, caso en el cual presidía la sesión.

¹⁶ Este título se refiere al reconocimiento oficial de instituciones de educación superior en general (universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica y algunas academias de las FF.AA. y Carabineros). El análisis que se efectúa en esta ocasión sólo se refiere a las normas que afectan específicamente a las universidades.

2. *Normas orgánico-constitucionales*

Según el art. 30 de la Ley 18.962 una universidad estatal sólo puede ser creada por ley. Las materias de ley están enumeradas en la Constitución y ésta no menciona expresamente como tal materia la fundación de universidades del Estado. Tampoco se pueden crear materias de ley adicionales a las que señala la Constitución, mediante una norma orgánica constitucional. En consecuencia, la única forma de hacer aplicable esta forma de fundar una universidad (por ley) es considerarla como un servicio público. Ello es concordante con lo dispuesto en el art. 62, inciso cuarto, N° 2, de la Constitución, que otorga iniciativa exclusiva al Presidente de la República para crear nuevos servicios públicos y empleos públicos rentados y determinar sus funciones y atribuciones. Así entendida una universidad estatal, podría ser creada por ley de acuerdo a las normas constitucionales y orgánico constitucionales citadas. Se trata, en efecto, de un servicio público constituido por recursos humanos y materiales afectos a la satisfacción de una necesidad colectiva, como es la educación superior.

Las universidades privadas se constituyen, según la norma vigente, por escritura pública, como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, y sus estatutos se conformarán a las pautas generales que contiene la Ley 18.962. La universidad existe desde que se registra una copia de sus estatutos en el Ministerio de Educación. No pueden obtener este reconocimiento las universidades que no estén organizadas como corporaciones sin fines de lucro.

Para iniciar sus actividades docentes, las universidades privadas deben además haber aprobado un proyecto institucional y sus programas de estudio, y estar dispuestas a someterse a un sistema de verificación progresiva de su desarrollo institucional. Adicionalmente, deben contar con los recursos docentes, didácticos, económicos, financieros y físicos necesarios para entregar la formación destinada a la obtención de títulos y grados. Una vez acreditados estos requisitos la universidad está oficialmente reconocida.

Conjuntamente con el funcionamiento de la entidad ya reconocida, se inicia el proceso de acreditación propiamente tal. Este proceso se desarrolla hasta la declaración de plena autonomía de la nueva universidad. En otras palabras, el objeto de la acreditación es desvincular a la nueva universidad del aparato estatal bajo cuya supervigilancia se fundó e inició sus actividades.

Al tenor de lo dispuesto en los arts. 37, letras b), c) y d); 39, 41 y 42 de la Ley 18.962, puede entenderse por acreditación el proceso por el cual una nueva universidad oficialmente reconocida, somete su proyecto institucional al Consejo Superior de Educación¹⁷ para su examinación periódica, durante un plazo no inferior a seis ni superior a once años, con el objeto de que, si es aprobado, se certifique su plena autonomía.

Si el proyecto en definitiva no es aprobado, se dispondrá por el Ministerio de Educación la revocación del reconocimiento oficial y se cancelará la personalidad jurídica de la entidad.

¹⁷ Este Consejo lo preside el Ministro de Educación y está integrado además por ocho académicos designados por las universidades estatales, por las privadas y los institutos profesionales que gocen de autonomía académica, por la Corte Suprema, por el Consejo Superior de Ciencias y, alternadamente, por el Consejo Superior de Desarrollo Tecnológico, y por los Comandantes en Jefe de las FF.AA. y Carabineros (Ley N° 18.962, art. 32).

Durante el proceso de acreditación la autoridad ejerce sus facultades de evaluación y la respectiva entidad está obligada a demostrar que cumple satisfactoriamente con su proyecto y programas. Las universidades en proceso de acreditación podrán impartir otras carreras adicionales a las contenidas en el proyecto primitivo, las que se someterán al mismo proceso de evaluación.

En relación con el proceso de acreditación, el Consejo Superior de Educación tiene las siguientes facultades:

- Verificar progresivamente el desarrollo de los proyectos institucionales de conformidad a las normas de acreditación que establece la ley orgánica constitucional de enseñanza;
- Establecer sistemas de examinación selectiva para las instituciones de educación sometidas a procesos de acreditación, destinados a evaluar el cumplimiento de los planes y programas de estudio y el rendimiento de los alumnos¹⁸;
- Declarar exentas de examinación a determinadas carreras de una universidad (en proceso de acreditación); pero no podrá ejercer esta facultad respecto de carreras cuyos títulos profesionales requieran la obtención previa del grado de licenciado¹⁹;
- Emitir anualmente un estado de avance del proyecto institucional aprobado, hacer evaluaciones parciales, formular observaciones fijando un plazo para subsanarlas, y requerir de las universidades la información que sea pertinente;
- Recomendar al Ministerio de Educación la aplicación de sanciones a las entidades en proceso de acreditación;
- Ampliar el período de acreditación de una nueva universidad, hasta en cinco años adicionales a los seis que se exigen como mínimo;
- Certificar que una universidad cumplió satisfactoriamente su período de acreditación y que, en consecuencia, alcanzó su plena autonomía y puede otorgar toda clase de títulos y grados académicos en forma independiente;
- Solicitar al Ministerio de Educación la revocación del reconocimiento oficial y la cancelación de la personalidad jurídica cuando la universidad no dé cumplimiento a su proyecto institucional a juicio del Consejo;
- Fijar los montos del arancel que el mismo Consejo cobra por los diversos trámites del proceso de acreditación, cuyos valores mínimos y máximos señala el art. 38 de la Ley 18.962.

3. Consejo Superior de Educación

El Consejo Superior de Educación carece de una facultad normativa amplia y genérica. El único reglamento que, bajo esta denominación, puede dictar, es su propio reglamento de funcionamiento interno.

¹⁸ La examinación es favorable cuando más de 50% de los alumnos examinados aprueba las correspondientes asignaturas (Ley N° 18.962 art. 41, inciso cuarto).

¹⁹ Abogado, arquitecto, bioquímico, dentista, ingeniero (agrónomo, civil, comercial y forestal), médico, veterinario, farmacéutico, psicólogo, profesor (de educación básica, media y diferencial), parvulario y periodista (Ley N° 18.962, art. 52, inciso tercero).

No obstante, de las facultades que se le otorgan y que se han expuesto sucintamente en el párrafo anterior, se desprende en algunos casos que puede ser necesaria la dictación de algún tipo de normas o instrucciones con el objeto de cumplir sus atribuciones legales y de orientar la actividad que, en relación con la acreditación, desarrollan las universidades sujetas a este sistema.

La falta de una facultad para dictar normas de general aplicación, como la tienen algunos otros entes públicos (por ejemplo, algunas superintendencias), parece consistente con el desarrollo de una educación universitaria privada sin intervención estatal. Una regulación discrecional en manos del Consejo y un exceso de celo en el cumplimiento de sus funciones, o una aplicación o extensión arbitraria de las atribuciones legales, podría, llevado al extremo, significar el retorno al esquema del Decreto con Fuerza de Ley 280, ya citado, que dio lugar a la creación de solamente una nueva universidad en un período de cincuenta años.

No es, entonces, casual o inadvertida la falta de facultades regulatorias del Consejo, pues en eso consiste precisamente el sistema: en el cumplimiento de requisitos mínimos y objetivos que controla la autoridad, pero sin la posibilidad de que ésta administre el resultado del proceso de acreditación; sólo puede comprobar el cumplimiento de requisitos; no puede imponer, por la vía de la regulación, requisitos adicionales, trámites o exigencias que no emanen racional y directamente de sus atribuciones legales.

La iniciativa que en esta materia se le entrega por ley al Consejo, entonces, además de las atribuciones señaladas en la ley, se orienta preferentemente hacia una finalidad de información de los usuarios del sistema: las universidades y los estudiantes; en el primer caso, para que puedan cumplir mejor con los requisitos legales; en el segundo, para que cuenten con la información necesaria para tomar una decisión adecuada en relación con el ingreso a una universidad o su eventual traslado a otra.

II. COMENTARIOS CRITICOS AL SISTEMA VIGENTE

1. *Ejercicio de las atribuciones del Consejo Superior de Educación*

En la práctica, el Consejo Superior de Educación dicta circulares. Hasta septiembre de 1995 se habían dictado unas cuarenta, que, no obstante, no se encuentran vigentes todas ellas, pues el Consejo ha ido derogando algunas anteriores que versan sobre materias tratadas en otras de fecha más reciente.

Debe destacarse que el Consejo alguna vez ha consultado la opinión de las propias entidades sometidas a acreditación en relación con algún aspecto del trámite de examinación²⁰.

Han sido materia de tales circulares, aparte de los montos del arancel²¹, los procesos de examinación selectiva y la verificación de los procesos académicos prescritos para la obtención de grados académicos y de títulos profesionales.

²⁰ En septiembre de 1992 se consultó sobre una guía de examinación (oficio 180/92).

²¹ Como referencia, el análisis del proyecto institucional cuesta 80 UTM (\$ 1.800.000 aproximadamente); el análisis de una carrera 30 UTM; verificación de procesos académicos, 100 UTM más un décimo de UTM por alumno (Circular N° 34/95, de marzo de 1995).

