



La Educación Transnacional:
La experiencia extranjera y
lecciones para el diseño de
una política de regulación
en la Argentina

CONEAU

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN

Ernesto Fernando Villanueva
Presidente

Arturo R. López Dávalos
Vicepresidente

Ricardo Roberto Biazzi
Gustavo Francisco Cirigliano
Norberto Fernández Lamarra
Juan Carlos Hidalgo
Víctor René Nicoletti
Juan Carlos Pugliese
Héctor Sauret
Fernando Storni S. J.
Adolfo Luis Stubrin

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
Santa Fe 1385 - 4º piso
(1059) Buenos Aires, Argentina
Tel. (54-11)4 815-1545 - Fax 4815-0744
E-mail: consulta@coneau.edu.ar
Web site: www.coneau.edu.ar

Edición y arte: Impreso en Argentina.
Printed in Argentina.

Ilustración de tapa: *La higuera de la casa de Sarmiento*
Lino Enea Spilimbergo - San Juan 1920

**LA EDUCACIÓN TRASNACIONAL:
LA EXPERIENCIA EXTRANJERA Y
LECCIONES PARA EL DISEÑO DE
UNA POLÍTICA DE REGULACIÓN
EN LA ARGENTINA**

Ana M. García de Fanelli
Buenos Aires, 1999



ÍNDICE GENERAL

COMENTARIOS PRELIMINARES	5
I. EDUCACIÓN TRASNACIONAL: DEFINICIÓN Y MODALIDADES	6
II. LA EXPERIENCIA EXTRANJERA	8
Estados Unidos: acreditación voluntaria como mecanismo de control de la calidad	9
Europa	15
Australia y su intensa actividad “off-shore”	28
Israel: crecimiento de la importación de programas y búsqueda de mecanismos de regulación	29
América latina	31
III. BALANCE DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL	36
Reconocimiento oficial	37
Procedimientos para otorgar validez a los títulos extranjeros	39
Control de calidad y protección al consumidor	41
IV. PROPUESTAS PARA UN DISEÑO DE POLÍTICA DE REGULACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EXTRANJERA	43
Sedes de universidades extranjeras	45
Acuerdos de “franchising” y programas conjuntos de grado o posgrado	46
Educación a distancia	48
Reflexiones finales	49
BIBLIOGRAFÍA	51



COMENTARIOS PRELIMINARES

La globalización que está experimentando la educación superior en esta última década permite pronosticar un escenario futuro sumamente complejo para la tarea de regulación y certificación de la calidad a cargo de los gobiernos. Tarea que es ya difícil de por sí en el contexto de un sistema de educación superior como el argentino, donde han crecido en número y complejidad tanto el sector universitario como el terciario no universitario.

La formación universitaria en un futuro cercano seguramente dejará de ser privativa de una institución específica, ubicada en un único territorio y a través de la modalidad presencial. Las instituciones y los docentes que cruzan las fronteras para impartir conocimientos en otros países y el uso de Internet como herramienta para ofrecer educación a distancia abre nuevos horizontes y su impacto sobre la calidad del proceso de enseñanza resulta desconocido aún.

El análisis del panorama internacional sobre el tratamiento de la educación superior transnacional plantea más interrogantes que certidumbres. En realidad, una conclusión de este trabajo es que se trata de un problema que solo en estos últimos años ha comenzado a ser percibido como un tema relevante de la agenda de la educación superior en los países industrializados. Los gobiernos de América latina, por el contrario, no han reaccionado todavía frente al desafío que plantea esta nueva forma que asume la oferta de educación superior.

Recopilar información sobre esta cuestión desde la Argentina no ha sido una tarea sencilla. En particular, no se ha desarrollado todavía una literatura especializada sobre el tema. Hay, por supuesto, algunos artículos que comienzan a examinar este problema, pero gran parte de ellos están centrados en los intercambios de alumnos y docentes en el marco de acuerdos o convenios internacionales dentro del espacio de la Comunidad Europea o entre ésta y los países del este de Europa.

Sobre la base de la información recopilada hemos organizado este trabajo en cuatro partes. En el capítulo I nos aproximamos a una definición de nuestro objeto de estudio, la “educación transnacional” y establecemos cuáles son las principales modalidades que ésta adopta. Seguidamente, en el capítulo II, nos abocamos al estudio de los casos internacionales. En el capítulo III realizamos un balance de la experiencia examinada, planteando cuáles serían los principales temas de la agenda en discusión. Por último, concluimos en el

capítulo IV con algunas propuestas para el diseño de una política en el contexto de la legislación sobre educación superior de la Argentina.

I. EDUCACIÓN TRASNACIONAL: DEFINICIÓN Y MODALIDADES

El GATE (*Global Alliance for Transnational Education*) –una agencia que acredita a la educación superior trasnacional– define qué se entiende por educación trasnacional y elabora una tipología que es de gran utilidad a fin de ordenar este complejo y novedoso universo de estudio.

El documento¹ de GATE (1998) define la educación trasnacional como:

“... cualquier actividad de enseñanza o aprendizaje en la cual los estudiantes están en un país diferente (el país huésped) de aquel al cual pertenece la institución proveedora (el país proveedor). Esta situación requiere que las fronteras nacionales sean cruzadas por información educativa y por los profesores y/o los materiales educativos”.

Para las universidades de los países proveedores, la educación trasnacional es una nueva oportunidad de diversificar las fuentes de financiamiento. Para los estudiantes de los países huéspedes, la educación trasnacional resulta especialmente atractiva para aquellos que quieren obtener un título de una universidad extranjera, pero que no tienen la posibilidad de estudiar en el exterior debido a problemas de trabajo, familiares o financieros.

GATE (1998) describe seis formas diferentes en que se lleva a cabo la educación superior de carácter trasnacional:

a) Educación a distancia (“distance education”)

El estudiante realiza sus estudios con dedicación parcial o total inscribiéndose directamente en la institución que provee la educación a distancia. En algunos casos debe viajar al país proveedor del programa para asistir, por ejemplo, a grupos de trabajo. Los exámenes son enviados para su corrección a la institución extranjera. Una tecnología privilegiada para este tipo de modalidad es Internet.

¹ Todos los textos redactados en idioma inglés, citados textualmente en este trabajo, han sido traducidos por la autora.

En el mercado internacional de educación a distancia, ocupa un lugar de liderazgo la Universidad Abierta del Reino Unido (*Open University*).

b) Educación a distancia apoyada localmente (“locally supported distance education”)

Es un modo de aprendizaje “mixto”. Una combinación de clases y estudio utilizando los materiales y el currículum de la institución proveedora. Los estudiantes tienen acceso normalmente a un centro de apoyo local, el cual puede pertenecer y estar administrado por la institución proveedora, o bien ser el resultado de diversos acuerdos empresariales conjuntos.

Los estudiantes se inscriben, con dedicación parcial o total, en la institución proveedora y pueden elegir completar el programa en el centro local u optar por concluir sus estudios en la institución extranjera. Los centros de apoyo local pueden ser privados o estar afiliados a instituciones privadas o públicas locales.

c) Programas gemelos (“twinning programs”)

Son similares a los anteriores, excepto porque los programas siguen el mismo currículum y esquema horario que en la institución extranjera. Los estudiantes del país huésped disponen de los mismos materiales de estudio, asisten a seminarios y son sometidos a iguales métodos de evaluación que aquellos que estudian en la institución extranjera. El cuerpo de profesores es usualmente de origen local, pero seleccionado por la institución extranjera según su criterio.

d) Programas articulados (“articulation programs”)

En este caso, los estudiantes no se inscriben en la institución proveedora sino que realizan un programa que es reconocido como crédito para continuar estudios en la institución proveedora. Los alumnos deben haber avanzado hasta un cierto nivel en su programa antes de articular sus estudios con los que se imparten en el centro extranjero. Por ejemplo, los primeros dos años de estudios superiores otorgan en la institución local un título que es reconocido para alcanzar, tras dos años más, un diploma de grado en una institución extranjera.

e) Sedes locales de instituciones extranjeras (“branch campuses”)

Se trata de la apertura en el país huésped de una sede de la institución proveedora en la cual se ofrecen programas completos. Esto lo puede hacer

asociándose a una institución local o mediante el establecimiento de una institución de propiedad extranjera.

f) Acuerdos de franquicia (“franchising”)

En este caso, la institución proveedora le otorga a la institución del país huésped el permiso o la licencia para ofrecer el título de la institución proveedora, esto sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones. La institución proveedora pueda estar muy poco comprometida en cómo se enseña realmente el programa.

II. LA EXPERIENCIA EXTRANJERA

Solo en los últimos dos años han comenzado a circular, aunque marginalmente, algunos trabajos que muestran preocupación por la expansión de las modalidades de transnacionalización en los distintos sistemas de educación superior (SES). Esta literatura suele enfatizar más los factores sociológicos, económicos y políticos que explican el crecimiento de este fenómeno que las medidas que están adoptando los gobiernos para regular estas modalidades de educación transnacional.

En el análisis de las experiencias seleccionadas se tuvieron como marco de referencia las siguientes preguntas sobre el funcionamiento de los respectivos SES: 1) si las instituciones de educación superior (IES) extranjeras pueden utilizar públicamente el término universidad o equivalente en el plano local, sin mediar para ello autorización expresa del gobierno respectivo; 2) si los títulos otorgados a través de las diversas modalidades de educación transnacional son válidos académicamente y habilitan profesionalmente en el mercado de trabajo local y 3) si se han diseñado procedimientos de certificación de calidad o protección al consumidor.

Lamentablemente, en la mayor parte de los países analizados es reciente el planteo serio de estas preguntas y solo en unos pocos hay un marco legal más o menos elaborado al respecto. Es por eso que importa también echar una mirada sobre aquellos otros aspectos de los respectivos SES que brindan una clave indirecta de cómo es posible abordar este tema. En particular, interesa el grado de autonomía de que gozan las IES privadas para ofrecer títulos con validez académica y profesional, pues es a través de ellas, y en menor medida de las IES del sector público, que se acuerdan programas conjuntos con universidades extranjeras. También importa determinar qué tipo de reaseguros de la calidad presentan los SES, especialmente en los países

industrializados pues, en tanto el SES argentino es en potencia principalmente importador, los organismos de acreditación locales pueden apelar a estas instancias externas de control de calidad para evaluar los productos extranjeros que se ofrecen en el país.

Por ser un tema aún muy poco trabajado empíricamente en el plano internacional, no es posible reunir material bibliográfico homogéneo que informe claramente sobre estas cuestiones. Con la excepción de un informe preliminar elaborado en 1998 sobre la educación superior “no oficial” en el contexto de algunos países de la Comunidad Europea, el resto de la información recogida proviene de la recopilación de textos varios a través de medios diversos: correspondencia con autoridades educativas de los países latinoamericanos, de Australia y de Francia, artículos en publicaciones periódicas, legislaciones locales, información disponible en Internet y, para el caso mexicano, entrevistas.

Estados Unidos: acreditación voluntaria como mecanismo de control de la calidad

Agencias de acreditación

En el contexto de la educación transnacional en América latina, Estados Unidos es sin duda uno de los casos de mayor interés por ser potencialmente el que mayor presencia puede tener en el mercado de la educación superior latinoamericano. La clave para comprender tanto el tratamiento interno que recibe en Estados Unidos la existencia de estas nuevas modalidades de educación superior como —desde la potencial condición de país huésped en el caso de Argentina— qué tratamiento dar a la importación de programas de IES norteamericanas, está en su sistema de acreditación. Un elemento que caracteriza al SES norteamericano es la institucionalización de mecanismos de acreditación voluntaria de las instituciones y programas. Este rasgo es uno de los pocos que podemos percibir como comunes a los cincuenta estados que conforman este país. Por el contrario, difieren notablemente en el grado de regulación o control externo de las instituciones que ejerce cada uno de los gobiernos locales. En una escala continua que va de un fuerte control a una regulación laxa encontramos, en el primer extremo, al estado de Nueva York. Por el contrario, en algunos estados se da la situación paradójica de que, por ejemplo, sólo el 42 por ciento de los docentes de nivel primario y secundario sean graduados de instituciones de formación docente acreditadas (Witmer 1998).

Antes de analizar con mayor detalle el caso peculiar del estado de Nueva York, abordaremos los rasgos comunes del sistema de acreditación norteamericano.

La acreditación de una IES por parte de una agencia implica que esta tiene objetivos pertinentes, dispone de los recursos necesarios para alcanzar dichos objetivos, puede demostrar que está alcanzando estos objetivos y da evidencia que permita inferir que podrá continuar con el logro de los mismos en el futuro. El proceso de acreditación certifica, entonces, que la institución de educación superior o sus programas cumplen con los estándares de calidad mínimos determinados por la agencia (NEAS&C 1993).

En Estados Unidos existen en este momento seis asociaciones regionales de acreditación. El control de la tarea realizada por estas seis agencias regionales y por los cuerpos especializados lo realizaba hasta 1993 el *Council of Postsecondary Accreditation (COPA)*, que otorgaba reconocimiento a aquellas agencias que cumplían con los criterios y prácticas aceptados. En 1993 fue reemplazado por la *Commission on Recognition of Post-Secondary Accreditation*, que en 1996 cambió su denominación por la de *Council for Higher Education Accreditation*². Actualmente las agencias de acreditación buscan reconocimiento de este consejo y del Departamento de Educación de los Estados Unidos.

