

Visita realizada a Francia del 5 al 16 de marzo de 2001 con el propósito de iniciar actividades de cooperación en educación superior entre los dos países

Victoria Guerrini

Introducción general:

La agenda fue preparada por la Delegación de Relaciones Internacionales y de la Cooperación del Ministerio de Educación Nacional de Francia y la Embajada de Francia en Argentina con el objetivo de establecer contacto con los distintos actores del sistema educativo a nivel de educación superior especialmente en los temas relativos a las condiciones y mecanismos de habilitación de carreras de grado y posgrado, la evaluación de calidad del sistema universitario y la movilidad de los estudiantes y profesionales a nivel regional. Se organizaron entrevistas con los funcionarios ministeriales a cargo de las políticas de educación superior de los ministerios de Educación y de la Investigación, con los representantes del sistema universitario (Consejo de Presidentes de Universidades), con el vicerrector de la universidad de Paris X Nanterre, el comité ECOS sud (organismo de cooperación francés para la investigación científica) y la Comisión Nacional de Evaluación.

Esta agenda permitió obtener una visión general de las principales características y tendencias actuales del sistema universitario francés, el tipo de relación existente entre el estado y las universidades y la articulación entre las políticas de regulación del crecimiento del sistema y las de aseguramiento de la calidad. Se obtuvieron los puntos de vista de los distintos actores (los ministerios, las universidades, los organismos de promoción de la investigación) que desde sus distintas perspectivas permitieron “armar” el complejo escenario en el que se desenvuelven las universidades en Francia actualmente. De este modo, también, resulta interesante confrontar cómo conceptos como la autonomía universitaria aparecen asociados a significados diferentes a los que tiene en el contexto argentino, lo mismo sucede con la relación entre el estado y la universidad, la acreditación, las políticas universitarias y tantos otros que, utilizados en un contexto que ha tenido un desarrollo diferente, se “llenan” de otros contenidos.

El sistema universitario francés tiene la particularidad de haberse originado y desarrollado durante casi toda su historia de varios siglos, sin “universidades”, es decir, sin instituciones que integraran en un conjunto a las facultades correspondientes a las distintas disciplinas. Desde las reformas napoleónicas en adelante, las instituciones fuertes, interlocutoras del estado central en todo lo concerniente a las políticas para el sector a través de las corporaciones disciplinarias han sido las facultades y no las instituciones universitarias como tales. Las universidades no eran más que una yuxtaposición de facultades asociadas en forma “ligera” sin una instancia global de articulación institucional. Las asociaciones de decanos y los propios decanos eran los actores de mayor

peso en el sistema¹ y las corporaciones disciplinarias reunidas en París jugaban un importante papel en la definición de la orientación de las políticas de regulación del sistema a través del estado central.

Recién con las reformas de fines de los años '60, pero fundamentalmente a partir de la segunda mitad de la década del '80 del siglo XX es que este esquema comienza a sufrir cambios estructurales a partir de políticas activas orientadas a fortalecer la instancia institucional de la universidad como eje central de articulación de las facultades². Dentro del marco de la reforma del estado francés de la época, se comienza a hablar de la necesidad de dar mayor autonomía a las universidades y esa autonomía significó una mayor fortaleza institucional para interactuar con el estado central y con el medio local y regional que también comienza a ser un actor importante que comienza a plantear demandas a la universidad.

Para fortalecer a las universidades se dictó una ley (Ley Savary de 1984) que modificó la forma de gobierno con el objetivo de fortalecer los "equipos presidenciales" estableciendo los "Consejos" integrados por miembros de la comunidad universitaria elegidos mediante el voto y con porcentajes de representatividad variados según las funciones de cada uno: un Consejo de Administración, un Consejo Científico y uno de Estudios y vida universitaria. De este modo, al fortalecerse institucionalmente la instancia central de toma de decisiones, los interlocutores del estado central pasan a ser gradualmente los presidentes de las universidades y no ya los decanos de las facultades.

Otra de las políticas activas impulsadas para favorecer la autonomía de las universidades y su fortalecimiento institucional ha sido la denominada "política

¹ En algunas áreas disciplinarias como la medicina y la ingeniería, parecería que esta lógica se mantiene.

² Tributaria de los acontecimientos de mayo del '68 la "Ley Faure" impulsó la democratización del gobierno de las universidades integrando en él a todos los actores de la vida universitaria. Surgía una nueva concepción de la universidad: "El mito de la integración de los saberes alrededor de un principio organizador, sea filosófico o cientificista, se abandona en favor del mito de la cooperación transversal. A fin de paliar los efectos de la especialización y de la diferenciación disciplinaria, la integración de los saberes debe emerger de la colaboración entre las disciplinas y de la implementación conjunta de actividades pedagógicas y científicas (...). esta cooperación debe ser favorecida por la creación de condiciones institucionales: es así como la ley de 1968 tiende a reducir las fuerzas de las facultades y a reforzar la dimensión colectiva de la universidad dotándola de órganos de decisión (el consejo de universidad y el consejo científico) que debían mantener la pluridisciplinaria y reforzar las capacidades decisionales de la universidad." (Musselin, 2001: 58). Sin embargo, hacia el comienzo de los años '80, los arreglos institucionales impulsados por la Ley Faure fueron reconocidos como insuficientes, durante los cuales, según la misma autora, se observó que "La principal característica de las instancias (de gobierno de las universidades) era su apatía. El debilitamiento de los clivajes internos y de las discusiones puramente políticas no habían favorecido la construcción de acuerdos colectivos: al contrario, estas instancias testimoniaron una frágil capacidad decisional." Es a partir de este diagnóstico que se impulsan los cambios cristalizados en la Ley Savary, luego de tres años de deliberaciones y consultas en el año 1984.

contractual” lanzada en 1989. Se impulsó a las universidades a obtener un equivalente a entre un 10 y 15 % de su presupuesto sobre la base de un contrato “negociado” con el estado en el que necesariamente se debe incluir un proyecto institucional de desarrollo para los futuros cuatro años.