Respecto de los procesos de *examinación selectiva* el Consejo ha establecido dos sistemas: uno cuyo resultado es vinculante en la aprobación o reprobación de los alumnos de la respectiva asignatura, título o grado profesional; y otro no vinculante, que sólo constituye un instrumento para verificar el desarrollo del proyecto institucional. En el primer caso el alumno queda formal y jurídicamente aprobado o reprobado, según corresponda; en el otro caso, el resultado de la examinación sólo constituye un antecedente para la evaluación que practica el Consejo. La circular 39/95 que regula esta materia deja a criterio del Consejo determinar en qué casos se aplicaría uno u otro sistema.

La examinación está sujeta a una tramitación que considera diversos preceptos que configuran un conjunto de normas comunes a toda examinación:

- Comunicación de los calendarios de exámenes a la Secretaría Técnica del Consejo, con los datos relativos al lugar donde se toma el examen, nombre de la asignatura, semestre que corresponde, forma del examen (oral, escrito, taller u otra), nombre del profesor y número aproximado de alumnos;
- La Secretaría Técnica propone al Consejo las carreras y asignaturas que se examinarán, y éste determina cuál de las tres modalidades de examinación se aplicará;
- La Secretaría Técnica informa a cada institución lo resuelto por el Consejo;
- El Consejo designa, para los diversos tipos de examinación, qué miembros del mismo Consejo, o de la Secretaría Técnica u otros expertos, ejecutarán las tareas propias de cada tipo;
- Se establece un sistema para recusar a los examinadores, sólo en dos de los tres tipos de examinación;
- El Consejo elabora una pauta de evaluación de programa y examen para los consultores o examinadores de cada modalidad, la que se comunica a las instituciones;
- Las irregularidades que se observen darán lugar a requerir a la institución para que adopte las medidas necesarias para subsanarlas; si ello no ocurre, se declarará nulo el examen.

Se establecen tres modalidades de examinación, que son:

- a) Examinación analítica por *evaluadores externos*, con las siguientes submodalidades:
 - UNO A: el examinador presencia el examen (oral o seminario o taller u otra actividad que permita la presencia del examinador);
 - UNO B: el examinador evalúa un examen escrito previamente corregido y calificado por el profesor de la asignatura;
- b) Examinación global por *comisiones mixtas*, que consiste en la constitución de una comisión mixta paritaria que tendrá a su cargo el proceso de examen y la calificación de los alumnos. Esta modalidad se aplica, en general, cuando se trata de evaluar asignaturas en las que se ha comprobado un rendimiento deficiente;
- c) *Examinación global por evaluadores externos*, caso en el cual el Consejo designa una comisión examinadora que diseña, aplica, evalúa y califica por sí misma los exámenes de los alumnos; el profesor de la asignatura sólo tiene derecho a voz. Se aplica frente a irregularidades reiteradas, o en los casos en que se hubiere suspendido el ingreso total o parcial de nuevos

alumnos a una o más carreras, cuando los planes y programas no sean los aprobados y registrados en el Consejo; y los exámenes de titulación en que la responsabilidad recae fundamentalmente en el Consejo (regularización de estudios, instituciones en proceso de cierre y otros casos calificados como especiales).

Respecto de los procesos académicos prescritos para la *obtención de grados académicos y de títulos profesionales*, la Circular 36/95 regula esta materia en 10 artículos, cuyo contenido, en síntesis, es el siguiente:

- Se establece el principio general de que los exámenes de grado o de título, las memorias de grado, los seminarios de título y en general las actividades académicas exigidas para la obtención de grados y títulos, serán establecidas, administradas, evaluadas y calificadas exclusivamente por cada institución de educación superior;
- El Consejo se limita a visar los diplomas, certificados o títulos, pero se reserva el derecho de revisar las memorias o tesis y de aplicar alguna forma de examinación selectiva a los exámenes de grado o de título.
- La universidad debe remitir al Consejo diversos antecedentes documentales que señala la referida circular 36/95 (acta de concentración de notas, acta de examen de grado, etc.).

Esta normativa (Circular) consagra un sistema de autoevaluación, cuya lógica, emanada de las disposiciones del Consejo, puede formularse de la siguiente manera:

- Si una universidad en proceso de acreditación no presenta problemas en el cumplimiento de su proyecto institucional, puede ella misma examinar a sus propios alumnos (supervisada "de lejos" por el Consejo);
- Si se presentan problemas detectados por el Consejo, se establecerán medidas más estrictas de examinación (modalidades de evaluación externa o comisiones mixtas, o examinación global, según los casos).

Este mecanismo parece bastante consistente con la normativa constitucional y orgánico constitucional vigente: libertad de emprender cometidos privados en la enseñanza universitaria. Para el caso de que con ello se falte a la expectativa de excelencia académica de los alumnos, entonces interviene el Consejo.