Las IES suelen ser acreditadas cada diez años y los programas, cada cinco. Si bien la participación en la acreditación es voluntaria, someterse a este proceso es central para que los graduados obtengan su licencia profesional, para que los alumnos reciban ayuda económica del gobierno federal y los departamentos de investigación, fondos federales o de otro tipo para esta actividad y donaciones del sector privado. Por otra parte, este mecanismo sirve como un modo de protección al consumidor, quien dispone así de información sobre la calidad de cada institución y programa.

Generalmente la actividad de acreditación combina autoevaluación y evaluación externa por pares académicos. Las acreditaciones especializadas por programas se suelen realizar en estrecho contacto con asociaciones profesionales.

En el SES norteamericano, entonces, aun cuando la regulación de los gobiernos locales sea laxa, existe como reaseguro de la calidad este mecanismo de acreditación voluntario. Si bien la oferta de programas de nivel superior está sujeta al libre funcionamiento del mercado institucional educativo, la validez de los títulos que las IES otorgan depende, en definitiva, de que estas estén

² Además de las seis agencias regionales de acreditación y la que corresponde a educación a distancia, el Departamento de Educación de los Estados Unidos ha reconocido otras nueve agencias, cuyos nombres se detallan en el página de Internet ([http:// www.aju.edu/usdoe_accreditation.htm](http://www.aju.edu/usdoe_accreditation.htm)). En esta misma página se mencionan las agencias que no están acreditadas.

debidamente acreditadas; además, la habilitación profesional queda en manos de instancias localizadas fuera de las IES. Aun cuando en términos globales esta es la lógica de funcionamiento imperante en este país, en algunos estados la regulación respecto de la oferta de programas e instituciones de otros estados y de países extranjeros es mucho más exigente. Un ejemplo de ello es el caso del estado de Nueva York.

El caso de la regulación del estado de Nueva York

En el estado de Nueva York las IES son creadas por el patronato de la Universidad del Estado de Nueva York por medio de un instrumento legal (*charter*). Los poderes que se les asignan son especificados en el *charter*, en la ley de educación y en la ley de organizaciones sin fines de lucro.

De acuerdo con la ley de educación del estado, ningún individuo, asociación u organización a los cuales los miembros del patronato o legislatura no le haya conferido el poder de emitir títulos puede dar a publicidad o realizar negocios empleando para ello los términos “*university*” o “*college*”. Los *colleges*, las universidades y las otras instituciones de educación superior que brindan cursos de nivel terciario reciben la autorización para hacerlo a través de sus *charters*. Por otra parte, el currículum ofrecido en cada sede debe ser registrado en forma separada de la que se brinda en la institución principal.

El patronato puede registrar a las instituciones locales y extranjeras en términos de los estándares determinados por el estado de Nueva York y fijar el valor de los títulos, diplomas y certificados conferidos por instituciones de otros estados o países, determinando así su validez para continuar estudios académicos en una institución de ese estado o para el ejercicio de la profesión.

Los cursos tomados en Nueva York en instituciones que no han sido autorizadas para operar en el estado no son aceptados para el otorgamiento de la licencia profesional o para la certificación del título de maestro. Los alumnos que sigan estos cursos tampoco califican para el otorgamiento de ciertas formas de asistencia financiera que brinda el estado de Nueva York.

Una institución que se propone establecer una sede, un centro de enseñanza u ofrecer una parte sustancial de un programa de enseñanza en Nueva York debe ofrecer evidencia de calidad educativa y recursos equivalentes a los que existen en los colegios y universidades de este estado. Esta evidencia puede tomar la forma de acreditación de la institución por parte de una agencia regional reconocida en el plano nacional u otra evidencia aceptable para el departamento.

Si ocurre que una institución local decide realizar un programa de estudios conjunto con otra institución de fuera del estado, no se requiere una apro-

bación específica si la institución local ha registrado los programas en el mismo nivel de enseñanza y completa un formulario declarando la necesidad académica y la responsabilidad que le cabe en el programa. En esta declaración la institución de Nueva York reconoce que los programas de estudio del consorcio son comparables con los propios a los fines de otorgar el título. Debe también proveer evidencia de que este programa es consistente con el “Plan Maestro de las Instituciones del Estado de Nueva York”. Si la institución de otro estado no está acreditada por una agencia de reconocimiento nacional, la institución de Nueva York puede ofrecer solo su propio título por el trabajo realizado en el consorcio.

Internet y la fábrica de diplomas (“diploma mills”)

Así como el estado de Nueva York es reconocido como un ejemplo de alta regulación en la oferta de educación superior, de la misma manera la regulación laxa imperante en el promedio de los estados norteamericanos ha dado pie a que se los considere como productores importantes de diplomas emitidos sin garantía de calidad. Este tema se registra en la literatura especializada como “*diploma mills*”. Dentro de Estados Unidos, los títulos obtenidos en IES no acreditadas carecen de valor en el plano académico y profesional. Sin embargo, dado que existen fallas de mercado en la distribución de la información, algunos ciudadanos norteamericanos son engañados por un empleo fraudulento de la publicidad, lo que se ha agudizado con el uso de Internet para el dictado de los programas universitarios. Estos son algunos ejemplos comentados por *The Chronicle of Higher Education* en diciembre de 1997:

“Joe Matera había decidido obtener un título de grado a pesar de tener una edad superior al promedio de los estudiantes y trabajar a tiempo completo. Cierta día tomó conocimiento a través de una publicidad en Internet que en la “Columbia State University” podría recibir un título de esta universidad sin abandonar su hogar en el Bronx. Inmediatamente realizó su inscripción. Tres meses después, y habiendo desembolsado ya 400 dólares, el señor Matera está tratando que le devuelvan el dinero desembolsado. Después de reflexionar sobre el hecho de que obtendría un título de administración en negocios gastando un total de 25 dólares en textos y 2.000 dólares por todo el curso, empezó a sospechar. Al poco tiempo descubrió en Internet que esta institución no estaba acreditada.”

“Donna Keilland, una americana de cuarenta y ocho años residente en Noruega, estaba igualmente sorprendida y enojada tras su experiencia con la “Columbia State University”. Después de leer la publicidad que había realizado esta institución en un diario internacional el verano pasado, pensó que por fin tendría oportunidad de obtener un título de posgrado. De acuerdo con el aviso, “Columbia Sate” estaba acreditada. Por otra parte, pensó, la educación a distancia está ganando cada vez mayor reconocimiento social. Al día siguiente, se dirigió a la oficina del gobierno noruego para solicitar una beca educativa. Empero surgió un inconveniente: la universidad donde iba a hacer sus estudios no estaba acreditada. En Internet se la señalaba como un caso de “diploma mill” operando bajo una publicidad falsa. Obviamente no pudo obtener su beca, pues el gobierno noruego no la asigna si la universidad no está reconocida en su país de origen.”

Ante la creciente proliferación de diplomas fraudulentos vía Internet, el Consejo de Educación a Distancia y Entrenamiento (*Distance Education and Training Council*) —la única agencia nacional reconocida que evalúa programas a distancia en los Estados Unidos— ha tratado de diseminar información sobre estos programas, a fin de que los usuarios de estos cursos puedan discernir entre un programa de calidad y uno fraudulento.

Los así llamados “*diploma mills*” han sido una preocupación para la normativa norteamericana sobre educación superior. Entre 1983 y 1986, el FBI (*Federal Bureau of Investigations*) clausuró 39 *colleges* que realizaban una publicidad fraudulenta de los programas que ofrecían y pedían elevadas sumas de dinero por ellos (Guernsey 1997). A partir de ese momento, la oferta de este tipo de programas cesó por un tiempo para adquirir nuevo ímpetu en los últimos años.

Muchas de las ofertas de diploma *mills* tienen su página de Internet respetando los diseños usuales: el membrete de la institución, el mensaje del presidente, información sobre los cursos ofrecidos y la posibilidad de inscribirse vía Internet. Dicen estar acreditadas y en realidad lo suelen estar, pero por agencias no reconocidas por el Departamento de Educación de Estados Unidos. En su publicidad mencionan que son “los pioneros en la educación a distancia” o “los líderes en educación a distancia”. En algunos casos, detrás de estas ofertas no hay más que una dirección de Internet. Guernsey (1997), cita algunos comentarios de interés de John Bear, coautor de *Bears’ Guide to Earning College Degree Nontraditionally*. Este menciona que recibe cerca de 50 mensajes por día de personas que están confundidas respecto de las

ofertas que encuentran en Internet. Lo que es más interesante, la mayor parte de estas personas viven fuera de Estados Unidos y son los que corren mayor riesgo de ser engañados por la publicidad³. En particular, es muy confusa la publicidad alrededor de la acreditación institucional.

En el caso de la “*University of the United States*” se menciona que fue acreditada por la “*International Accreditation Commission for Post Secondary International Education Institutions*” y por la “*World Association of Universities and Colleges*” que son descritas como agencias de acreditación internacionales que no buscan estar acreditadas en ninguna nación en particular. Cuando Guernsey trató de ponerse en contacto con dichas agencias no obtuvo respuesta. La “*World Association of Universities and Colleges*”, que tiene su base operativa en Las Vegas, ofrece información sólo si se abona un arancel. Obtener un título de grado de periodista en esta universidad demanda un arancel de 1,890 dólares y una tesis de 2.000 palabras. Cuando el periodista de *The Chronicle* trató de averiguar más sobre esta oferta, la respuesta textual fue (Guernsey 1997:3):

“Esperamos que no nos interprete mal. Los títulos otorgados por la American State University no tienen por requisito la realización de un proyecto por escrito. Los títulos se basan en la experiencia adquirida a lo largo de la vida y en el trabajo realizado.”

Un problema grave es la publicidad fraudulenta. La *Columbia State University*, por ejemplo, tiene en su folleto un escudo que asegura que ha sido acreditada por el Council on Post-Secondary Accreditation (COPA), cuando en realidad este consejo no acreditaba instituciones sino agencias de acreditación. Además, la COPA fue disuelta en 1993 y reemplaza por otra comisión. Sin embargo, existe un número telefónico bajo este nombre donde un mensaje grabado dice que las universidades aprobadas por COPA *International* incluyen: *Notre Dame, Notre Dame State, Harvard, Harvard State, Yale, Columbia University y Columbia State University*. En la tapa de la publicidad de esta institución hay una foto de un edificio gótico, que en realidad corresponde a una mansión del siglo XIX situada en Tarrytown, Nueva York, que no tiene nada que ver con la universidad mencionada.

³ Hay distintas ofertas de direcciones de Internet con información sobre estos casos de *diploma mills*. Por un lado Bear tiene su propia página. Un estudiante canadiense, Emir Mohammed, quien fue engañado por este tipo de publicidad, elaboró una página al respecto para alertar a otros sobre ello.

Es importante señalar que, como menciona Guernsey (1997), muchas de las instituciones que engañan a los estudiantes con sus ofertas en realidad no están actuando contra las leyes de sus estados o las leyes federales. En particular, el estado de Luisiana, donde está asentada *Columbia State University*, tiene una regulación muy laxa respecto a la oferta institucional. Por el contrario, frente a la proliferación de esta actividad, otros estados, como el de California, se han puesto más estrictos respecto de los requisitos para constituir universidades en el estado.

Además de la *Distance Education and Training Council* que, como vimos, es la única agencia reconocida en Estados Unidos, las IES buscan acreditarse en otras instancias, como por ejemplo a través de GATE. Así, la *International University*, ubicada en Denver, ha conseguido la acreditación de GATE y de una de las agencias acreditadoras reconocidas: *North Central Association of Colleges and Schools*. Esta última está también a cargo de la acreditación de otro emprendimiento norteamericano de educación a distancia: *The Western Governors University*. Esta universidad es un empresa que incluye a 17 estados y a la isla de Guam; la institución, fundada en 1997, otorga títulos y certificados sobre la base del conocimiento (*competency-based approach*) que los alumnos adquieren en los cursos ofrecidos por cualquiera de las IES de los estados integrantes y que certifican luego a través de exámenes. En un artículo de fines de noviembre de 1998 en *The Chronicle of Higher Education* (McCollum 1998) se menciona que esta universidad ha firmado un acuerdo con la rama americana de la *Open University* del Reino Unido, para formar "*The Governors Open University System*", sistema por el cual los estudiantes inscriptos en cualquiera de las dos universidades pueden tomar cursos en la otra.

Europa

Analizaremos seis casos: Reino Unido que, al igual que Estados Unidos tiene una de las presencias más importantes en el mercado educativo trasnacional como centro de exportación ; Francia y Holanda, con SES altamente regulados y escasa oferta de IES privadas, todo lo cual contribuye para que la educación trasnacional no sea tan relevante y, finalmente, tres países que en Europa presentan una actividad significativa de importación de programas (principalmente norteamericanos y británicos), España, Grecia e Italia.

Reino Unido: fuerte actividad exportadora

El sistema universitario del Reino Unido está integrado por universidades, institutos y colegios de educación superior que han sido oficialmente reconocidos por el estado por medio de una *Royal Charter* o por el Parlamento. Las IES creadas por estos medios tienen el poder de emitir títulos, aunque el reconocimiento para funcionar solo se otorga si cumplen con una serie de requisitos⁴.

Los títulos universitarios que son otorgados por parte de instituciones no reconocidas pueden ser revalidados por las IES que tienen el derecho de emitir títulos. Por otra parte, de acuerdo al marco legal vigente, los términos “*university*” y “*college*” (como también los títulos de grado y posgrado propios del sistema del RU) solo pueden ser usados por los establecimientos oficiales. En particular, por temor a la emisión de títulos falsos, la legislación (Sección 214-216 de la Ley de Reforma Educativa de 1988) establece que es un delito que una institución o una persona otorgue un título del Reino Unido si no es reconocida para ello por el Departamento de Educación y Empleo (*Department of Education and Employment-DFEE*).