Todos los entrevistados coinciden en que la “contractualización” ha sido una política que ha fortalecido la autonomía universitaria: “ha afirmado la existencia y la primacía del establecimiento. En una educación superior atravesada por numerosas corrientes centrífugas (la autonomía de las unidades de formación e investigación, las antiguas facultades, las disciplinas, los laboratorios, los universitarios...) la Universidad tiene una realidad institucional frágil, teóricamente afirmada en los textos desde 1968, pero de hecho abatida por las múltiples tendencias individualistas que la componen. No es exagerado decir, en estas condiciones, que, emplazando en el centro de la gestión la noción de proyecto institucional y dando a los equipos de dirección de las universidades la ocasión y los medios para una organización dirigida de su establecimiento, la política contractual ha favorecido la emergencia de la Universidad como actor de la educación superior y la investigación, ha renovado y enriquecido el concepto de autonomía de las universidades.” (Abecassis, A. 1994: 2).

Otra de las dinámicas que ha impactado fuertemente a las universidades en las últimas dos décadas es la activa relación establecida con el medio local y regional: la universidad comienza a ser reconocida realmente como motor del desarrollo local, en el marco de los procesos de descentralización del estado francés. Las autoridades locales y regionales se dieron cuenta de que las universidades podrían ayudar a reaccionar frente a la situación de falta de empleo y precarización del mercado laboral, y se tomó conciencia de que era necesario preparar a los estudiantes para la vida profesional.

El “Plan université 2000” del ministro Jospin estuvo en esa línea de favorecer la participación de los actores locales en la definición del perfil de la universidad. La colectividad empezó a interesarse y es así como el concepto de entidad universitaria en la ciudad comienza lentamente en los años 70 y 80 y se desarrolló por la coincidencia de muchos actores que convergen para trabajar juntos en una misma dirección.

La política contractual:

La política contractual o “contractualización” se lanzó a partir de la iniciativa del Ministerio de Educación por medio de una circular ministerial (aunque estaba prevista en la ley de 1984) y las universidades, poco a poco, fueron incorporándose a su dinámica: actualmente todas firman periódicamente los contratos con el estado.

Cada cuatro años las universidades presentan al ministerio de educación un proyecto de desarrollo institucional con ejes prioritarios, objetivos y metas

concretas a cumplir para los cuatro años por venir para todas sus funciones, se entra en un proceso de negociación y finalmente se firma un contrato por el cual el estado garantiza los fondos para el cumplimiento de los objetivos así formulados. Los fondos presupuestarios comprometidos en los contratos equivalen a aproximadamente entre un 15 y un 20 % de su presupuesto de funcionamiento.

El contrato incluye la oferta de grado y posgrado existente con las modificaciones que se quiera realizar, nuevas propuestas de formación, los proyectos de investigación, y todas los desarrollos que la universidad plantea en su proyecto institucional y para los que se solicita financiamiento.

La realización de la propuesta de contrato con el estado implica la puesta en marcha en cada universidad de un proceso colectivo de toma de decisiones para la institución en su conjunto que culmina con la elaboración de un proyecto que se presenta al ministerio iniciando así la “negociación” contractual.

La parte del contrato correspondiente a la habilitación de las carreras de primer y segundo ciclo es analizada en el Ministerio de Educación y todo lo concerniente a las políticas de investigación y tercer ciclo (doctorados) es girado al Ministerio de Investigación. Los detalles de estos procesos serán expuestos en los apartados correspondientes que siguen más adelante pero en líneas generales cabe observar que en ambas instancias se realizan dos tipos de análisis: uno de ellos es respecto de la calidad de cada una de las propuestas, a partir del examen de los expertos de las disciplinas. El otro, complementario del primero, es un análisis que tiene en cuenta las lógicas regionales de desarrollo por grupos de disciplinas, y allí se ponen en perspectiva las propuestas de las diferentes universidades de una región. Todo esto se realiza con el objetivo de evitar la competencia desordenada entre universidades, la superposición de esfuerzos, la “balcanización” del sistema. Esto lo hacen los consejos asesores del ministerio que pueden dar una razón institucional para la no apertura de una carrera aunque desde el punto de vista de los expertos la formación sea excelente.

Por lo tanto, la decisión final resulta de una combinación de juicio de calidad siguiendo la lógica de las disciplinas con un enfoque ligado a la planificación y la regulación del crecimiento del sistema sostenido por el estado central. El ministerio, en el marco de la negociación contractual puede optar por reunir en una mesa de negociación a tres universidades que realizan una superposición de ofertas en una misma disciplina o disuadir a una universidad grande a abandonar un proyecto a favor de una universidad pequeña vecina que tiene posibilidades de desarrollo.

Características generales de la oferta curricular de las universidades en Francia: el primero, segundo y tercer ciclo.

El sistema universitario francés funciona en tres ciclos: un **primer ciclo** de dos años al cabo del cual se obtiene un diploma de estudios generales, o un

diploma de estudios universitarios técnicos o tecnológicos. El **segundo ciclo** es el que incorpora a los egresados al mercado de trabajo, especialmente a través de las “maitrises” profesionales y las licenciaturas profesionales, que son dos tipos de diplomas que pueden obtenerse en este segmento. Al cabo del cuarto año, se puede ingresar al **tercer ciclo** que comienza con un ciclo estructurado de un primer año, en el que existen dos opciones claras: el *diplome d'études supérieures spécialisées* (DESS) que es un tipo de “posgrado” estrictamente de carácter profesional (y a nivel de la comunidad europea, equivale al “master anglosajón) o el *Diplome d'Études Approfondies* (DEA) que es un diploma de neto corte académico y el requisito para la inscripción en un programa de doctorado (que dura aproximadamente tres años más).

El primero, el DESS, es el que actualmente tiene mayor impulso de todo tipo ya que hay una fuerte tendencia de la universidad a responder a las demandas del medio profesional. Esto se da no sólo con el tercer ciclo sino que también se ve en general, ya que se observa un fuerte proceso de profesionalización del sistema con el desarrollo de los Institutos Universitarios Tecnológicos, los diplomas nacionales profesionales, la “maitrise”, la licencia profesional, el doctorado profesional (DESS), y los numerosos programas de pasantías en las empresas.