Un sistema como la autoevaluación puede generar la necesidad de consultar la opinión del Consejo o de su Secretaría Técnica; pero ni es grave (si no es demasiado frecuente ni genera burocracia) ni deja de poder evitarse en la medida que el Consejo se adelante a informar sobre su criterio a las universidades mediante circulares. Como se dijo, el Consejo Superior de Educación carece de una facultad normativa general que le permita complementar los procedimientos y la forma de cumplir los requisitos que establece la ley. Pero ello no debería impedir una fluida información sobre la aplicación de las atribuciones del Consejo, de manera tal que las instituciones en proceso de acreditación puedan conocer los criterios discrecionales —no pueden ser sino discrecionales— que debe aplicar el Consejo. Lo importante es que esos criterios no sean arbitrarios o intempestivos o discriminatorios, porque entonces se vulnerarían las bases del sistema.

2. *Confianza en la capacidad de elección de las personas*

En último término, se debe confiar en la capacidad de las personas para elegir aquello que más les conviene, según las aspiraciones personalísimas e indelegables de cada uno. Tampoco se puede renunciar a que existan, al lado de universidades excelentes, otras que, aunque autónomas, puedan contar con menos prestigio o que resulten abiertamente deficientes. El mérito del sistema de libertad de enseñanza no consiste en una nivelación artificial de todas las instituciones. Las habrá, como en todo, unas buenas y otras malas. Lo que interesa es la transparencia de la información y la libertad de elegir de acuerdo con los sistemas arancelarios de cada una. Sería una distorsión perjudicial que dos universidades con muy diverso nivel de excelencia académica tuvieran, por obra de la ley o de la autoridad, el mismo arancel de ingreso y escolaridad.

La acreditación desemboca en un universo en que las instituciones presentan diferentes antecedentes históricos y académicos y diferente precio para sus alumnos. Sin que deba existir una relación bastante exacta entre precio y calidad (como en los bienes de consumo), el precio de la enseñanza debería ser indicativa de su calidad.

Es cierto que ello podría dejar a una parte de los potenciales alumnos sin acceso a una carrera universitaria en las "universidades caras", pero ello se corrige con un bien administrado sistema de crédito universitario. Si al Estado le corresponde corregir situaciones derivadas del hecho de que no todos tienen las mismas oportunidades, esta es una oportunidad para demostrarlo. Si en lugar de otorgar aportes fiscales directos a las universidades tradicionales y no a las propiamente privadas (lo que ciertamente es una discriminación, arbitraria o no), todos los recursos estatales se distribuyeran como crédito a los alumnos para financiar sus estudios superiores, las preferencias del alumnado serían el complemento natural de un sistema de acreditación como el que establece la legislación vigente.

La posibilidad de que existan distintos niveles de excelencia académica, de remuneración de profesores y de costo para los alumnos, es un mecanismo que, en el largo plazo, produce frutos de buena sabiduría. Lo peor sería lograr una nivelación asegurada por la ley de la enseñanza académica, en un escenario en que fuera indiferente el rendimiento. En parte, la preocupación de las universidades estatales por modificar su estructura obedece a la percepción de que parte del alumnado podría estar prefiriendo instituciones privadas.

La posibilidad de ganar concursos para financiar proyectos de investigación, con recursos públicos, por parte de las universidades y de otros centros de investigación, es otro elemento que contribuye a transparentar el nivel de la investigación que se desarrolla en las instituciones de enseñanza superior.

Las donaciones que es posible hacer, con descuento o imputación tributarios, dan otro indicio acerca de lo que está pensando la comunidad sobre el desarrollo de las universidades en particular.

3. *Conclusión*

El sistema de acreditación concebido en la ley orgánica constitucional de Enseñanza, sobre la base de lo prescrito en la Constitución, es razonable y permite equilibrar la credibilidad del sistema de enseñanza universitaria con la

posibilidad de que nazcan nuevas universidades y se renueven las posibilidades de elección de las personas.

La aplicación de ese sistema no requiere de mayores facultades normativas por parte del Consejo, sino de mecanismos de información acerca del criterio para la aplicación de sus atribuciones. La labor del Consejo, sobre la base de circulares, ha ido respondiendo paulatinamente a esa necesidad, y puede suponerse que los mecanismos de información acerca de la forma de ejercer las atribuciones del Consejo se irán perfeccionando en el tiempo.

Finalmente, la credibilidad de una nueva universidad no es independiente de la posición que esa universidad conquista en el universo de posibilidades de enseñanza de carreras profesionales y de investigación académica. Para que esa posición también sea transparente es necesario remover algunas distorsiones existentes, como el privilegio de financiamiento de las universidades tradicionales, que no permite competir en igualdad de condiciones a las nuevas entidades que se incorporan al noble propósito de generar conocimiento y transmitirlo a las futuras generaciones.