Hasta abril de 1997, el control de calidad del sistema universitario estaba a cargo del *Higher Education Quality Council (HEQC)* y de cada uno de los *Higher Education Funding Councils (HEFCs)*, los cuales auditaban la calidad de la enseñanza y la investigación. A partir de 1997, todas las universidades son controladas por la *Quality Assurance Agency (QAA)*. Este organismo surgió de la unión de la HEQC y el *Teaching Quality Division* del HEFC.

Los colegios privados o independientes que no reciben financiamiento del estado son a su vez acreditados por la *British Accreditation Council (BAC)*⁵. En general, no existe en el Reino Unido un modelo único de acreditación. No es obligatorio para las IES no oficiales que se acrediten frente a la BAC y solo lo es si quieren convertirse en miembros del *Education Counselling*

⁴ La IES debe tener: 1) al menos 300 alumnos de tiempo completo en cinco de las once categorías de disciplinas académicas definida por el HEQC; 2) una matrícula de educación superior equivalente a 4 mil estudiantes de tiempo completo; 3) un mínimo de 3 mil estudiantes de tiempo completo en cursos de grado, 4) mostrar que se han mantenido cursos de grado en las diferentes áreas por al menos tres años (HEQC 1996).

⁵ En el proceso de acreditación de la institución, que tiene una validez de cinco años, se examinan: 1) recursos de enseñanza, 2) administración, 3) existencia de mecanismos de control de calidad, incluyendo control de la experiencia de los estudiantes en el cursado de los programas, 4) servicios de bienestar estudiantil, 5) evaluación de la capacidad de los docentes y el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Service (ECS) del *British Council*, el cual da a publicidad la oferta de los mismos en el ámbito internacional.

En el caso particular de las instituciones extranjeras, estas no necesitan reconocimiento para funcionar. En los hechos, toda la legislación que protege los títulos en el Reino Unido se restringe a aquellos que son estrictamente nacionales. Por el contrario, como aclaran Kogan y Healy (1998:36):

“La legislación no tiene alcance sobre los títulos ofrecidos en el Reino Unido por parte de sedes de universidades extranjeras cuyo establecimiento principal está localizado fuera del Reino Unido. Estas instituciones deben dejar en claro en su correspondencia, certificados y otros documentos, el origen de sus títulos de modo tal de asegurar que los mismos no serán confundidos con los del Reino Unido”.

El que las IES oficiales puedan no solo emitir títulos válidos, sino también brindar validez a títulos otorgados por IES no reconocidas ha facilitado la expansión de la modalidad del tipo *franchising* con universidades del exterior para el dictado conjunto de títulos de grado y posgrado (Kogan y Healy 1998).

Este poder en manos de las universidades del Reino Unido explica su fuerte presencia en el sur de Europa, en Israel y en Asia ofreciendo cursos de grado y posgrado en colaboración con IES de estos países. Debido al crecimiento de esta modalidad, el HEQC inició una auditoría de la actividad de colaboración de las universidades del Reino Unido con otras IES extranjeras. Como parte de esta tarea, en 1995 el HEQC publicó un Código de Práctica (*Code of Practice*) que debían seguir las IES del RU en sus acuerdos en el extranjero. Además en 1996 realizó un programa piloto de visitas a cinco países para certificar la calidad de los mismos, a partir del cual, se observaron problemas en los establecimientos que actúan como contrapartes locales en estos países y en la formalización del acuerdo con tales instituciones. En general, las instituciones locales eran de muy diverso tipo: universidades grandes ya establecidas, pequeñas universidades privadas que buscaban por este medio un mayor reconocimiento, empresas comerciales y organizaciones pequeñas de propiedad privada. En particular, del informe se desprende una gran preocupación frente a los acuerdos que se realizan con las instituciones locales que no reúnen las condiciones adecuadas en términos de recursos o de compromiso institucional para llevar adelante el programa académico. Por otra parte, en algunos casos no se establecieron acuerdos firmes desde el punto de vista formal. En este sentido se destacan tres áreas que no recibieron suficiente atención: los procedimientos para certificar la calidad, el establecimiento de reglas y requerimientos para controlar la publicidad y los materiales de promoción, y los arreglos

para identificar responsabilidades si la contraparte concluía prematuramente el acuerdo. Además, se detectó otro problema: muchos acuerdos los establecían en forma independiente los departamentos y por tanto no comprometían claramente a toda la institución (HEQC 1996).

Utilizando también el poder conferido por la *Royal Charter*, la Universidad Abierta (*Open University*) inició en 1992 una actividad de validación de títulos otorgados por otras instituciones. El proceso de validación de los títulos de la OU sigue los mismos lineamientos del ya disuelto *Council of National Academic Awards (CNAA)*, el cual tenía a su cargo el proceso de acreditación para el caso de los títulos emitidos por los Institutos Politécnicos.

La OU otorga la posibilidad de emitir títulos válidos a IES locales y extranjeras que establezcan acuerdos de acreditación con ella, tanto para cursos presenciales como a distancia. El *Open University Validation Service* cobra aranceles por brindar este servicio y ha abierto oficinas en 12 países en la Unión Europea, Hungría, República Checa, República Eslovena y Rusia. Tiene ya acreditadas instituciones en Francia, Dinamarca, Holanda y la República Checa para el otorgamiento de títulos de grado y posgrado.

La OU ha operado junto con otros dos cuerpos de acreditación: el BAC y el sistema de reconocimiento de escuelas que imparten idioma inglés a cargo del *British Council*. Estos tres organismos son los únicos que cuentan con garantía pública dentro del Departamento de Educación y Trabajo para acreditar a las IES privadas.

Francia: monopolio estatal en el otorgamiento de diplomas

Un elemento que caracteriza la regulación del sistema de educación superior francés es el monopolio del estado respecto del otorgamiento de títulos válidos: los diplomas son “nacionales” y están definidos a priori.

Con relación a las universidades privadas, dependiendo del tipo de programas que ofrecen, estos pueden crearse según la ley más general de 1875 o la más específica vinculada con el entrenamiento industrial y comercial correspondiente al código de entrenamiento técnico de 1919.

Aun cuando el tipo de estructura de los estudios y los cursos son semejantes al de las universidades, las instituciones privadas no pueden utilizar el término “universidad”, el cual está reservado para las universidades públicas. Pueden usar términos tales como “instituto” o “facultad”. A pesar de ello, se encuentran ejemplos de un uso abusivo del término universidad pues el Ministerio de Educación no tiene medios coactivos a su alcance que obliguen a que esta terminología sea respetada. Formalmente el Ministerio de Educación pue-

de elevar una queja ante el Procurador Público ya que solo un juez está en condiciones de pronunciar una sanción penal.

Si las instituciones privadas quieren otorgar títulos de validez nacional deben establecer un acuerdo con las universidades públicas, para que estas examinen a sus estudiantes. Fuera de este caso particular, las IES privadas no pueden otorgar otros títulos que no sean certificados y diplomas que no se confundan con los nacionales correspondientes. Para aquellos casos en los cuales las IES privada no logran un acuerdo con una universidad pública, el Ministerio de Educación cada año establece jurados para examinar a aquellos estudiantes provenientes de estas instituciones que quieran obtener un diploma nacional.

Existe otro tipo de instituciones que se pueden ubicar entre el sector público y el privado: las IES creadas por las cámaras de comerciantes e industriales, entre las cuales se ubican las Grandes Escuelas de Comercio. En este caso se le otorga a la cámara el derecho para ofrecer servicios de enseñanza bajo el régimen de escuelas reconocidas por el estado y se la somete a un período de prueba de cinco años antes de otorgarle el derecho a conferir un diploma.

Otro procedimiento relevante dentro de la regulación del SES francés es la homologación de los títulos, la cual otorga validez a la calificación profesional juzgando el entrenamiento recibido. No es un simple acto de certificación, consiste en situar un título en una jerarquía de niveles de estudio y en vincularlo con una especialización. La homologación de un título no le da acceso a un nivel equivalente a los diplomas emitidos por el Ministerio de Educación pero sirve para que el poseedor del título tenga mayor claridad sobre el entrenamiento adquirido y pueda competir en los exámenes para ingresar al servicio civil. Es, además, útil para la selección de personal en las empresas y para que las organizaciones que brindan el entrenamiento se beneficien por tener un cierto reconocimiento en el nivel oficial y por tener acceso a cierto tipo de financiamiento. En el proceso de homologación intervienen diversas instancias del gobierno: ministerios de trabajo, de industria; el prefecto de la región; el presidente del consejo regional y el rector, cuando se trata instituciones bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación.

Cada vez más las instituciones privadas buscan la homologación de sus títulos pues tienden a ofrecer programas con una orientación clara hacia el mercado de trabajo.

Como un mecanismo para evadir el monopolio estatal en el otorgamiento de títulos oficiales, algunas organizaciones preparan para títulos que no son otorgados por ellas sino por IES de otros países. Por ejemplo, la Federación

Europea de Facultades, una organización suiza no gubernamental, otorga “diplomas europeos” del tipo DEESMA (*diplôme européen d'études supérieures en marketing*), DEESMI (*diplôme européen d'études supérieures en marketing international*) y DEESCOM (*diplôme européen d'études supérieures en communication*). En Francia hay 49 instituciones que preparan para el DEESMI o el DEESMA y 14 para el DEESCOM (Lebeau y Jallade 1997).

Dentro de las instituciones extranjeras que otorgan títulos en Francia se pueden distinguir dos tipos: aquellas que otorgan títulos reconocidos por organismos competentes en sus países de origen y otras que ofrecen títulos falsos (*bogus*). En el primer caso podemos mencionar el otorgamiento de MBAs por parte de instituciones privadas prestigiosas y que pertenecen al sector oficial. Estos títulos son reconocidos por las universidades británicas o americanas con las cuales se firmaron convenios para realizar los cursos. Los programas están acreditados por la *American Assembly of Collegiate Schools of Business (AACSB)*, un servicio de acreditación reconocido por el Departamento de Educación de Estados Unidos, por la *Canadian Business Schools* o por la *Association of Master in Business Administration Limited (AMBA)* en Londres.

De acuerdo con Lebeau y Jallade (1997) la mayoría de los programas de *master* ofrecidos en Francia por instituciones extranjeras son diplomas “falsos”, sin ningún tipo de reconocimiento por parte de agencias de acreditación de los respectivos países.

Holanda: baja diferenciación entre el sector público y privado y crecimiento de los programas de “master”

En el SES holandés no existe una clara diferencia entre el sector oficial y el sector privado. Este último, integrado por universidades confesionales, recibe financiamiento del estado y está sujeto a las mismas regulaciones nacionales que el sector oficial. Se entiende entonces que ambos integran el sector universitario público. Tanto este sector como el de otras instituciones reconocidas confieren títulos nacionales. Sin embargo los términos *universiteit* o *hogeschool* (terciario no universitario) no están protegidos por la ley. Las organizaciones pueden utilizar estos términos libremente.

Las universidades oficiales y privadas están bajo la regulación de la Ley de Educación Superior e Investigación de 1993. Los programas de estas instituciones, detallados en el Registro Central de Programas de Educación Superior son financiados por el gobierno y conducen a los siguientes títulos

académicos: *doctorandus* (grado de maestría), *meester* (título de abogado) o *ingenieur* (título de ingeniero). En este sector, la certificación de la calidad de los programas la realiza la Asociación de Universidades de Holanda y el Consejo de Educación Profesional .

Existe también otro sector integrado por IES que no reciben financiamiento estatal y que para su funcionamiento requieren de la aprobación del Ministerio de Educación. Para ello deben cumplir con los requerimientos que establece la ley de 1993 y con los mismos procedimientos de certificación de calidad, aunque eligiendo el método para hacerlo. En este caso los estudiantes deben pagar el costo completo de la enseñanza, pero pueden solicitar becas y créditos educativos. Cuando los programas son aprobados, se incorporan al Registro de Programas de Educación Superior. Como regla, el reconocimiento no se alcanza antes que el programa en cuestión haya sido puesto en marcha por algunos pocos años. Debe tener una fase experimental. Si el programa muestra tener baja calidad por varios años o si los requerimientos mencionados antes no se alcanzan (hay inspecciones para certificar esto), el Ministerio puede denegar la aprobación. En este momento existen solo algunas IES privadas que ofrecen programas con reconocimiento oficial, la mayor parte de ellos de corte profesional.

En tanto la ley de 1993 solo se refiere a los títulos holandeses, todo parece indicar que deja librado al mercado la oferta de otro tipo de títulos, como ser los de “*master*”. Por tanto, las universidades ofrecen, por ejemplo, MBA sin reconocimiento o aprobación del ministerio. De igual modo, se ofrecen *masters* de corte profesional en colaboración con universidades británicas. El control de calidad de estos programas suele ser realizado por comités externos.