La habilitación de los programas del primero, segundo y tercer ciclo están en manos del ministerio en los casos de los diplomas nacionales, que son los reconocidos en todo el territorio francés. Los contenidos y carga horaria están fijados rígidamente y son, en general, monodisciplinarios.

Las universidades pueden tener sus propios diplomas específicos, que no tienen reconocimiento oficial del ministerio y que pueden funcionar de universidad a universidad –en acuerdos particulares recíprocos-. Este es el lugar en el que las universidades se permiten la innovación pedagógica y los proyectos de formación ligados a las demandas del mercado laboral que demandan una formación pluridisciplinaria³. Son los que se integran también a los proyectos de formación continua⁴ (que obtienen fuentes de financiamiento de los empleadores).

La habilitación de las carreras del primer y segundo ciclo:

Los diplomas expedidos por las universidades, para contar con validez en todo el territorio francés, deben tener el reconocimiento del ministerio de educación: la “habilitación”. No existen mecanismos de acreditación de carreras de

³ Por ejemplo, la Universidad de Paris X Nanterre, ha entrado en una negociación con el ministerio para lograr el reconocimiento de diplomas de formación pluridisciplinaria a nivel del primero y segundo ciclo ya que actualmente los ejes políticos centrales de la universidad son la interdisciplinariedad y la profesionalización, según lo manifestado por Bruno Lefebvre, Vicerrector de la Universidad en la entrevista.

⁴ Tema recurrente en la agenda universitaria actual en Francia.

grado y posgrado tal como los entendemos hoy en el contexto argentino, aunque en los procedimientos para el otorgamiento de la habilitación pueden reconocerse algunos rasgos de nuestros mecanismos de evaluación con fines de acreditación.

La subdirección de certificaciones superiores y de la profesionalización de la Dirección de Educación Superior tiene por función dar el reconocimiento oficial y validez nacional a los títulos de primer y segundo ciclo de las universidades francesas. Dicho reconocimiento se realiza a través de procedimientos de evaluación con pares académicos por disciplina, *en el marco de las políticas generales del ministerio para cada universidad y para el sistema en su conjunto*. Esto es, en el encuadre dado por el contrato firmado entre el estado y la universidad por el cual la institución universitaria solicita la creación de los nuevos programas y las modificaciones a los existentes.

La totalidad del proceso de negociación y firma del contrato entre el ministerio y la universidad dura nueve meses: la universidad presenta su propuesta, se envía a las distintas oficinas del ministerio que analizarán sus componentes y darán una opinión, se realiza una visita de dos o tres días a la institución durante la cual se producen las conversaciones⁵ y finalmente, se firma el nuevo contrato.

Todas las propuestas de carreras de primero y segundo ciclo son analizadas en la dirección del ministerio antes mencionada a través de:

1. Un Comité de experticia pedagógica que reúne a los expertos académicos y profesionales reconocidos en las áreas disciplinarias correspondientes para que analicen carrera por carrera y den una opinión acerca de su calidad. Básicamente, se hace un análisis de correspondencia con las “maquettes” preestablecidas para cada tipo de carrera, un control de contenidos mínimos y carga horaria.⁶
2. Un Comité de experticia institucional, presidido por un ex presidente de universidad, que produce las recomendaciones ligadas a la inserción de las carreras propuestas en el medio local y regional y en función de las propuestas realizadas por las otras universidades de la región⁷. Podría considerarse esto como un análisis de pertinencia que no sólo tiene un impacto individual en cada una de las universidades sino que también

⁵ El ministerio convoca a un “Consejero de establecimiento”, un ex presidente de otra universidad que actuará como interlocutor entre el ministerio y la universidad que va a firmar el contrato.

⁶ Las carreras que cumplen con todos los requisitos son aprobadas y las restantes pasan a un segundo nivel de análisis a partir del cual o bien se pide más información a la universidad o bien se les coloca una categoría intermedia que significa que se recomienda mejorar su calidad en ciertos aspectos. Posteriormente, se reúnen los expertos nuevamente, y con las respuestas de la universidad, toman la decisión final y se confecciona la lista de las carreras que se habilitan.

⁷ Hay convocatorias anuales a la firma de contratos, por región. Se ha dividido el territorio francés en cuatro grandes regiones y cada una de ellas se presenta cada cuatro años, reuniendo así en una misma convocatoria a las universidades que corresponden a una misma región.

genera mecanismos de negociación al interior del sistema y produce el efecto de regulación del desarrollo de la oferta curricular universitaria.

Antes de tomar la decisión final se realiza una reunión en la que se *consulta* al Consejo Nacional de la Educación Superior y de la Investigación⁸ en el que participan los sindicatos docentes, estudiantiles, otros ministerios que tienen vinculación con el sistema de educación superior y representantes de las regiones, presidido por la Dirección de Educación Superior y sus adjuntos. Dicho consejo da una opinión sobre cada contrato y luego el ministerio toma la decisión.

Las propuestas nuevas de tipo profesional también son analizadas desde la perspectiva del mercado de trabajo ya que se pone gran atención a las demandas del medio profesional, especialmente en la creación, por ejemplo, de nuevas licenciaturas profesionales. Durante el año 2000 se analizaron en el ministerio 420 nuevas propuestas de licenciaturas profesionales a través de una comisión nacional creada ad hoc y se retuvieron 250 para analizar en profundidad.

En estos casos, los responsables por universidad junto con los representantes del medio productivo demandante ofrecen las motivaciones, fundamentos y detalles de cada proyecto. Las empresas o grupos que dan su acuerdo deben demostrar que están listos para recibir a los graduados. Las asociaciones profesionales, asociaciones de empresas, gobiernos locales y regionales también deben dar su opinión y compromiso de que la formación que se propone va a tener demanda del medio.

Luego se reúne un jurado integrado por expertos en educación, y el consejo nacional de educación superior y de la investigación quienes dan su opinión para la posterior decisión ministerial. Se aprobaron finalmente 195 en áreas como bancos, Industria vitivinícola, desarrollo sustentable, comercio internacional, mediación social.