Es posible clasificar el otorgamiento de títulos extranjeros según la institución que ofrece el curso:

1. Universidades holandesas.
2. Organizaciones de educación internacional.
3. Organizaciones extranjeras.

1. Desde mediados de los años ochenta, varias universidades introducen los programas de *master*. En un comienzo fueron los MBAs. En la actualidad, todas las universidades ofrecen cursos de posgrado que otorgan títulos norteamericanos o británicos (*Master*, *Master of Science*, *Master of Art*). Algunos de estos programas son acreditados por la *American Assembly of Collegiate Schools of Business (AACSB)*, asociación reconocida por el departamento de

educación de Estados Unidos o por la *Association of MBA's* (AMBA) de Londres. Esta última establece estándares de calidad con respecto a la misión, el cuerpo docente, admisión de estudiantes, currículum, evaluación, examinación de los estudiantes, duración, equipamiento y servicios. El proceso de acreditación tiene una vigencia de cinco años. En el caso de la educación a distancia, se establecen otros requisitos adicionales para la acreditación. Los programas de *master* profesionales se realizan en asociación con universidades británicas y están, por tanto, bajo la auditoría de la HEQC. Pocos diplomas extranjeros son ofrecidos por organizaciones privadas. Generalmente estas dictan cursos de MBA, *Executive MBA* y algunos programas de *master*. Algunos de estos son realizados en colaboración con universidades americanas y británicas.

2. En Holanda, 17 instituciones brindan educación solo para estudiantes extranjeros. Son conocidas como Instituciones de Educación Internacional, pertenecientes a la Federación para la Educación Internacional de Holanda. Aun cuando algunas de estas instituciones son financiadas y administradas por el Ministerio de Educación holandés, no están bajo la ley de educación superior holandesa. La mayor parte tiene un sistema de control interno de calidad.
3. Sólo una pocas IES ofrecen cursos que conducen a títulos aprobados en Holanda o en el país proveedor. También suelen estar acreditadas por AMBA o son miembros de la Fundación Europea para el Desarrollo Gerencial.

Dada la importancia adquirida por el otorgamiento de programas extranjeros, el Consejo de Educación Profesional está planeando establecer un consejo que podrá otorgar validez a los programas de *master* en el sector de educación superior profesional. A partir de este procedimiento, se podrá otorgar reconocimiento oficial a aquellos títulos extranjeros emitidos por universidades holandesas financiadas y reconocidas por el gobierno.

España: aumento de la importación de programas en un contexto de descentralización y crecimiento del sector de educación superior no oficial

Desde que la administración y el gobierno de la educación superior española fueron transferidos a las Comunidades Autónomas, la responsabilidad por los asuntos académicos quedó en manos de los departamentos de educa-

ción de dichas comunidades y en menor medida en el Ministerio Nacional de Educación y Ciencia (MEC). Dentro de las competencias que la Constitución de 1978 le otorga a este último se encuentra la regulación de las condiciones de obtención, emisión y reconocimiento de calificaciones académicas y profesionales. Este principio constitucional fue desarrollado en regulaciones posteriores:

1. Reconocimiento de títulos universitarios y de títulos emitidos por universidades extranjeras (Decreto Real 1.496/87, del 6 de noviembre).
2. Obtención y otorgamiento del título de Doctor y de otros cursos de nivel de posgrado (Decreto Real 185/85, del 23 de enero).
3. Creación y reconocimiento de universidades y de establecimientos educativos universitarios (Decreto Real 557/91, del 12 de abril).

En los hechos, no a todas las Comunidades Autónomas se les ha transferido plenamente el control sobre este tema. Existen, por tanto, tres diferentes situaciones legales para los establecimientos educativos: 1) los regulados principalmente por las regiones autónomas, 2) los regulados por la Administración Central y por las regiones autónomas y 3) los regulados por la Administración Central, como es el caso de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Esta situación lleva a que no exista ningún registro centralizado sobre la creación o el reconocimiento de establecimientos educativos universitarios. Por lo general, en estos procesos, las regiones autónomas aplican las regulaciones formuladas por el estado central (pues suelen carecer de legislación propia) pero hay disparidad en los procedimientos y soluciones a las que se arriban en los distintos casos.

El sistema de educación superior español incluye 47 universidades públicas, 5 universidades privadas y 4 universidades católicas. Cada establecimiento tiene la posibilidad de emitir dos tipos de títulos académicos:

1. Títulos universitarios oficiales válidos en todo el estado.
2. Títulos universitarios propios.

Los títulos universitarios oficiales son establecidos por el estado por recomendación del Consejo Universitario. De igual modo, el estado establece requisitos mínimos en términos de créditos con contenido teórico y práctico, los cuales deben ser contemplados en la elaboración de los planes de estudios. Por el contrario, los títulos universitarios propios son regulados por los estatutos de cada universidad, carecen de efecto desde el punto de vista académico y no

habilitan profesionalmente. Dentro de los títulos propios encontramos los estudios de posgrado y los títulos de *master*.

Las universidades, sean públicas o privadas, se crean tanto por medio de una ley de la región autónoma en la que va a funcionar el establecimiento como por ley del Congreso de la Nación, ante una iniciativa del gobierno central y con el consentimiento de la región autónoma correspondiente. En ambos casos, un requisito es contar con un informe favorable del Consejo Universitario⁶.

En el caso particular de las universidades extranjeras, que se establecen para proveer enseñanza que conduce a la obtención de títulos equivalentes a los oficiales del sistema español, las mismas deben: cumplir con los requerimientos comunes a las universidades públicas y privadas españolas, probar que están autorizadas para funcionar según la legislación del país de origen y que sus títulos son válidos en el mismo, acreditar estos requisitos ante la respectiva embajada o autoridad consular y requerir la autorización expresa del Ministerio de Educación y Ciencia y del de Relaciones Exteriores. Es obligatorio también un informe del Consejo Universitario. Esta autorización puede ser revocada y no supone el reconocimiento automático de estos estudios por parte de los establecimientos educativos españoles. Para otorgar un título con validez oficial la universidad extranjera debe estar vinculada con una universidad pública.

La forma más normal en que se lleva a cabo el reconocimiento de títulos otorgados por universidades extranjeras es a través de la vigencia de tratados o convenios bilaterales. Si no existe el reconocimiento automático, se puede demandar la realización de un examen global bajo el supuesto de que la educación acreditada no es equivalente a la que se provee en las universidades

⁶ Los requisitos comunes para la creación o el reconocimiento de una universidad pública o privada son: 1) poseer la organización y el plantel docente para dictar al menos ocho títulos oficiales; 2) poder ofrecer el tercer ciclo y una estructura de investigación a su disposición; 3) presentar un informe anual de la administración educativa para llevar adelante las actividades de enseñanza e investigación; 4) la razón docente/alumno no puede estar por debajo de 1/25; la proporción de doctores no puede ser inferior al 30% en el primer ciclo, 70% en el segundo ciclo y 100% en el tercer ciclo; un mínimo de 60% de los profesores deben ser de tiempo completo; del total de docentes de la universidad, un 50% debe tener título de doctor. Hay otros requerimientos específicos para las universidades públicas: el cuerpo docente debe estar integrado al menos en un 70% por empleados públicos, los ítems del presupuesto deben garantizar la realización de actividades de investigación. Los requisitos específicos para las universidades privadas son: respeto a los principios constitucionales, el compromiso formal de mantener en funcionamiento a la universidad, al menos durante un período de tiempo tal que permita a los alumnos concluir los estudios iniciados en la misma; proveer de garantías financieras que aseguren la disponibilidad de recursos económicos y permitir que las autoridades inspeccionen periódicamente las universidades privadas para examinar su funcionamiento.

españolas. Este es el sistema del Este. Estas agencias no tienen una estructura educativa. Los exámenes y las tesis finales se toman en la universidad extranjera y los cursos consisten en clases de fin de semana en hoteles. Los títulos que se ofrecen por este medio son variados, pero los más frecuentes son en medicina e ingeniería. Una de sus operatorias consiste en el reconocimiento de créditos por la actividad profesional previa del candidato. Estos créditos son asignados libremente, aun por actividades poco vinculadas con la carrera que se pretende seguir.

Grecia: auge del “franchising” y de la educación a distancia

La constitución griega no reconoce a la educación privada o cualquier otra forma de educación superior no estatal. Esto ha dado lugar a que, debido al incremento de la demanda por educación superior, comience a emerger con gran fuerza una oferta de IES no oficiales, generalmente del sector privado, que se vinculan con universidades extranjeras. Esta situación se agrava por la existencia de un fuerte filtro en el proceso admisión a las universidades estatales, por el cual solo ingresan uno de cada cinco aspirantes⁷. Este es un elemento más que contribuye con la proliferación de una oferta no formal dentro del SES griego que atiende a la demanda excedente.

Al no estar esta oferta reconocida por el gobierno, los títulos que se otorgan por este medio no tienen validez oficial. Esta situación se agrava por la ausencia de mecanismos de certificación de la calidad en el plano nacional.

Con el fin de hacer frente a esta situación, en 1977 el estado griego creó por ley un centro interuniversitario, DIKATSA. Su misión es controlar el proceso de reconocimiento oficial de los títulos universitarios obtenidos por los griegos en el exterior. Expresamente no reconoce aquellos que son otorgados por universidades no estatales establecidas en Grecia.

La legislación griega autoriza el funcionamiento de la educación privada (exclusivamente de ciudadanos griegos) de nivel superior no universitario con el fin de proveer de educación de tipo técnico-profesional. Para ello, las IES deben solicitar autorización al Ministerio de Economía Nacional. Aquellas IES que operan sobre estas bases reciben el nombre de “Laboratorios de Estudios Libres”. Están autorizados para emitir certificados, pero no pueden denominarse con otros términos que den lugar a una interpretación equívoca, tales como “facultad” o “academia”.

⁷ Este examen se aplica en el nivel nacional y es organizado y supervisado por el Comité Central de Exámenes Generales (KEGE) del Ministerio de Educación.

En los años setenta surgieron IES que preparaban estudiantes para ingresar en universidades extranjeras y algunas de ellas comenzaron a ofrecer estudios de grado en colaboración con universidades británicas y norteamericanas. A partir de los años ochenta, se crearon IES privadas que se llamaban a sí mismas “*colleges*” y estaban orientadas centralmente a cursos de tipo técnico-profesional para la educación posobligatoria. Con posterioridad estas IES comenzaron a ofrecer cursos de nivel universitario en colaboración con universidades extranjeras. Como los títulos nacionales no tenían validez, se otorgaba directamente el título extranjero. Se estima que en la actualidad hay unas 130 IES de este tipo en Grecia (Kokosalakis 1997).

En 1991 se sancionó una ley (1966, del 26 de setiembre) que no sólo prohibía el derecho de estas IES a usar el título de universidad en su denominación, sino también otros como “*college*”, “*school*”, “*institute*”, “*organization*” o “*centre*”. Sólo podían usar el título de “Laboratorios de Estudios Libres”. Para aquellos que se iban a inscribir en estos laboratorios, la ley también exigía que se les proveyera una declaración firmada por el director del establecimiento, donde se estableciera claramente que el certificado que se le otorgaría al concluir sus estudios no se correspondía con ninguno de los títulos oficiales emitidos por las IES autorizadas por el estado. A aquellas IES que no cumplieran con la ley se las juzgaría por fraude según el código penal. Si se las encontraba culpables, las IES dejaban de funcionar por un período de dos años o cerraban definitivamente. Esta legislación, sin embargo, no dice nada en forma explícita respecto de la educación provista por las IES extranjeras. Lo que ocurrió entonces fue que esta legislación fue pasada por alto a través de la realización de acuerdos de *franchising* entre estos laboratorios y las universidades extranjeras.

Actualmente existen unos 50 acuerdos de *franchising* con universidades extranjeras, principalmente británicas y norteamericanas, aunque también con francesas, alemanas, suizas y españolas (Kokosalakis 1997). También hay acuerdos con universidades del este europeo, especialmente con la República Checa y con Hungría. El 58 por ciento de los acuerdos de *franchising* se han realizado con universidades británicas, en su mayoría antiguos politécnicos, un 21 por ciento con universidades americanas, 11 por ciento con instituciones del este europeo y un 10 por ciento con las de otros países. Ofrecen cursos de una variedad de disciplinas aunque la mayor parte se concentran en administración y negocios, informática y ciencias sociales. Los estudios duran aproximadamente entre 3 y 4 años y en un tercio de los casos, se cursa un tramo en Grecia y otro en la universidad del país proveedor. Algunos de sus graduados han sido aceptados por las universidades norteamericanas y europeas para continuar estudios de posgrado (Kokosalakis 1997).

Un tema preocupante en el caso de Grecia es que, en tanto todas estas instituciones no están reconocidas por el estado, están totalmente fuera del control de este. Si bien para el caso de las IES del RU existe un Código de Práctica elaborado por la HEQC que permitiría certificar la calidad de los programas ofrecidos en Grecia, en la práctica este procedimiento es muy costoso y no siempre es posible ponerlo en funcionamiento. En particular, un problema de estos acuerdos es que las partes gozan de un fuerte nivel de autonomía, lo cual impide que el gobierno británico tenga en realidad injerencia en el control de calidad una vez que estas IES del RU atraviesan la frontera.

Se debe tener presente que los acuerdos se realizan con contrapartes nacionales de dudosa calidad y con baja experiencia en enseñanza e investigación. Los títulos que emiten las universidades extranjeras pueden o no mencionar que estos estudios tuvieron lugar en su totalidad o en parte en Grecia, lo cual dificulta aun más su reválida en el contexto nacional. En general los títulos obtenidos a través del sistema de *franchising* que solicitan reconocimiento nacional son examinados por el DIKATSA y por las universidades griegas. Kokosalakis (1997) comenta un caso por el cual un poseedor de un título provisto a través de esta modalidad por parte de la *Universite de Lille II*, de Francia, apeló ante la justicia la decisión de no reconocimiento del título por el DIKATSA y obtuvo un fallo favorable. A partir de este caso, aumentaron los pedidos de reconocimiento frente al DIKATSA, por lo que se ha comenzado a estudiar la adopción de una política clara al respecto.

Otra modalidad en auge es la provisión de títulos a través de programas brindados por el Consejo Británico y el Instituto Francés de Atenas. El Consejo Británico brinda acceso a los programas ofrecidos por las universidades británicas a través de cursos dictados en idioma griego. También se ofrecen cursos de posgrado. De igual modo, se ha ampliado la oferta de cursos de educación superior a cargo del Instituto Francés de Atenas en colaboración con universidades francesas. En general los cursos de grado o posgrado provistos por estos medios suelen tener un control de calidad. El DIKATSA, de todos modos, no reconoce los cursos de grado dictados en griego por estos acuerdos.

Un área en expansión es la educación a distancia. Aproximadamente 22 universidades del RU y 35 de Estados Unidos están ofreciendo cursos para otorgar títulos de grado y posgrado. La Universidad Abierta del RU ofrece 19 cursos de *master* y un doctorado en educación. El DIKATSA no reconoce los cursos a distancia, con la excepción de aquellos provistos por la Universidad Abierta de Grecia.

Australia y su intensa actividad “off-shore”

Australia tiene una tradición importante de educación superior transnacional ya que ofrece programas especialmente a los países asiáticos ubicados sobre el Océano Pacífico. Por lo general se hace referencia a la educación “*offshore*” provista en “*overseas locations*”. La educación se ha convertido en una de las principales actividades exportadoras de Australia, ubicándose como quinta actividad productora de divisas y generadora de 3.200 millones de dólares australianos en 1996 en concepto de aranceles y gastos no arancelarios. Dentro del mercado de habla inglesa, la educación australiana es por otra parte competitiva en lo que se refiere a aranceles y costo de vida (McBurnie y Darvall 1998).

Entre las múltiples formas que asume esta educación superior transnacional, una de las que se ha difundido en Australia es la realización de programas gemelos. Por lo general, parte del curso se realiza en la nación huésped y parte en Australia. Por ejemplo, dos años en Malasia, seguido de dos años en Australia es la forma más típica de estos programas gemelos. En educación a distancia, 34 de un total de 38 universidades australianas informaron que ofrecen cursos en el exterior a 20 mil estudiantes de 24 países (McBurnie y Darvall 1998).

A partir de esta actividad exportadora, además de un código nacional de ética, las universidades han desarrollado procedimientos de “certificación de la calidad” (basados en modelos internacionales) para asegurar la calidad de los cursos que se exportan. Podemos ejemplificar lo dicho con el caso de la Universidad de Monash, la cual recibió el premio “Universidad del Año” de la Guía de Buenas Universidades Australianas, por su actividad en el plano de la educación transnacional.

La Universidad Monash ha adaptado a sus necesidades los lineamientos del Centro Nacional para la Certificación de la Calidad en Educación Internacional de Washington, Estados Unidos. En dicha adaptación también se incluyó el “Código de ética para la provisión de educación y servicios educativos en el exterior por parte de Instituciones de Educación Superior de Australia”. En todos aquellos casos en los cuales una facultad de la Universidad Monash propone la realización de un curso *off-shore*, este no puede ser ofrecido a menos que sea aprobado por el Comité Académico a través del Comité de Certificación de la Calidad en el Exterior (*Off-Shore Quality Assurance Committee*). Los alumnos que se inscriben en los cursos del exterior se los considera en igual plano que los que lo hacen en Australia y están sujetos a las mismas regulaciones que las que existen en la institución proveedora. El Comité dispone de

paneles de revisión que visitan las sedes en el exterior, entrevistan a los estudiantes, al personal académico y administrativo e inspeccionan las instalaciones. El panel de revisión está integrado por personal de alto nivel de la universidad y por revisores radicados en el exterior⁸.

Israel: crecimiento de la importación de programas y búsqueda de mecanismos de regulación

El ingreso de instituciones educativas extranjeras de nivel superior en Israel – especialmente inglesas y norteamericanas– ha obedecido a dos causas: una creciente demanda por credenciales de educación superior “de cualquier forma y a cualquier precio” y la situación económica de las instituciones extranjeras que necesitan obtener nuevos ingresos. Estas ofrecen cursos en áreas de alta demanda: administración y negocios y maestrías en educación (Gottlieb y Yakir 1998). Los alumnos son generalmente “no tradicionales”: minorías étnicas, nuevos inmigrantes, adultos con experiencia profesional. Entre las instituciones más importantes que han asentado su sede en Israel se encuentran la Universidad de Manchester, del Reino Unido, y la Universidad Clark y el New England College, de los Estados Unidos.

Todas las instituciones de educación superior que otorgan títulos en Israel operan bajo la autoridad de la Comisión Estatal de Educación Superior y

⁸ La finalidad de este Comité es examinar sistemáticamente los siguientes aspectos:

- 1) Provisión del material necesario para desarrollar el currículum.
- 2) Uso adecuado de ejemplos y de referencias en el material bibliográfico teniendo presente el contexto del país huésped para que no resulte extraño a la cultura local.
- 3) Normas de admisión.
- 4) Evaluación de los estudiantes.
- 5) Selección del personal.
- 6) Canales de comunicación.
- 7) Instalaciones para la actividad de enseñanza y aprendizaje.
- 8) Notificación de los resultados de la evaluación a los estudiantes.
- 9) Adecuada comercialización de los cursos.
- 10) Acuerdos contractuales.
- 11) Requisitos locales para la acreditación profesional.
- 12) Requisitos legales del país anfitrión.
- 13) Procedimientos continuos de evaluación del curso.

son parcialmente financiadas por el Comité de Planeamiento Estatal y Donaciones. En 1992 había 6 universidades y 14 colegios académicos. Presiones en varias direcciones forzaron al sistema a abandonar su tradición exclusivista que descansaba en universidades de investigación y se desarrollaron tres sectores: el sector de colegios públicos, consistente en institutos tecnológicos postsecundarios; los institutos de formación docente y los colegios regionales. Todos vieron elevados su estatus académico. En segundo lugar, crecieron las universidades privadas (*colleges*), cuyo nivel de arancelamiento suele duplicar al de las universidades públicas. El tercer sector es el transnacional.

A fin de resguardar la calidad y proteger al consumidor israelí, una reciente enmienda a la Ley de Educación Superior requiere que las universidades extranjeras sean autorizadas para operar programas específicos, y se establece criterios que los programas de extensión deben satisfacer. Los más salientes son:

1. Los programas extranjeros autorizados en Israel deben ser idénticos a aquellos ofrecidos en el país de origen. Los graduados en Israel deberían poder continuar estudios en la universidad extranjera en los mismos términos que los graduados del país de origen.
2. La universidad proveedora debe realizar control de la calidad, procedimientos de evaluación, establecer requisitos de admisión y de selección del plantel docente.
3. El tiempo requerido para completar un título académico debe ser similar al que existe en el país de origen.
4. Las universidades extranjeras no pueden operar en cooperación con instituciones israelíes reconocidas a menos que la Comisión de Educación Superior lo autorice. Los programas extranjeros no podrán recibir, excepto en circunstancias especiales, fondos públicos.
5. Al menos un 30 por ciento del programa debe ser enseñado por instructores de la universidad extranjera. Un 20 por ciento del cuerpo docente israelí tendrá a la universidad extranjera como su principal empleador o tendrá un contrato con la universidad extranjera por al menos cuatro años.

La nueva legislación requerirá que las sedes locales de las universidades extranjeras se registren en el Consejo de Educación Superior, el cual será responsable de certificar que estas son sedes legítimas de instituciones debidamente acreditadas en sus países de origen.

América latina

En América latina no existen estudios sobre el tema que den cuenta de la expansión de la educación transnacional. Los datos aquí consignados para los dos casos que hemos obtenido respuestas a nuestros pedidos de información se centran en el marco legal vigente que puede eventualmente dificultar o facilitar la expansión de este tipo de modalidad, el control de calidad que existe sobre los títulos que se otorgan y si han elaborado una legislación particular sobre el tema de programas extranjeros.

Brasil: fuerte heterogeneidad institucional bajo un nuevo marco regulatorio

Después de un importante crecimiento de la educación superior privada en Brasil, en su mayoría de dudosa calidad, el nuevo gobierno llevó adelante una importante actividad legislativa tendiente a regular la oferta existente y su calidad. Así, en diciembre de 1996 se aprobó la Ley de Directrices de la Educación Nacional, la cual reconoció autonomía a las IES que demuestren alta calificación para llevar adelante las actividades de enseñanza e investigación, según surja de la evaluación realizada por el Ministerio de Educación y Deporte (MED). En particular, gozan de autonomía para crear cursos las universidades y los centros universitarios. Las primeras son aquellas IES que realizan actividades de enseñanza, investigación y extensión de alta calidad; los segundos están más especializados en la actividad de enseñanza. Esta autonomía está recortada en materia de creación de cursos en otros sedes, en cuyo caso las IES respectivas deben pedir autorización al MED.

La autorización y el reconocimiento de los cursos y de las respectivas habilitaciones a las IES del SES federal se conceden por tiempo limitado y son renovados periódicamente a través de procesos de evaluación (Decreto 2.306, 19 de agosto de 1997). Por otra parte, se establecen condiciones especiales en los casos del otorgamiento de algunos títulos profesionales. La creación de cursos de medicina, odontología y psicología en cualquiera de las universidades debe someterse a una evaluación previa por parte del Consejo Nacional de Salud. Cuando se trata de las otras IES no federales, además de la autorización del Consejo Nacional de Salud, deben pedir su acreditación ante al Ministerio de Educación y Deporte. De igual modo se opera cuando se trata de la creación de una carrera de abogacía. En este caso se somete a la evaluación del Consejo Federal de los Abogados de Brasil.

Otro control indirecto sobre la actividad de enseñanza de las IES es la incorporación en 1996 de los Exámenes Nacionales de Cursos. Los mismos tratan de evaluar la calidad del proceso de enseñanza⁹.

Por otra parte, la CAPES continua con la evaluación de los cursos de posgrado, en los mismos términos en que lo venía haciendo hasta el momento.

Con relación a la posibilidad de que una universidad extranjera se establezca en el territorio brasileño, es posible que esta utilice libremente en los medios publicitarios el término universidad siempre y cuando deje en claro su condición de extranjera. Lo que no puede realizar una universidad extranjera es presentarse ante los ciudadanos brasileños como si fuera una universidad de Brasil, ya que en este caso se requeriría la aprobación del Consejo Nacional de Educación para su funcionamiento (Vasquez 1998).

Por otra parte, de acuerdo con el artículo primero de la Resolución Ministerial del 15 de marzo de 1996, carecen de validez y no pueden ser reconocidos para ningún fin legal los títulos de doctorados o maestrías obtenidos a través de cursos ofrecidos por instituciones extranjeras en la modalidad semi-presencial o a distancia, directamente o mediante cualquier forma de asociación con una universidad extranjera. El artículo 2º exceptúa de esta norma los cursos que hayan sido evaluados por la CAPES y se encuadren en lo dispuesto por la reglamentación vigente. Por el momento, la CAPES no ha acreditado ningún tipo de posgrado en el cual participe directa o indirectamente una universidad extranjera. Solo existió un candidato, pero este posgrado no consiguió aprobación pues se trataba de cursos de “fin de semana” que no reunían los requisitos para su acreditación (Vasquez 1998).

Finalmente, solo pueden ser revalidados los diplomas conferidos por instituciones extranjeras que hayan sido analizados por las universidades brasileñas que actúen en las mismas disciplinas en las que se solicitan las respectivas revalidaciones (Vasquez 1998).

México: expansión de la educación a distancia y diversas modalidades de educación transnacional

Las universidades públicas del SES mexicano gozan de la autonomía de emitir títulos de validez nacional. Algunas pocas privadas también tienen

⁹ Este examen fue realizado hasta el momento en las siguientes carreras: Derecho, Administración, Ingeniería Civil, Química y Mecánica, Medicina, Veterinaria, Odontología, Letras, Matemática y Periodismo.

este mismo privilegio. A través de un decreto presidencial se ha creado un mecanismo que otorga “legitimación” a ciertas universidades privadas al quitarles la tutela estatal. En 1982 pudieron acogerse a este proceso el ITESM (Instituto de Estudios Técnicos Superiores de Monterrey) y el ITAM (Instituto Técnico Autónomo de México), dos de las más prestigiosas instituciones privadas

Para el caso de la creación de universidades privadas, los problemas en la obtención del reconocimiento oficial son solo dos. Por un lado, pueden transcurrir años de demora en el trámite burocrático de reconocimiento oficial. Por el otro, las nuevas entidades deben elaborar un currículum que cumpla con ciertos lineamientos determinados por la Secretaría de Educación Pública (SEP), por la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) o por el IPN (Instituto Politécnico Nacional). Además, desde un punto de vista formal, se supone que el estado debe supervisar el plantel docente y el currículum de las instituciones privadas incorporadas al sistema.

Para obtener el “Reconocimiento de validez oficial de estudios”, es necesario entregar cierta documentación, en particular referida a la revisión de contenidos de planes y programas de estudio. Se supone que si se realiza una modificación del plan de estudio que exceda el 20 por ciento, se requiere elaborar nuevos acuerdos de validez oficial de estudios. Actualmente, esta norma ha sido flexibilizada por parte de las autoridades de la SEP, no requiriéndose este proceso aun cuando se produzcan cambios en tal dirección.

La certificación es el acto mediante el cual se hace constar que una persona posee los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes exigidos para el ejercicio de una profesión determinada. Puede tener un carácter legal (como es el caso de la expedición de la cédula profesional y el registro de los títulos profesionales y grados académicos) o social (como los certificados de calidad que otorga el CENEVAL).