Desde la perspectiva del Consejo de Presidentes de Universidades se reconoce la importancia de estos mecanismos de habilitación como reguladores de la “competencia desordenada” y también la importancia del marco dado por los contratos que le dan a la universidad la certeza de que el ministerio actuará en una dirección determinada y previamente concertada.

Sin embargo, se cuestionan los procedimientos de habilitación en el marco de los contratos: se señala que el control se hace demasiado formalmente, se aprueban las carreras y en el lapso de los cuatro años que existe entre contrato y contrato el ministerio se desentiende de la puesta en marcha efectiva de las “promesas” hechas por la universidad en el contrato anterior. No hay una relación muy estricta entre los medios que se otorgan y la habilitación realizada. Se demanda otro tipo de control, no tanto sobre los papeles y las declaraciones de

⁸ Conseil National de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (CNESER)

intención sino más bien sobre las verdaderas realizaciones y sobre esa base, los planes para el futuro.

La habilitación de los programas de estudios doctorales y los equipos de investigación científica.

En el marco de la negociación de su contrato cuatrienal, cada universidad realiza además, un contrato relativo específicamente a la investigación. En el marco de dicho contrato el Ministerio de Investigación otorga el reconocimiento de los programas de estudios doctorales, la “acreditación” de las escuelas doctorales y el reconocimiento de los equipos de investigación que luego financia⁹.

Durante el año 2000 se ha puesto en marcha una reforma¹⁰ en las universidades: la creación de las Escuelas Doctorales que se lanzó a partir de un diagnóstico previo: los estudiantes no contaban con un encuadre institucional apropiado y suficiente en las universidades para hacer el doctorado, integrarse a los equipos de investigación y tampoco existían iniciativas claras que permitieran

⁹ paralelamente, se encuentra el CNRS que tiene sus propios modos de reconocimiento de los equipos de investigación y que están fuera de la universidad. Actualmente el ministerio de la investigación intenta favorecer la formación de equipos mixtos ministerio-CNRS, pero hay una gran resistencia.

¹⁰ Los “principios” que guiaron las reformas son los siguientes:

- todo establecimiento universitario habilitado para otorgar títulos doctorales debe darse una política de formación doctoral expuesta en una declaración específica en el contrato de establecimiento.
- La construcción de las escuelas doctorales surge de la política del establecimiento, pero, en las metrópolis universitarias, esta puede o debe articularse en una política de “sitio”, asociando varios establecimientos en una misma escuela doctoral.
- La universidad define el contenido de su o sus escuelas doctorales a partir de sus capacidades de investigación. Las escuelas doctorales no son (mono)disciplinarias, pueden reagrupar estudios muy especializados y ofrecer un abanico interdisciplinario, así como también complementos de formación indispensables a todos los doctorandos.
- La formación se reparte a lo largo de los cuatro años de la Escuela doctoral (primer año de DEA y los tres años de tesis). Se recomienda limitar el número de horas de enseñanza teórica a 200 horas, distribuidas en: por ejemplo, 125 a 150 horas durante el DEA y las restantes en dos o tres veces 25 horas durante los tres años de preparación de la tesis.
- Es necesario evitar el aislamiento y la “super” especialización, que es frecuentemente un obstáculo a la inserción profesional. Por lo tanto, las ED deben ofrecer a los doctorandos módulos de formación bien abiertos.
- Para dar más visibilidad externa a las ED se les demanda que organicen mejor la publicidad de su formación: establecer anuarios de doctorandos, organización de seminarios de sensibilización al empleo entre las universidades y los dirigentes de empresas, constitución de una asociación nacional de ED que permita tener presencia en la escena internacional.

(“Les Ecoles Doctorales: situations et problemes” . Ministere de l’éducation nationale, Ministere de la Recherche, Direction de la recherche: Note a l’attention de Monsieur le Ministre de la Recherche, París, le 19 avril 2000)

la inserción de los graduados en el mercado de trabajo¹¹. La experiencia de las Escuelas de Ingenieros había sido exitosa y desde el año 2000 todas las universidades se organizan para el tercer ciclo en Escuelas Doctorales (ED): actualmente hay 311 Escuelas y 1280 DEA (Diplome d'études approfondis) que constituyen el primer año de las Escuelas.¹²

Las Escuelas Doctorales acompañan al tesista desde el DEA hasta la finalización de la tesis y le permiten gradualmente incorporarse a los equipos de investigación. En el reconocimiento de las ED no se evalúan los cursos que se ofrecen sino fundamentalmente la capacidad existente de los equipos, la existencia de líneas de investigación relevantes, si están todos los investigadores activos, las actividades previstas para los doctorandos y las estrategias existentes para integrarlos a las actividades académicas en marcha.

La propuesta de la creación de una Escuela doctoral es analizada en el ministerio por una dirección administrativa y por una científica que es la que examina la legitimidad de la propuesta desde el punto de vista de su calidad científica: el potencial pedagógico necesario, la calidad de los equipos de investigación, también una evaluación de pertinencia: dictamina si se tiene que agrupar con otras si se encuentran varias en una región. Todo esto se hace a través de pares académicos reconocidos en cada disciplina y reunidos por el ministerio para realizar la evaluación y hacer las recomendaciones.

La educación superior y la integración europea:

Existe una subdirección dentro de la Dirección de Educación Superior del Ministerio de Educación que se ocupa fundamentalmente de los problemas de la movilidad estudiantil y el reconocimiento de los títulos de grado y posgrado a nivel de la comunidad europea. Dicha movilidad, es decir la posibilidad del reconocimiento recíproco de los estados europeos de los títulos y las formaciones recibidas, se da en dos niveles: uno, de universidad a universidad y en este caso el ministerio solo realiza el registro de los acuerdos interuniversitarios. Otro nivel, el que ocupa las políticas del ministerio tiene que ver con el establecimiento del Sistema de Transferencia de Créditos en Europa (ECTS – European Credit Transfer System) cuya puesta en marcha lleva un ritmo bien lento dadas las dificultades que oponen las particularidades de cada sistema y, en fin, la autonomía de las universidades. Hasta ahora, en el marco de dicho sistema sólo

¹¹ Se ha informado que, de 10.000 tesis que se defienden, las universidades sólo pueden absorber 3.000 doctorados, el resto tiene que salir al mercado de trabajo preparados para la investigación en el ámbito privado y para la vida profesional.