La certificación de profesionales para su ejercicio es facultad del estado y su regulación es atribución de cada uno de los estados de la federación. Los gobiernos federales y estatales otorgan títulos a través de las instituciones que dependen de ellos, facultan a las universidades autónomas para expedirlos en los términos de sus leyes constitutivas y otorgan reconocimiento de validez oficial a los estudios que son impartidos en instituciones privadas.

Si bien la titulación y la habilitación profesional son en los hechos procesos distintos, para obtener la cédula profesional solo basta registrar el título en la Dirección General de Profesiones de la SEP y en las oficinas correspondientes de las entidades federativas, sin que entre ambos momentos exista una forma de evaluación que verifique las competencias para el ejercicio profesio-

nal. Los trámites para obtener la Cédula Profesional se realizan ante la Dirección General de Profesiones (DGP).

Por su parte el CENEVAL (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior), constituido en 1994, tiene entre sus funciones administrar exámenes generales de calidad profesional a los graduados. Por el momento, la realización de estos exámenes es voluntaria y la SEP recomienda no condicionar el otorgamiento de la cédula profesional al resultado del examen de calidad profesional. Los exámenes de calidad profesional actualmente tienen como ámbito la evaluación de conocimientos, habilidades, destrezas de egresados de las carreras de Contaduría, Administración, Medicina, Veterinaria, Enfermería, Odontología, Turismo, Ingeniería Civil, Ciencias Farmacéuticas y Medicina. No tiene efecto legal, sino un valor de reconocimiento social.

Los certificados, diplomas, títulos y grados académicos que expidan los particulares respecto de estudios autorizados o reconocidos requieren de autenticación por parte de la autoridad que haya concedido el reconocimiento de validez oficial. Para ello, tiene que acudir a alguna dependencia, ya sea la universidad pública del estado, el gobierno del estado, o bien el gobierno federal. Los requisitos son básicamente administrativos y vigilan que los insumos básicos estén en orden: instalaciones, aulas, biblioteca y planta académica. Todo este proceso es muy laxo y sin inspección posterior (Kent 1998).

La autoridad para revalidar y acreditar estudios es la SEP a través de su DGEIR (Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación). Hay casos de instituciones extranjeras, principalmente de Estados Unidos y Cuba, que ofrecen sus servicios en instalaciones locales y les acreditan estudios en el país proveedor. Después solicitan que el SEP le otorgue en México el reconocimiento oficial, pero por lo general no se les otorga a menos que exista un convenio internacional al respecto.

También se ha comenzado a difundir la modalidad de educación articulada. En esta dirección algunas instituciones privadas han realizado convenios con universidades norteamericanas y canadienses para que parte de los estudios que ofrecen se cursen en las mismas. Ejemplo de ello son Ibero, La Salle y el Instituto Técnico de Monterrey. Por lo general, estos estudios se reconocen como válidos.

Existen convenios bilaterales específicos con países de América latina que convalidan estudios, títulos y diplomas de educación superior.

En términos de control de calidad y protección al consumidor, por el momento, la acción emprendida es dispersa. En este momento no existe un organismo nacional que tenga por función la acreditación de instituciones. La Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior

(FIMPES) y la ANUIES han establecido criterios para el ingreso y permanencia de instituciones, con connotaciones de acreditación en el primer caso. Por otra parte, algunas instituciones de educación superior del país, públicas y privadas, se han sometido a procesos de acreditación en la *Southern Association of Colleges and Schools (SACS)*. Actualmente están acreditadas por esta asociación la Universidad de las Américas y el Instituto Tecnológico de Monterrey y, recientemente se han incorporado la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad de Monterrey.

Los programas académicos son evaluados por el CONACYT y por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Estos últimos realizan una evaluación diagnóstica de funciones institucionales y programas por áreas de conocimiento. Estos impulsaron la consolidación de organismos especializados para la acreditación de programas académicos: el Consejo de Acreditación para la Enseñanza de la Ingeniería (CACEI) y el Consejo Nacional de Educación de la Medicina, Veterinaria y Zootécnica (CONEVET). Estas son asociaciones civiles en las que participan los representantes de los diversos sectores relacionados con la formación y la práctica de los profesionales respectivos. El CONACYT evalúa los programas de posgrado para integrar el padrón de programas de este nivel que tienen orientación científica y tecnológica y orientar la canalización de apoyos económicos.

III. BALANCE DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La agenda de temas sobre educación transnacional que surge del análisis de los casos está compuesta por los siguientes aspectos:

Esquema III.1.

RECONOCIMIENTO OFICIAL DE:	1) INSTITUCIONES	PROTECCIÓN DEL TÉRMINO
		AUTORIZACIÓN PARA EXTRANJERAS
	2) PROGRAMAS	GRADO
		POSGRADO
	3) TÍTULOS	ACADÉMICOS
		PROFESIONALES
ESTADO		
PROCEDIMIENTOS PARA EL OTORGAMIENTO DE VALIDEZ A LOS TÍTULOS EXTRANJEROS	INSTITUCIONES	
	CONVALIDACIÓN POR TRATADOS INTERNACIONALES	
	CONTROL DE CALIDAD Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR	

Frente a la proliferación de diversas modalidades de educación transnacional, las cuestiones que se les plantean a los gobiernos se relacionan con: 1) el reconocimiento oficial de las instituciones extranjeras, en particular la autorización para instalarse en el territorio nacional y utilizar libremente el término universidad o equivalente, brindar títulos de grado o posgrado reconocidos, tanto de tipo académico como profesional; 2) los procedimientos existentes para otorgarle validez a títulos de instituciones extranjeras, tanto por parte del propio estado como por medio de las propias IES que gozan del poder de otorgar títulos con validez nacional o a través de tratados o acuerdos internacionales y, finalmente, 3) la protección a los consumidores frente a la publicidad fraudulenta y la información distorsionada.

Sobre la base del análisis de los casos internacionales, daremos cuenta del estado del debate en cada una de estas cuestiones.

Reconocimiento oficial

En una gran mayoría de casos, no es posible utilizar los términos de las IES reconocidas por el sistemas sin autorización previa. La protección del término “universidad” o equivalente (por ejemplo “*college*”) aparece en la legislación del estado de Nueva York, Reino Unido, Francia, Italia, Grecia, Australia y Brasil. Surgen al respecto tres comentarios de interés. En primer lugar, en países como el Reino Unido, Francia y Grecia, está claro que no solo se protege el uso del nombre “institución universitaria”, sino también las denominaciones locales de los títulos de grado y posgrado. Como consecuencia de ello, los títulos con denominaciones no locales –típicamente los *masters*– están fuera de la regulación estatal. En el caso de Grecia, y frente a estrategias de las IES privadas no reconocidas que empleaban términos que se podían confundir con los de las IES universitarias, se prohibió expresamente no sólo términos locales asimilados con los conceptos “universidad”, “facultad”, “academia” sino también los extranjeros “*college*”, “*school*”, “*institute*”, “*organization*” o “*centre*”. Las IES privadas solo pueden llamarse “Laboratorios de Estudios Libres”. Esta legislación, empero, no dice nada respecto de la educación provista por universidades extranjeras, por lo cual rápidamente los laboratorios se asociaron en acuerdos de *franchising* con universidades extranjeras, principalmente británicas y norteamericanas. Este es un sector fuera de la regulación legal.

En segundo lugar, en el Reino Unido y en Brasil no existe problema si una universidad extranjera utiliza el término universidad siempre y cuando quede bien claro que no se trata de una universidad oficial (pública o privada).

Finalmente, aun cuando la legislación impida un uso liberal del término, en la práctica los gobiernos no tienen mucho poder de coacción para hacer cumplir esta norma.

Una cuestión adicional es si los países han legislado específicamente sobre la instalación de universidades extranjeras en su territorio, reconociendo procedimientos para autorizar su funcionamiento. Respuestas en este sentido las encontramos en Italia, España, el estado de Nueva York e Israel.

En el caso de Italia, los ciudadanos y los organismos que busquen establecer o administrar instituciones educativas extranjeras de cualquier clase y nivel en el territorio italiano deben presentar una declaración de su actividad – si son miembros de la Comunidad Europea– o debe solicitar la autorización – si son ciudadanos u organismos de otros países. Por otra parte, los títulos otorgados por instituciones extranjeras no tienen el mismo reconocimiento legal que los que provienen de las instituciones públicas y privadas autorizadas.

En España, las IES extranjeras que se establecen para proveer enseñanza que conduce a la obtención de títulos equivalentes a los oficiales del sistema español deben: cumplir con los requerimientos comunes a las universidades públicas y privadas españolas, probar que están autorizadas para funcionar según la legislación del país de origen y que sus títulos son válidos en el mismo, acreditar estos requisitos ante la respectiva embajada o autoridad consular y requerir la autorización expresa del Ministerio de Educación y Ciencia y del de Relaciones Exteriores. Es obligatorio también un informe del Consejo Universitario. Esta autorización puede ser revocada y no supone el reconocimiento automático de estos estudios por parte de los establecimientos educativos españoles. Para otorgar un título con validez oficial la universidad extranjera debe estar vinculada con una universidad pública.

En el estado de Nueva York, una institución de otro estado dentro de Estados Unidos o de país extranjero que se propone establecer una sede, un centro de enseñanza u ofrecer una parte sustancial de un programa de enseñanza debe ofrecer evidencia de calidad educativa y recursos equivalentes a los que existen en los colegios y universidades de este estado. Esta evidencia puede tomar la forma de acreditación de la institución por parte de una agencia regional reconocida en el plano nacional u otra aceptable para el departamento. En general el patronato del estado de Nueva York registra a las instituciones nacionales (de otros estados de Estados Unidos) y extranjeras en términos de los mismos estándares fijados para las IES locales y fija el valor de los títulos, diplomas y certificados conferidos por estas instituciones.

En el caso de Israel una reciente enmienda a la Ley de Educación Superior requiere que las universidades extranjeras sean autorizadas para operar programas específicos, y también se establecen criterios que deben satisfacer los programas de extensión. Estos criterios tratan básicamente de certificar que los estudios que se brindan en Israel, principalmente bajo la modalidad de *franchising*, guarden los mismos estándares de calidad que las universidades proveedoras. Por su parte también determina que las sedes locales de universidades extranjeras se registren en el Consejo de Educación Superior, el cual será responsable de certificar que estas son sedes legítimas de instituciones debidamente acreditadas en sus países de origen.

Aun allí donde se reconoce un procedimiento específico para la operatoria de las universidades extranjeras, no se les suele acordar por este mismo acto la validez académica o profesional del título respectivo.

Con relación a los programas, un tema clave del problema que surge con la expansión de la educación transnacional es si las IES públicas y privadas tienen la capacidad de otorgar títulos válidos y que habiliten profesionalmente.

En el caso del SES norteamericano, y con la excepción de situaciones de regulaciones rígidas como la del estado de Nueva York, no se presenta ningún problema pues en ambos procesos lo central es que el programa sea acreditado, tanto para que sea socialmente válido como para que pueda obtenerse por fuera del SES la licencia profesional respectiva. El problema, en todo caso, es si la información sobre los resultados de los procesos de acreditación son conocidos por los futuros estudiantes y sus familias y por los empleadores.

El tema se complica cuando son las propias IES la que tienen capacidad de emitir títulos de validez oficial, especialmente si tal poder recae sobre IES creadas bajo un contexto de autorización muy laxo, que no asegura la calidad de estas instituciones, y en SES donde no se han consolidado mecanismos de acreditación o evaluación de la calidad de las instituciones y los programas. Este es el caso típico de los países latinoamericanos. Incluso en aquellos casos como en México, donde las privadas formalmente no emiten títulos válidos sin mediar un proceso de “autenticación”, al ser este sobre todo formal, no es difícil para las IES celebrar acuerdos de articulación, por ejemplo, entre una IES local y una extranjera. En Brasil se trató de enfrentar este problema reduciéndole la autonomía a las IES privadas: la capacidad de otorgar títulos puede ser eliminada si en procesos de evaluación de la calidad a cargo del Ministerio se demuestra que la enseñanza y la investigación en estas universidades o centros educativos no es de buen nivel.

Una práctica muy común en el contexto europeo (sobre todo en Francia, Holanda y España) es que se “registren” los títulos válidos oficialmente en un organismo dependiente del ministerio de educación y después que los otros títulos queden fuera del marco legal vigente. Los que típicamente no están bajo el alcance de la ley son los nuevos títulos de posgrado: los *masters*. En el caso de Italia, los *masters* también escapan a la regulación oficial. En los estudios de caso se destaca que algunos de estos nuevos cursos de *master* que se están ofreciendo en Europa son básicamente MBAs y *masters* en educación, reconocidos por agencias acreditadoras de Estados Unidos, el Reino Unido o Canadá. A pesar que forman parte del sector “no oficial”, se los diferencia de aquellos otros títulos “falsos” que no gozan de ningún tipo de acreditación en el país proveedor.

Procedimientos para otorgar validez a los títulos extranjeros

La expansión de las diversas modalidades de educación transnacional ha complicado notablemente el panorama existente en esta materia. En todos los países se dan normativas relacionadas con la reválida de los títulos que sus

ciudadanos o que residentes han obtenido en el extranjero. Muchos de estos procedimientos están, además, incluidos en tratados internacionales bilaterales o multilaterales que permiten el reconocimiento automático o a través de procedimientos pautados para los países integrantes del acuerdo. Sin embargo, el principal problema actual ocurre en aquellos casos en los cuales los títulos son otorgados por una sede de una universidad extranjera en el país huésped, sea a través de acuerdos de *franchising* o articulación o por medio de la tecnología de la educación a distancia.

Un problema especial lo plantea el caso de las IES oficiales del Reino Unido pues están en condiciones de brindar validez a títulos otorgados por IES no reconocidas por sus gobiernos locales. Esto ha facilitado la expansión de la actividad exportadora del Reino Unido, hacia el sur de Europa y en el Asia a través de acuerdos del tipo *franchising*. Es más, la Universidad Abierta tiene un mecanismo de validación de títulos otorgados por IES extranjeras, tanto en su modalidad presencial como a distancia.

Por el contrario en España, para que a una IES extranjera se le reconozca un título dentro de aquellos que emite el sector oficial debe estar vinculada con una universidad pública. Este problema no se presenta en los títulos no oficiales como es el caso de los posgrados, que no requieren autorización.

Tanto en Italia como en Grecia la legislación es muy estricta en términos de no reconocer los títulos obtenidos en universidades extranjeras ubicadas en el país huésped o en casos de *franchising*. En estos casos el problema también está en que no siempre el título dice si se lo ha obtenido en el país proveedor o en el país huésped. En Italia, para revalidar un título extranjero se requiere que el egresado haya residido en el país extranjero durante el período en que cursó la carrera (lo cual es certificado por los organismos diplomáticos italianos). Entre los documentos que se solicitan para otorgar validez al título se encuentran un certificado emitido por la universidad extranjera dando cuenta de la inscripción en el primer año y certificados de asistencia a cursos y rendición de evaluaciones. En el caso de que el estudio sea realizado en un país no miembro de la Comunidad Europea, se requiere además que la embajada emita un documento certificado (contra la visa, las estampillas del pasaporte o cualquier otra prueba) de que el alumno estuvo realmente viviendo en el respectivo país a lo largo de su período de estudio.

En Grecia, los títulos obtenidos a través del sistema de *franchising* para los cuales se solicita reconocimiento nacional son examinados por el organismo del gobierno (DIKATSA) y por las universidades griegas. Por lo general, no se les otorga reconocimiento oficial. Lo mismo ocurre con los títulos obtenidos a distancia.

En América latina solo ahora se está evaluando el tema de la educación a distancia. En Brasil no se les otorga validez, a menos que, de tratarse de un curso de posgrado, lo acredite la CAPES . Esta situación hasta el momento no se ha dado. En México son válidos los títulos que surgen de mecanismos de articulación entre una IES privada y una IES extranjera (mayormente norteamericana), pero no así los títulos otorgados directamente por una universidad extranjera instalada en el territorio mexicano.

Control de calidad y protección al consumidor

Dentro del contexto presente de marcos regulatorios complejos, de difícil instrumentación y con vacíos legales, gana en importancia la presencia de procedimientos de control de calidad y protección al consumidor tanto por parte de los SES “exportadores” como por parte de los “importadores”.

Tenemos tres tipos de mecanismos de control de calidad destacables en este aspecto: 1) los originados en un marco global como la *Global Alliance for Transnational Education* (GATE) y el *Accrediting Council for Independent Colleges and Schools* (ACICS), 2) los creados por los SES exportadores, tales como Estados Unidos, Reino Unido y Australia, y 3) el que recientemente elaboró Israel frente al avance de la educación transnacional en su país.

Según la información suministrada en su página de Internet, la GATE está dirigida a:

1. Una institución u organización que provee educación transnacional.
2. Un país que recibe educación transnacional.
3. Una agencia que garantiza la calidad o una asociación de educación superior vinculada con cuestiones de calidad de la educación.
4. Un cuerpo de certificación profesional o que otorgue licencias.
5. Una empresa con intereses multinacionales y con una base de datos de recursos humanos internacionales.
6. Una empresa con una actividad sustantiva de educación y programas de capacitación internacionales.
7. Una organización internacional con intereses en la educación superior y en temas de globalización de los mercados.

Afiliarse a la GATE puede ser útil para:

1. Aprovechar oportunidades de conformación de redes con sectores empresarios y educativos.
2. Disponer de un boletín informativo y acceso electrónico a la información actual en el ámbito global.
3. Acceder y tener asistencia técnica sobre la base de datos referida a programas de educación trasnacional y prácticas realizadas por distintos países del mundo.
4. Asistir a la conferencia anual.
5. Participar en un forum global para la defensa de los principios para la educación trasnacional (*principled advocacy*).

La GATE ha elaborado un código de práctica o principios para la educación trasnacional y ofrece el servicio de certificación de que el programa trasnacional cumple con dichos principios. Este certificado puede ser útil para:

1. Demostrar intención de brindar una educación de calidad.
2. Actuar como requisito para que un país permita que una institución extranjera ofrezca un programa.
3. Que el certificado sea aceptado por un país como una forma de reconocimiento de los graduados en otra institución extranjera.
4. Asegurar o mejorar la capacidad de los graduados de obtener empleo.
5. Asegurar la comparabilidad internacional.
6. Facilitar la movilidad internacional.
7. Permitir la acumulación de créditos internacionales.
8. Ser eximido de otras formas de acreditación.
9. Atraer estudiantes.

Con propósitos semejantes se lanzó a la arena internacional el ACICS. Desde 1956, esta institución es una agencia norteamericana de acreditación reconocida cuya misión es evaluar y acreditar IES independientes, privadas, dentro de Estados Unidos y en el exterior. Acredita tanto instituciones universitarias como terciarias no universitarias. Recientemente ha elaborado un manual para sus evaluadores y para las IES que soliciten acreditación. La acreditación se otorga por un período de tiempo que como máximo son seis años.

Más allá de estos mecanismos de acreditación trasnacionales, los principales países exportadores llevan a cabo un cierto control de calidad de sus

productos. El control de calidad de Estados Unidos descansa en el funcionamiento de sus mecanismos de acreditación. Constituye una referencia importante para los países importadores conocer si la IES norteamericana que se instala en el país huésped es una institución acreditada por algunas de las agencias reconocidas oficialmente dentro del territorio norteamericano. Los SES europeos prestan particular atención a esta cuestión a la hora de evaluar la calidad de los productos norteamericanos que se ofrecen en su mercado educativo.

En el caso del Reino Unido, la acción de la HEQC es más de auditoría que propiamente de certificación de la calidad. En los hechos, parece ser muy difícil y costosa su tarea de evaluar la oferta de las IES británicas una vez que cruzaron la frontera. Esta auditoría se ejerce sobre la base de “Códigos de buena práctica” que las IES deberían cumplir, pero como sus propios informes señalan, no siempre ocurre así. El problema principal es que no discriminan seriamente con qué institución del país huésped se asocian.

En Australia, además de un código nacional de ética para las actividades off-shore, las universidades han desarrollado procedimientos de “certificación de la calidad” como etapa previa a que se autorice la exportación de un determinado programa.

El único caso que hemos localizado¹⁰ de certificación de calidad por parte de un país importador es el de Israel. El procedimiento elaborado por Israel trata de garantizar que las IES extranjeras cumplan con ciertas normas mínimas para que mantengan la calidad de los cursos en los mismos términos que lo hacen en sus países de origen.

IV. PROPUESTAS PARA UN DISEÑO DE POLÍTICA DE REGULACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EXTRANJERA

A fin de realizar un diagnóstico que sea de utilidad para que el diseño de una política de regulación de la educación transnacional, analizaremos el caso argentino en términos de las principales cuestiones señaladas en la agenda. En este análisis se tomará como fuente principal de la normativa legal vigente el trabajo elaborado por Nagata (1998) referido a “Las universidades extranjeras en el derecho argentino”.

¹⁰ Aunque sabemos de un procedimiento semejante en Hong Kong.

En función de la situación actual de la normativa argentina en materia de educación superior extranjera y reelaborando el esquema III.1 según la misma, obtenemos el siguiente resultado:

Esquema IV.1

RECONOCIMIENTO OFICIAL EN LA ARGENTINA DE:	1) INSTITUCIONES	PROTECCIÓN DEL TÉRMINO: <i>ART.68, LEY 24.521</i>
		AUTORIZACIÓN PARA EXTRANJERAS: <i>NO EXISTE</i>
	2) PROGRAMAS	<i>IES PÚBLICAS Y PRIVADAS OTORGAN TÍTULOS CON VALIDEZ OFICIAL. NO HAY NORMATIVA ESPECÍFICA SOBRE LA VALIDEZ DE PROGRAMAS EXTRANJEROS CURSADOS EN TERRITORIO ARGENTINO</i>
	3) TÍTULOS OTORGADOS POR IES LOCALES	ACADÉMICOS: <i>DE GRADO NO SE ACREDITAN, DE POSGRADO SE ACREDITAN</i>
		PROFESIONALES (REGULADOS): <i>DE GRADO Y POSGRADO SE ACREDITAN</i>
PROCEDIMIENTOS PARA EL OTORGAMIENTO DE VALIDEZ A LOS TÍTULOS EXTRANJEROS		ESTADO: <i>CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS POR UN TRATADO O CONVENIO INTERNACIONAL</i>
		INSTITUCIONES: <i>LAS UNIVERSIDADES NACIONALES REVALIDAN TÍTULOS EXTRANJEROS</i>
CONTROL DE CALIDAD Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR: <i>NO EXISTEN MECANISMOS ESPECÍFICOS PARA EL CASO DE LA EDUCACIÓN IMPARTIDA POR UNIVERSIDADES EXTRANJERAS</i>		

Examinaremos estos puntos a la luz de las diversas modalidades en que se presenta la educación transnacional.

Sedes de universidades extranjeras

El artículo 68 de la ley 24.521 determina que los establecimientos privados cuya creación no hubiese sido autorizada conforme a las normas legales no podrán usar denominaciones o expedir diplomas, títulos o grados de carácter universitario. De acuerdo a Nagata (1998), este artículo impediría que las universidades extranjeras se instalen en el país sin pedir la autorización pertinente. Ocurre que, como también Nagata lo destaca, no da una respuesta clara e integral a esta cuestión pues no se refiere al caso particular de las universidades extranjeras (algunas de las cuales son personas jurídicas de derecho público en sus países de origen).

Frente a la modalidad de establecimiento de sedes locales de instituciones extranjeras, las opciones de política son:

1. Legislar específicamente para el caso de las universidades extranjeras, sometiéndolas a procedimientos de autorización para su funcionamiento en territorio nacional, pudiendo gozar a su vez del resto de los derechos y obligaciones que tienen las IES privadas locales. Esto implica que sus títulos tendrían validez oficial, bajo los procesos de acreditación vigentes según la Ley de Educación Superior (LES). Esta sería una alternativa semejante a la adoptada por el estado de Nueva York.
2. Legislar específicamente para el caso de las universidades extranjeras, sometiéndolas a procedimientos de autorización para su funcionamiento en territorio nacional, pero sin que tal autorización implique que automáticamente los títulos que emiten tengan validez oficial. Este es el camino que han seguido Italia o en cierto modo España. En este último caso, para que los títulos de la universidad extranjera tengan validez oficial, esta debe estar vinculada con una universidad pública.
3. Autorizar que se utilice el término equivalente a “universidad” en el idioma extranjero, siempre y cuando quede bien claro que no es un establecimiento oficial de carácter local. Esta es la situación en Brasil. En Estados Unidos, donde lo que importa no es si una IES está autorizada para funcionar sino si se ha voluntariamente acre-

ditado en una agencia oficialmente reconocida, tampoco existe la necesidad de legislar específicamente respecto de las IES extranjeras, especialmente en los estados que presentan una legislación más laxa.

4. No innovar frente a la situación existente.

La opción 4 no parece viable pues las extranjeras gozarían de un privilegio del cual no dispone el sector privado de la Argentina.

La opción 3, aunque atractiva desde cierto punto de vista, pues evita regular en exceso al sistema y, en particular, ahorra costos en administrar y controlar un marco regulatorio específico, tiene el problema de que, sin adecuados mecanismos de protección al consumidor, puede dar lugar a maniobras fraudulentas. Es posible así que un establecimiento privado local, que no ha sido autorizado para funcionar en la CONEAU o que no desee someterse a este proceso, acuerde con un establecimiento extranjero el dictado de carreras de grado y posgrado.

Consideramos que las opciones más pertinentes son la 1 o la 2. La legislación sobre autorización de funcionamiento de establecimientos extranjeros debería en particular prestar atención a que la IE extranjera sea una institución “autorizada oficialmente para funcionar” o “acreditada” (dependiendo del marco regulatorio) en su país de origen. La principal diferencia entre la opción 1 o 2 radica en si deseamos otorgarle a la IES extranjera la posibilidad de dar títulos con validez nacional o no. Si con la autorización automáticamente pudiera otorgar títulos válidos, el único caso particular en que la IES extranjera gozaría de una autonomía plena en este sentido es en las carreras académicas de grado no reguladas. En el resto de los casos, la CONEAU debería acreditar tanto la carrera de grado correspondiente como la de posgrado¹¹.