¹² El tercer ciclo:

1. Se termina la maîtrise y luego se elige un curso corto de un año para salir rápidamente al mercado laboral: es el DESS.
2. Se sigue el DEA en las Ecoles Doctorales, que también es un año más de estudios que tienen como objetivo particular la inscripción al doctorado para en 3 o 4 años convertirse en joven doctor.

se han establecido equivalencias a nivel de duración de la formación post secundaria y la compatibilización de los distintos niveles –en términos, mas que nada, de su duración y cantidades de créditos reconocidos-. Se trata de una política que fija los niveles equivalentes de salida del sistema: a los 3 –licencia-, 5 –maitrisse- y 8 –doctorado- años sucesivamente.

La licencia profesional es un nivel intermedio técnico para la cual hay una gran demanda, se ha creado hace dos años. Es un diploma directamente orientado a la inserción y salida al mercado laboral, se marcha a que esa inserción pueda ser realizada a nivel europeo. Montada entre las universidades y las empresas, corresponde al nivel 3 pero todavía no se ha llegado a un consenso total en todos los países para su reconocimiento. El nivel 5 está un poco más afirmado a nivel europeo y tiene fuerte demanda (correspondería a la maestría anglosajona) y con el 8, el nivel del doctorado, no hay dificultades ya que se trata el de mayor “estabilidad” y tradición.

La Comisión Nacional de Evaluación:

La CNE comenzó a desarrollar sus actividades de evaluación institucional en el contexto de la reforma del estado, de la descentralización y la modernización de las relaciones entre el estado central y los gobiernos regionales y locales. Dicha descentralización implicaba necesariamente el fortalecimiento institucional de los actores “descentralizados” y la evaluación ayudaría a las universidades a fortalecerse en tanto instituciones. La reforma mencionada, para el sector de la educación superior estuvo principalmente caracterizada por políticas destinadas a la reafirmación de la autonomía universitaria con el establecimiento de nuevos modos de relación entre el estado central y las universidades. En este contexto, las actividades de evaluación institucional se inscriben dentro de esta estrategia deliberada de fortalecimiento de la universidad en tanto institución.

La CNE, creada por la Ley de educación superior del 26 de enero de 1984 es una “autoridad administrativa independiente” dotada de presupuesto propio y que rinde cuentas directamente al presidente de la república. Está conformada por 17 miembros nombrados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, un secretario general y un equipo técnico. Los miembros se eligen por un período de cuatro años y se renuevan por mitades cada dos según la siguiente modalidad:

- a. Once miembros *representativos de la comunidad científica* elegidos a proposición de listas de once nombres presentados respectivamente por: los presidentes de secciones del Consejo Superior de universidades, los presidentes de sección del Comité Nacional de la Investigación Científica, el Instituto de Francia;
- b. Cuatro personalidades calificadas por su competencia en materia de economía e investigación designadas en consulta con el Consejo Económico y social a proposición del ministro de educación nacional;

- c. Un miembro del Consejo de Estado, elegido de una lista de tres nombres propuestos por la asamblea general plenaria;
 - d. Un miembro de la Cour des Comptes (Tribunal de Cuentas), elegido de una lista de tres nombres propuestos por esta jurisdicción;
- Uno de los miembros es designado en carácter de presidente del comité.

Hasta ahora se han llevado a cabo actividades de evaluación de distinto tipo:

1. Evaluación institucional de todas las universidades francesas. La CNE ya evaluó la totalidad de las universidades francesas y cincuenta escuelas, en este momento ya ha comenzado la segunda “ronda” de evaluaciones que llaman “de retour” en la que se refuerza y precisa el rol de la autoevaluación de cuyo análisis surgen los temas de experticia para la evaluación externa.

La CNE también llevó adelante la evaluación institucional de los 29 Institutos Universitarios de Formación de Maestros (IUFM) creados por la Ley de Educación del 10 de julio de 1989 que funcionan asociados a determinadas universidades. Estos nuevos Institutos son los que forman a los docentes de educación inicial, primaria y secundaria. Esta evaluación se realizó con el objetivo de “examinar cómo los IUFM cumplen con sus misiones en tanto servicios públicos”. La evaluación tuvo como grandes ejes: las actividades del instituto (formación inicial y continua, investigación, otras actividades), los actores (estudiantes y pasantes, docentes, formadores asociados y tutores de pasantía, personal administrativo y técnico), el funcionamiento del instituto (organización interna, gobierno, gestión, medios para acompañar la formación).

Asimismo, como actividad particular, la CNE fue solicitada para hacer la evaluación institucional global de cuatro “*universidades nuevas*” situadas en Ile de France creadas por decreto en 1991 con el fin de colaborar en la realización de los ajustes necesarios para su puesta en funcionamiento. La metodología adoptada privilegió una doble aproximación: un análisis transversal de los problemas comunes al conjunto de universidades nuevas, por un lado, y, por otro, un examen conducido por los mismos expertos en cada uno de los establecimientos de los dominios esenciales de sus actividades: origen y desarrollo histórico, organización y estructura de la universidad, estructura de la enseñanza, investigación, medios financieros y materiales, institutos universitarios profesionalizados.

2. Evaluación de disciplinas o de tipos de formación, transversales y comparativas: la primera fue el área de geografía, luego medicina y farmacia.¹³
3. Evaluación “de site”, que es un tipo de evaluación que tiene en cuenta la interacción entre las instituciones universitarias de una región determinada¹⁴,

¹³ Son iniciativas que responden a necesidades institucionales y políticas diversas pero que en algún sentido están orientadas a la futura puesta en marcha de sistemas de acreditación, que son los que actualmente están dentro de las prioridades de la agenda universitaria europea a los fines del reconocimiento recíproco de los títulos y la movilidad estudiantil.

¹⁴ aquí aparece en el foco de la evaluación el *problema* de la creación de *subsedes* de las universidades en las pequeñas ciudades a partir de la demanda de los intendentes y actores sociales de dichas localidades.

4. La CNE también produce informes sobre los problemas generales de la educación superior en Francia (dentro del informe anual que realiza al Presidente de la República).

Fases del desarrollo de la CNE:

1. Desde 1985 cuando comenzó a actuar la comisión, se inició una etapa de discusión de la idea de evaluación que era extraña a las universidades, aparecía asociada al control, y en definitiva, era mal vista por el sistema. Por consiguiente, se trabajó intensamente en la legitimación de la política de evaluación con el planteo claro de que la evaluación institucional significa abrir la posibilidad de que las universidades se conozcan mejor a sí mismas. Hasta ese momento las universidades funcionaban como un conglomerado de facultades independientes y la evaluación institucional servía como herramienta de “autoconocimiento” de las universidades en tanto tales. Por eso, durante esta etapa, en lugar de hacer una evaluación sobre el funcionamiento de la institución, se hacía un análisis más “ligero”., los informes de la CNE de esta etapa son más bien descriptivos y menos evaluativos: se describían los componentes de la universidad, y eran muy básicos como evaluación: se los podría definir como el “grado cero” de la evaluación, una fotografía de un estado de cosas. Sin embargo, correspondían a una necesidad de las universidades de constituirse como una unidad integrada.

Durante esta etapa se realizaron 10 evaluaciones institucionales, comenzando por la Universidad de Estrasburgo cuyo ex rector era en ese momento el presidente de la CNE.

2. Segunda etapa: las políticas de evaluación institucional ya estaban legitimadas, los temores iniciales despejados, y comienzan a aparecer las exigencias de las universidades respecto de la *utilidad* del informe de evaluación. Se señala la necesidad de que la CNE tenga algún tipo de intervención en la fase posterior a la publicación del informe final durante la cual las universidades deben poner en marcha las recomendaciones surgidas de dicho análisis, se le da importancia a la “fase de utilización” del informe final.

Al mismo tiempo, en el seno de la CNE surge rápidamente la reflexión sobre el producto y las metodologías utilizadas para obtenerlo. Si la evaluación debe servir para algo, se necesita un cambio de metodologías: para superar a la anterior etapa descriptiva, se buscó entonces abordar la realidad de las instituciones universitarias desde una mirada transversal, a partir de “temas” que atraviesan a todos los componentes: política de investigación, los problemas del grado, el posgrado, la formación continua, la relación con el medio. Se tiende en los informes a realizar menos descripción y más análisis evaluativo¹⁵, los expertos se eligen a partir de los núcleos temáticos definidos para cada evaluación y no por su

¹⁵ Los informes ahora son notoriamente más cortos y no incluyen el análisis por facultades.

pertenencia disciplinaria.¹⁶ Se intenta incorporar también al análisis las dinámicas provenientes de la política contractual en cada universidad.

Asimismo, se comenzó con la evaluación “de sites”, regiones en las que se emplazan más de una universidad: Normandie, Lyon, Aix Marseille, Grenoble (actualmente en proceso) con el objetivo de que las evaluaciones de las instituciones en particular puedan ser puestas en perspectiva con evaluaciones de conjuntos de establecimientos emplazados en una misma ciudad o región. El objetivo es que la evaluación progrese en el sentido de la visión global de “sitios” incluyendo las políticas regionales, las estructuras comunes de coordinación e implementación de políticas educativas y de promoción de la investigación.

Las líneas de trabajo generales de la CNE en la actualidad pueden resumirse en:

1. Evaluación institucional de las universidades en secuencias adaptadas a su contractualización cuatrienal. El principal objetivo que se persigue es el de hacer que las conclusiones y recomendaciones de la CNE sean más *operativas*, al estar vinculadas con el proceso de discusión del proyecto institucional comprometido en los contratos.
2. Se propone que la evaluación progrese en el sentido de la visión global de “sitios”, regiones y que junto con la publicación de los informes específicos de cada establecimiento puede ser producida una síntesis acerca de los establecimientos de una misma ciudad, academia o región, incluyendo la perspectiva del contrato de plan, de la política regional de planificación.

En este momento, además de los cambios producidos en la segunda fase, la CNE comenzará a evaluar los efectos de la política contractual por pedido expreso del ministerio de educación para culminar, a mediados del 2002 con un coloquio de reflexión sobre todo el proceso de contractualización de las instituciones de educación superior.

El Equipo Técnico de la CNE plantea que las metodologías de evaluación se construyen en función de los objetivos de la evaluación fijados para cada caso en particular, el contexto regional, sociocultural de la universidad. El discurso evaluativo es un discurso que se basa en lo cuantitativo pero que es fundamentalmente cualitativo y los indicadores no sirven para establecer comparaciones que sólo pueden hacerse a título indicativo.

Los procedimientos siguen 3 etapas:

¹⁶ Se ha reducido la cantidad de expertos por comité ya que, en la anterior etapa, los comités, con prácticamente un par por grupo disciplinario, eran muy numerosos.

1. Estudio: se reúne la información completa acerca de la universidad y la región en la que esta se inserta. Esto está a cargo del equipo técnico y el miembro de la CNE asignado.
2. Evaluación interna: se realiza a partir de una “Guía de evaluación” y de un “Anexo de Información” cuantitativa. La Guía constituye la trama del trabajo específico de análisis y reflexión que la institución debe realizar. Tiene una primera parte que corresponde a la institución en términos generales y una segunda parte que corresponde al análisis de los componentes de la universidad (facultades, institutos, etc.) que la universidad puede o no utilizar según sea el caso.

Toda esta guía está organizada a partir de *preguntas* en torno a: el gobierno, el proyecto institucional y los contratos cuadriennales, los recursos humanos, los recursos materiales, los estudiantes, la oferta de formación, la investigación. Asimismo, hay preguntas para cada tipo de establecimiento.

El anexo estadístico es común a todas las universidades y también hay cuadros específicos para los distintos componentes (Institutos Universitarios Tecnológicos o profesionales, Escuelas de Ingenieros, etc.) como sucede con las preguntas de la guía.

La autoevaluación, realizada sobre la base de estos dos instrumentos con la mayor participación posible de todos los actores y la asistencia permanente de la CNE, dura aproximadamente dos o tres meses. Se obtiene un informe de “evaluación interna”.