Acuerdos de “franchising” y programas conjuntos de grado o posgrado

La modalidad de dictado conjunto de un curso de posgrado y, en menor medida, de uno de grado entre una universidad local y una extranjera, con el

¹¹ Meses después de finalizada la redacción de este documento, el Decreto 276/99 especificó las normas a las que se deberán ajustar las instituciones universitarias extranjeras que pretendan instrumentar ofertas educativas de ese nivel en la Argentina. Se optó por la opción 1. Las IES extranjeras deberán solicitar el reconocimiento legal de su personería jurídica y ser autorizadas como universidades extranjeras a través del mismo trámite de acreditación que las privadas locales.-

otorgamiento de ambos títulos, origina problemas de una naturaleza diferente al anterior. En particular estos surgen porque las IES privadas gozan de la misma autonomía que las públicas para otorgar títulos con validez nacional. Las cuestiones que se plantean aquí son dos: si los títulos nacionales realizados con participación de una universidad extranjera tienen la misma validez que aquellos dictados exclusivamente por docentes locales y si los títulos extranjeros otorgados dentro del territorio argentino pueden adquirir su validez por medio del mecanismo existente de revalidación de estudios extranjeros. Observemos que si el acuerdo se realiza con una universidad pública, esta tiene el poder para conferir validez a través del procedimiento de reválida.

Con relación a la validez de los títulos nacionales en cuyo proceso de enseñanza haya intervenido una universidad extranjera (a través de docentes, materiales bibliográficos, etc.), como las universidades son autónomas, los mismos tienen la misma validez que el resto de los títulos que estas otorgan.

Con referencia a los títulos extranjeros otorgados dentro del territorio nacional a través de acuerdos celebrados con una universidad local, las opciones posibles son:

1. Establecer que no se reconocerán los títulos extranjeros obtenidos por este mecanismo. Ejemplos en tal sentido los encontramos en Grecia e Italia.
2. Someter a los títulos extranjeros a los mismos mecanismos de acreditación que los títulos nacionales (acreditación de carreras de grado reguladas y posgrados), incluyendo dimensiones particulares de análisis propias para esta oferta diferencial.
3. Aceptar como válida la acreditación de los títulos que llevan adelante las agencias acreditadoras u otros organismos en los respectivos países de origen.

La opción 1 parece ser un tanto arbitraria y puede no tener consecuencias relevantes para los que ofrecen estos cursos. En Grecia, por ejemplo, los títulos obtenidos por este medio les permiten a los ciudadanos griegos ser aceptados en IES norteamericanas o europeas, aun cuando no tienen reconocimiento dentro de su país.

Una opción más adecuada parece ser la 2, contemplando que existan criterios de evaluación específicos para el caso de las carreras donde interviene una institución extranjera. Se pueden introducir criterios similares a los que se incorporan en los códigos de ética y buena práctica que rigen para las IES que exportan servicios en el Reino Unido o Australia o los que incorporó Israel

en su legislación. También se puede obtener información sobre la calidad de la oferta ante organismos como la GATE.

La opción 3 es atractiva pues es de bajo costo, pero no siempre está disponible. En el único caso donde realmente existen mecanismos de acreditación en tal sentido es en las IES de Estados Unidos. El Reino Unido y Australia establecieron códigos de buena práctica y algún control interno respecto de lo que se exporta, pero en particular en el Reino Unido tales mecanismos no logran evitar que las IES realicen acuerdos que no garantizan el nivel de calidad de los programas en el país huésped. De todos modos, tanto en el caso de Estados Unidos como en el Reino Unido, no debemos perder de vista que la acreditación o la auditoría que es factible realizar sobre la oferta del país proveedor en el país huésped es muy difícil y costosa de implementar.

La opción 2 presenta, sin embargo, un inconveniente en el caso de que el acuerdo de *franchising* se realizase con una universidad pública: ¿podría la universidad pública revalidar este título en las mismas condiciones que lo puede hacer para el caso de estudios cursados en el exterior?

Educación a distancia

Una reciente resolución del Ministerio de Educación (Res.Nº 1.716/98) ha establecido que “el reconocimiento oficial y la validez nacional otorgados hasta el presente o que se otorguen en el futuro a un título y/o certificado final de una carrera que prevea su desarrollo mediante la modalidad presencial, no implicarán el reconocimiento y validez del mismo título y/o certificado si la carrera o programa se cursara mediante la modalidad a distancia.” Posteriormente se aclara que de querer dictarse un curso a distancia, se deberá solicitar un reconocimiento específico para lo cual se debe presentar información sobre una serie de cuestiones.

La educación a distancia, principalmente la que tiene lugar ahora vía Internet, es uno de los principales mecanismos de “fabricación de títulos”, especialmente desde los Estados Unidos. Es por ello que hay que ser muy cuidadoso con este tema y ser muy estrictos a la hora de reconocer títulos otorgados por instituciones extranjeras a través de estos medios.

Frente a esta modalidad, las opciones posibles son al menos dos:

1. Someter los cursos a distancia al mismo proceso de reconocimiento que los que se proveen en las IES públicas y privadas locales, incorporando otras dimensiones del tema, tales como si el programa a distancia que busca ser reconocido está acreditado o reconocido en su país de origen. Esta opción es la adoptada por la CA-

PES en Brasil. Hasta el momento tuvieron un solo programa que buscó la acreditación, pero no se la concedieron.

2. No reconocer los cursos a distancia dictados por universidades extranjeras.

La modalidad de enseñanza no presencial es todavía demasiado nueva como para juzgar seriamente su impacto sobre la calidad de la enseñanza, por lo cual nos inclinamos por una posición muy estricta en materia de otorgar reconocimiento oficial a los títulos que se otorguen utilizando esta tecnología. Consideramos que se debe adquirir más experiencia a partir de lo que ocurra al respecto de ahora en más en el ámbito local. Por lo cual creemos que en el corto plazo lo más adecuado es adoptar la opción 2, aun cuando en el largo plazo se deberá tender hacia la opción 1.

Reflexiones finales

Nuestros comentarios finales se centran en tres temas: los supuestos detrás de los cursos de política sugeridos en este capítulo, la necesidad de mecanismos de control de calidad y protección al consumidor y la existencia de tratados internacionales de convalidación de títulos.

En general, tres supuestos fuertes de las opciones seleccionadas son:

1. Que la CONEAU tiene capacidad de acreditar a corto plazo al conjunto de los posgrados del sistema y a las carreras de grado reguladas por el estado.
2. Que el estado tiene poder de sanción frente a las irregularidades detectadas o ante la no acreditación de los programas.
3. Que la comunidad académica y el sector productivo discriminan a favor de los títulos con reconocimiento oficial.

Si algunas de estas condiciones no se dan, no es factible suponer que la política de regulación del estado en materia de educación transnacional será efectiva. En el caso de la CONEAU, sus innumerables tareas no solo tornan complejo alcanzar los objetivos perseguidos, sino también, por sobre todas las cosas, hacerlo en tiempo y forma para que tengan el impacto buscado. Quizás el ritmo de su operatoria sea más lento que la velocidad con que se reproducen las ofertas educativas de muy baja calidad.

Otra cuestión clave es: ¿qué ocurre si no se acreditan los programas?, ¿Qué instrumento legal tiene el estado para sancionar esta conducta? Nuestra duda al respecto se extiende obviamente al caso de la regulación de las IES locales. Los casos de Estados Unidos o la CAPES en Brasil, que son procedimientos voluntarios de acreditación, muestran que la fuerza de los mismos no emana de la coacción legal sino del interés del establecimiento en someterse a estos procesos para obtener fondos federales para becas, un mayor reconocimiento en el mercado local o, en el caso de Estados Unidos, para que sus egresados puedan obtener licencias profesionales.

Con relación a la legitimidad de los títulos oficiales, la misma tiene un alcance menor cuando se trata de los posgrados, pues en la Argentina la habilitación profesional tiene lugar en el nivel del grado y no en el posgrado. Por otra parte, en un gran número de países, los *masters* (en particular los MBA) no se incluyen, por ejemplo, dentro de los posgrados bajo regulación. Lo que opera, en este caso, es más bien el propio mercado a favor de uno u otro título.

Vinculado con este tema de la validez, un problema también es la disponibilidad de información para que la comunidad académica y el sector productivo o el sector público discriminen adecuadamente entre graduados de alta o baja calidad a través del título. Por supuesto, el título es solo una credencial de la cual emana una cierta información, pero nada garantiza sobre el real desempeño de su portador. Como acceder a esta última información es para el empleador o el que selecciona a un docente o a un investigador muy costoso, es más sencillo guiarse por elementos externos tales como el nombre de la institución o, lo que es más legítimo, por el prestigio acumulado por esta institución a través de sus años en el quehacer académico.

Dado que regular desde el gobierno es muy complejo y, por sobre todas las cosas, muy costoso, ¿cómo hacer para que la comunidad académica (cuando evalúa el perfil de los docentes e investigadores en las diversas instancias en que esto ocurre) y el sector público y privado (cuando selecciona profesionales y funcionarios) dispongan de información válida y confiable? Sin duda distribuir información es tan costoso como regular, pero la cuestión a evaluar es cómo combinar ambos mecanismos de modo tal que la política sea efectiva.

Finalmente, se debe tener presente que, por encima de cualquier regulación que determine el Ministerio de Cultura y Educación respecto a las distintas modalidades de estudios transnacionales, los tratados o convenios internacionales vigentes con distintos países latinoamericanos y europeos de acuerdo con Nagata (1998) “gozan de jerarquía suprallegal, razón por la cual la normativa interna nacional no puede contradecir o derogar disposiciones emanadas de estos instrumentos del Derecho Internacional”. Esta es una restricción importante a la hora de diseñar una política al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

- GATE (Global Alliance for Transnational Education) (1998) The Gate Certification Process. Internet (<http://www.edugate.org>).
- Guernsey, Lisa (1997) "Is the Internet Becoming a Bonanza for Diploma Mills?", The Chronicle of Higher Education. Diciembre.
- Gottlieb, E. y Yakir, R. (1998) "Extensions of Foreign Universities in Israel: Transnational Education, a Form of Privatization?", International Higher Education, Number 11, Spring.
- Higher Education Quality Council (HEQC) (1996). Quality Assurance of Overseas Partnerships. Report of the pilot audits.
- Huisman, J. (1997) "Non-Official university education in the Netherlands", en Tsaoussis, D. (Coord). Non-Official Higher Education in the European Union. Atenas, Centro de Morfología y Política Social, Universidad de Panteion, Inédito.
- Kent, Rollin (1998) Respuestas a un cuestionario.
- Kogan, M. y Healy, C. (1997) "Non-Official Higher Education in the United Kingdom: A preliminary report", en Tsaoussis, D. (Coord). Non-Official Higher Education in the European Union. Atenas, Centro de Morfología y Política Social, Universidad de Panteion, Inédito.
- Kokosalakis, N. (1997) "Non-official Higher Education in Greece" Tsaoussis, D. (Coord). Non-Official Higher Education in the European Union. Atenas, Centro de Morfología y Política Social, Universidad de Panteion, Inédito.
- Lebeau, N. y Jallade, J.P. (1997) "Non-formal Higher Education in France", en Tsaoussis, D. (Coord). Non-Official Higher Education in the European Union. Atenas, Centro de Morfología y Política Social, Universidad de Panteion, Inédito.
- Legislación de educación superior de Brasil.
- McBurnie, G. y Darvall, P.L. (1998) La globalización de la educación superior: La perspectiva australiana. Inédito.
- McBurnie, G. y Pollock, A. (1998) "Transnational Education: An Australian Example", International Higher Education, The Boston College Center for International Higher Education, N°10, invierno.
- McCollum, Kelly (1998) "Western Governors U.Forms Consortium with Britain's Open University". The Chronicle of Higher Education. Noviembre.
- Nagata, Javier (1998) Las universidades extranjeras en el derecho argentino. Ministerio de Cultura y Educación, Mimeo.
- NEAS&C (New England Association of Schools & Colleges, Inc.) (1993) Interim Evaluation Manual.
- Pallottino, María Luisa (1997) "An Outline of Italian University Education's Rules" en Tsaoussis, D. (Coord). Non-Official Higher Education in the European

Union. Atenas, Centro de Morfología y Política Social, Universidad de Panteion, Inédito.

Pérez, A. y Sierra, F. (1997) "Non-Official Higher Education in the European Union.Spain", en Tsaoussis, D. (Coord). Non-Official Higher Education in the European Union. Atenas, Centro de Morfología y Política Social, Universidad de Panteion, Inédito. República Argentina (1995) Ley de Educación Superior 24.521. Boletín Oficial 10 de agosto.

República Argentina (1998) Resolución 1716 del Ministerio de Cultura y Educación. Boletín Oficial 6 de octubre.

Queirolo Palmas, Luca (1997) "An Exploration of the Non-Official Sector" en en Tsaoussis, D. (Coord). Non-Official Higher Education in the European Union. Atenas, Centro de Morfología y Política Social, Universidad de Panteion, Inédito.

The University of the State of New York, The State Education Department (1972) Procedures concerning the establishment of New Institutions of Higher Education in New York State.

The University of the State of New York, The State Education Department (1976) Memorandum to Chief Executive Officers of Postsecondary Educational Institutions in New York State.

The State Education Department, The University of the State of New York (1995) Steps in the State Education Department's Review of a Proposal for Regents Charter to Establish a not-for-Profit Independent College.

The University of the State of New York, The State Education Department (1995) Education Corporations. Law Pamphlet 9.

The State Education Department, The University of the State of New York (1996) Excerpts from the Regulations of the Commissioner of Education (Concerning Registration of Programs of Study at Degree-Granting Institutions and Non-Degree Professional Schools

Vasquez, Adalberto (1998) Respuestas a un cuestionario aplicado al Director de Evaluación de la CAPES.

Witmer, David (1998) "Is there a Perfect Quality Assurance and Evaluation Scheme for Higher Education Instruction?", The Society of Higher Education, 37, May.



CONEAU