En esta etapa, se realiza una primera visita de la CNE a la universidad (miembros del comité, delegado general, equipo técnico) en la cual se intercambian ideas acerca de todo el proceso evaluativo y se recogen las primeras informaciones en el terreno.

3. Comienza el proceso de evaluación externa: el equipo analiza el dossier de evaluación interna y lo pone en perspectiva con toda la información recogida acerca de la institución y su región. A partir de dicho dossier se definen las “zonas sensibles” de la universidad, lo que se llamarán los “temas de experticia” (themes d’ expertise) que serán los principales ejes del análisis evaluativo (los temas que siempre aparecen son: la gestión, la política de investigación, la formación de grado y posgrado, la relación con el medio). Se escribe un documento de trabajo que va a seguir toda la evaluación. Además, se informa a la universidad acerca de los temas de experticia.

Para cada tema se propone un experto elegido en la comunidad universitaria y se constituye el comité de pares. Los expertos reciben un corto entrenamiento en metodologías de evaluación, pero se reconoce que es muy difícil transmitir al experto qué es lo que se espera de su trabajo. Se ha elaborado una guía para los pares evaluadores con preguntas orientadoras (“fichas de experticia”) para cada

uno de los temas: el gobierno, el proyecto institucional y el contrato cuatrienal, la gestión financiera y del patrimonio, los docentes, los administrativos, la oferta de formación, los estudiantes, la investigación.

Se hace la visita a la universidad que dura tres días y luego los expertos tienen un mes para redactar el informe individual (uno por tema) que es absolutamente confidencial.

Posteriormente se realiza otra reunión para dar coherencia a un informe conjunto. Se hace un preinforme: el equipo técnico realiza este preinforme a partir del dossier de evaluación interna, los estudios previos y los informes de los expertos. Este pre informe es analizado por la CNE y se redacta el informe final que es enviado al presidente de la universidad para su lectura crítica.

En este punto, se hace una segunda visita a la universidad para comentar el informe: es la llamada “Visita de concertación” y en ese marco se recibe la “reacción” de la institución. Recién después de este encuentro, se redacta el informe final que se publica junto con una respuesta escrita del presidente de la universidad. Los informes son absolutamente públicos.

Luego de doce o dieciocho meses después de la publicación del informe se hace la “Visita de seguimiento” para analizar las dificultades y problemas surgidos de la puesta en marcha de las recomendaciones de la CNE. Esta práctica aún no se ha implementado completamente, aparece como una iniciativa a futuro.

Conclusiones generales¹⁷

Tal como se planteó al comienzo de este informe, la posibilidad de interactuar durante un corto pero fructífero período de tiempo con los “actores” del sistema ha permitido obtener un panorama bastante completo del funcionamiento del sistema universitario francés, las principales fuerzas que lo dinamizan actualmente y los ejes de los actuales debates en torno a las políticas universitarias. Al mismo tiempo que intentamos procesar la información, ensayamos permanentemente el contraste con el sistema argentino, lo cual nos permite, a través de la riqueza del enfoque comparado, iluminar desde otra perspectiva la propia realidad.

El rol central del estado en la planificación y regulación del crecimiento del sistema universitario es una de las características que más contraste ofrece con el caso argentino. Se observó un acuerdo básico de todos los actores en cuanto a la necesidad de la intervención del estado, dentro de reglas de juego determinadas y de desarrollo previsible y sobre la base de la construcción de consensos en torno a la direccionalidad de las políticas. La autonomía universitaria es conceptualizada actualmente más bien como la capacidad de las instituciones de convertirse en reales interlocutores del estado central y de la colectividad local.

La agenda de las políticas universitarias de las últimas dos décadas ha estado dominada por esta necesidad de fortalecer institucionalmente a las universidades, dotarlas de real autonomía, en definitiva, crearlas como instituciones que trascienden las organizaciones de facultades. Una pregunta a realizarse y una cuestión a indagar en futuros trabajos de cooperación tiene que ver con el proceso de conformación de esta agenda: de qué diagnóstico inicial acerca del estado del sistema se partió para llegar a estas conclusiones de políticas para el sector, qué actores intervinieron en la realización de ese diagnóstico y llegaron a esa definición del problema, quiénes fueron los actores involucrados en la construcción de esa agenda. Lo cierto es que se logró una agenda de políticas activas para el sector *consensuada y operativamente viable* que, a veinte años de su desarrollo, muestra resultados positivos y un amplio consenso de los actores involucrados.

El tema principal de la agenda fue la necesidad del fortalecimiento institucional de las universidades, el cual derivó en dos tipos de políticas que se pensaron inicialmente como complementarias, pero que recién actualmente comienzan a lograr una articulación real: por un lado, la **política contractual** por la que las universidades se ven “obligadas” a pensarse a sí mismas en términos de un proyecto institucional para un futuro mediato, decidir colectivamente acerca de objetivos y prioridades. Por otro, las políticas de **evaluación institucional** que

¹⁷ Estas reflexiones a modo de conclusión surgen del análisis de la información obtenida durante la visita a Francia y del intercambio iniciado con Marina Farinetti –integrante del equipo técnico de la CONEAU que próximamente viajará a Francia a continuar con esta actividad y Carlos Pérez Rasetti –miembro de la CONEAU-.

se propusieron inicialmente como iniciativas tendientes a fortalecer las universidades a partir de la puesta en marcha de procesos evaluativos que significaron un ejercicio de autoconocimiento de la institución universitaria.

Estas dos líneas de políticas pueden ser interesantes puntos de partida de futuros desarrollos de investigación: la política contractual efectivamente dinamizó a las universidades como tales, jugó un rol central en la definición de sus proyectos institucionales y a la vez permitió al estado central reservarse el rol de planificador y regulador de crecimiento del sistema. Este lugar de la planificación, en el que se articulan definiciones de orientación de las políticas universitarias con mecanismos de aseguramiento de la calidad de la oferta curricular¹⁸ dista de ser un espacio homogéneo ya que múltiples actores participan de diferentes maneras: expertos por disciplinas, consejos asesores del ministerio, consejos asesores institucionales con participación de sindicatos docentes, estudiantiles, consejo de presidentes de universidades, agencia de modernización de las universidades, grupos empresarios y profesionales, instancias de gobierno local y regional. Qué rol juega cada uno y de qué manera intervienen en estos procesos en los que se definen las políticas puede ser una cuestión a desarrollar en futuros intercambios, cómo y de qué manera se fijan las prioridades y se construyen los consensos.

En Argentina, en cambio, los actores que han intervenido en la definición de la agenda de las políticas universitarias en los últimos 10 años son otros y el rol del estado en la construcción de los consensos acerca de las políticas ha sido bien diferente. Con el surgimiento de los mecanismos de evaluación por pares disciplinarios se otorga un rol importante a las corporaciones disciplinarias, las asociaciones de decanos de facultades –en la definición de estándares de acreditación, por ejemplo-, la presencia activa del Banco Mundial, la propia CONEAU son actores que han participado en las decisiones sobre las políticas universitarias acerca de lo cual sería interesante abrir un debate e indagación en perspectiva comparada.

Por otra parte, otro tema a profundizar es la cuestión de la definición de los *proyectos institucionales* en la contractualización y el rol de la Comisión Nacional de Evaluación en este sentido. Proponemos también esta línea de análisis e indagación para profundizar en futuros intercambios ya que los ajustes y adaptaciones de las metodologías y enfoques realizados por la CNE en los últimos años pueden ser herramientas útiles para pensar nuestros propios procesos de evaluación externa de las universidades argentinas, para una utilización efectiva de los informes de evaluación. Los usos de la evaluación institucional y sus perspectivas a futuro¹⁹, que son objeto de debate actual en Francia pueden ser

¹⁸ La “habilitación” de los programas de formación ciertamente no llega a tener las características de lo que comúnmente se conoce como acreditación, pero participa de muchos de sus rasgos centrales: existencia de criterios establecidos previamente (en cuanto a contenidos mínimos y carga horaria), mecanismos de evaluación por pares disciplinarios, sugerencia de medidas de mejoramiento de la calidad.

¹⁹ Los estudios de sitios o regiones, las evaluaciones institucionales llevadas a cabo a conjuntos de instituciones con problemáticas similares (las “universidades nuevas”), etc. son experiencias que puede ser interesante explorar en profundidad.

puntos de partida también para la organización de talleres de trabajo con expertos de ambos países.²⁰

Finalmente, cabe señalar que las universidades francesas se ven “dinamizadas” en su desarrollo por dos grandes fuerzas: por una parte, el gran peso que tienen todos estos mecanismos de regulación del crecimiento y desarrollo del sistema descriptos, y por otra, la fuerte presión que ejerce el medio productivo y económico social –en el marco de una economía en plena expansión– sobre las universidades que impacta directamente en la definición de sus estructuras curriculares y en las formas diversas que adopta la relación entre la universidad y el medio en que se desenvuelve. En este punto volvemos a la definición de la autonomía universitaria y sus múltiples interpretaciones.

Las diversas modalidades de relación entre la universidad y su medio, la presión de las tendencias actuales del mercado de trabajo profesional y las respuestas de las universidades y las de las políticas activas ministeriales destinadas a responder, dar cauce y direccionalidad determinada a estas fuerzas, son temas que también pueden ser objeto de una indagación más exhaustiva y profunda también con la realización de talleres, seminarios en las que podrían participar funcionarios ministeriales, expertos identificados en estos temas, miembros de la Comisión Nacional de Evaluación.²¹

²⁰ También hay temas de índole más “operativa” concernientes a la evaluación institucional que podrían ser abordados mediante la profundización del intercambio entre las agencias de los dos países: las metodologías e instrumentos de evaluación (la “evaluación de retour”) el uso de información estadística, los problemas inherentes a la evaluación por pares (tanto en el ministerio y sus procedimientos de habilitación como en la CNE). También podría impulsarse el intercambio de bases de datos con expertos evaluadores de ambos países.

²¹ La CNE en sus estudios previos a la evaluación externa y durante todo el proceso evaluativo tiene muy en cuenta la relación de la universidad con el medio en sus distintas modalidades y vertientes. También la mencionada evaluación de “sitios” tiene que ver con este enfoque.

Bibliografía:

Abecassis, Alain: "La politique contractuelle entre l'état et les universités. Une revolution silencieuse en marche", noviembre de 1994, (mimeo).

Musselin, Christine (2001), *La longue marche des universités francaises*, París, Presses Universitaires de France.

La agenda:

1. Entrevista con Gerard Gasquet, jefe de la Dirección de Formación Universitaria (general y teconológica) del Ministerio de Educación.
2. Entrevista con Mme. Jacqueline Lemant, subdirectora de Certificaciones superiores y de la profesionalización y M. Patrick Levy, subdirector de la vida estudiantil y la formación post secundaria.
3. Entrevista con Eric Froment, Delegado General del la Conferencia de Presidentes de Universidades (C.P.U.) Y Michele Cambra, a cargo de las Relaciones Internacionales.
4. Entrevista con el vicepresidente de la Universidad de Paris X Nanterre, M. Bruno Lefebvre, encargado de los asuntos estudiantiles y de la formación.
5. Entrevista con miembros del equipo técnico de la Comisión Nacional de Evaluación, Isidore Boursier y Annick Rey.
6. Entrevista con Roger Frydman y M. Caraboni, a cargo de la habilitación de los estudios doctorales en el Ministerio de la Investigación.
7. Asistencia a la reunión del Reseau Saint Exupery (Red de universidades francesas para la cooperación con universidades argentinas) preparatoria de la inauguración de la "Casa argentina" en la Universidad de Poitiers, futura sede de intercambios entre las universidades de los dos países, a realizarse en Abril de 2001.
8. Entrevista con Christine Musselin, socióloga, directora de investigación del Centro de Sociología de las Organizaciones del CNRS.
9. Asistencia a la Jornada de Trabajo interna de la CNE del jueves 15 de marzo de 2001.

Victoria Guerrini
Abril de 2001