



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en América del Sur

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

ÁREA TEMÁTICA 2: ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

TÍTULO: “LAS POLÍTICAS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA EN LA ARGENTINA”

Mabel Dávila¹ y Ariadna Guaglianone²

RESUMEN

En la Argentina la evaluación universitaria comienza en la década del noventa acompañando una serie de cambios en la educación superior que, entre otros aspectos, involucran la aprobación de la Ley de Educación Superior, a cargo de la regulación del sistema, y la creación de nuevas instituciones como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) que es quien lleva adelante los procesos de evaluación y acreditación. En esta presentación se analizará el contexto internacional y los cambios en la educación superior en las últimas décadas, las reformas de la educación superior argentina en los '90 y el rol de los diferentes actores educativos y el desarrollo de las políticas de evaluación y acreditación universitaria desarrolladas por la CONEAU desde su creación en el año 1996 para grado y posgrado.

Palabras clave: educación superior, evaluación, acreditación, función de investigación.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta presentación es el análisis del desarrollo de las políticas de evaluación y acreditación universitaria implementadas por la CONEAU desde su creación en el año 1996 para grado y posgrado. Se realiza a partir de un análisis documental

1 mabdavila@gmail.com, Magister en Políticas Educativas - FLACSO, Candidata a Doctora en Ciencia Política - UNSAM, investigadora - UAI, investigadora SNI-ANII (Uruguay).

2 Ariadna.Guaglianone@uai.edu.ar, Doctora en Ciencias Sociales - FLACSO, Prosecretaria de Investigación e investigadora - UAI.

contextualizado teniendo en cuenta el contexto internacional y los cambios en la educación superior en las últimas décadas, las reformas de la educación superior argentina en los '90 y el rol de los diferentes actores educativos.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y LAS REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ARGENTINA EN LOS '90

A partir de los años '80 la evaluación y la acreditación han sido paulatinamente adoptadas por diversos sistemas de educación superior. Aunque las realidades culturales, económicas, sociales y educativas de cada país sean diferentes, hay una característica común: los estados han tenido protagonismo en la construcción de los sistemas de evaluación y acreditación (Toribio, 1995). El plano internacional de la reforma se basaba en la expansión y diferenciación de los sistemas de educación superior, la restricción al financiamiento público, el fracaso de las políticas de planificación centralizadas y el fortalecimiento del papel del mercado.

En la década del '90 en América Latina se produjo en la educación superior un proceso de transformaciones que tiene importantes consecuencias sobre los sistemas nacionales. Comienza a perfilarse una serie de modificaciones sobre algunos ejes comunes: nuevas leyes, cambios en el financiamiento, expansión y diversificación de los sistemas de educación superior y surgimiento de procesos de evaluación y acreditación de la calidad. Estas transformaciones, fuertemente discutidas y a veces resistidas por diversos actores educativos, presentan diferencias asociadas a las distintas tradiciones educativas que configuraron los procesos en cada país. (Dávila, 2012)

En la Argentina el concepto de reforma en la educación superior puso el eje en el debate sobre la evaluación y la calidad. Ahora encontramos una sociedad que critica a la universidad y una universidad que debe rendir cuentas a diferentes sectores de la sociedad. El contexto de la reforma en la Argentina, durante la década del '80, se asienta sobre el proceso de normalización de la vida universitaria luego de ocho años de dictadura militar y la crisis presupuestaria, con un sistema de educación superior centrado en la tensión entre una progresiva demanda por la misma y una creciente restricción al financiamiento público de las universidades. También, un importante proceso de diversificación de las instituciones producto del fuerte crecimiento de la demanda y el surgimiento de una variedad de programas académicos vinculados a los estudios de posgrado, junto a la aparición de nuevas modalidades educativas como la enseñanza semi-presencial y a distancia. (Guaglianone, 2013).

La creciente complejidad de los sistemas de educación superior vinculada a su masividad, al importante crecimiento del sector privado, sus limitaciones para adaptarse a la

nueva sociedad de la información y el conocimiento, llevó al gobierno a abandonar la posición de libre mercado propia de la década de los '80, en la que la privatización era considerada un paliativo a la expansión cuantitativa, sin que se controlase la calidad. También, se adoptó una nueva posición a través de la formulación de políticas centradas en el mejoramiento y el aseguramiento de la calidad mediante la acreditación, la certificación y la evaluación, con el objetivo de conciliar la expansión y la calidad, elaborando instrumentos para su control.

Bajo estas circunstancias, el Estado creó en 1995 el Programa para la Reforma de la Educación Superior (PRES), cofinanciado por el Banco Mundial (BM)³. Este programa se desarrolla en el marco de la recientemente creada Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT) y sus objetivos centrales fueron los siguientes: reforma y ordenamiento del marco legal de la educación superior; introducción de incentivos para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y de la asignación de recursos; desarrollo de las políticas de evaluación y acreditación a través de la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)⁴; mayor transparencia en la gestión mediante el mejoramiento de la información; mejoramiento de la inversión en equipamiento e infraestructura para las universidades públicas; introducción de modificaciones a la distribución de los recursos presupuestarios y fortalecimiento de la capacidad de conducción y programación de la SPU.

La reforma producida en los años '90 en la Argentina introdujo los conceptos de eficiencia, de eficacia, de calidad, de evaluación y de acreditación. Asimismo planteó la necesidad de incorporar cambios sustantivos en la lógica institucional de las universidades. A partir de la aplicación de estas nuevas políticas públicas, el Estado pasará a ejercer un nuevo tipo de control de carácter indirecto y mediado por los organismos intermedios o de amortiguación: la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y el Consejo de Universidades (CU)⁵, entre otras. Por los programas especiales: la Comisión de Acreditación de Posgrado (CAP), el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA), el Sistema de Información Universitaria (SIU) y el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores que le

³ El Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) fue el producto de un préstamo suscripto entre la República Argentina y el Banco Mundial/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BM/BIRF, Préstamo 3921-AR), promulgado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 840/95 en 1995. El Programa contó con una inversión de 273 millones de dólares, de los cuales 165 millones fueron financiados por el BIRF.

⁴ Organismo creado a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.521. La CONEAU es el ente encargado de la evaluación y acreditación de las instituciones universitarias, las carreras de grado y posgrado en la Argentina.

⁵ El Consejo de Universidades es el organismo que reúne a los rectores de todas las universidades del país. El Consejo se encarga de definir políticas y estrategias de desarrollo universitario, promover la cooperación entre instituciones universitarias, la adopción de pautas para la coordinación del sistema universitario y acordar con el Consejo Federal de Cultura y Educación criterios y pautas para la articulación entre las instituciones educativas de nivel superior.

permitieron vincularse con las universidades nacionales y en algunos casos con las universidades privadas con el objetivo de mejorar la calidad de los programas y de las instituciones.

Estas iniciativas generaron fuertes controversias con gran parte de las universidades nacionales y en menor medida con las universidades privadas. Podemos decir que dos grandes actores jugaron roles preponderantes en la discusión y el debate de las reformas en la educación superior. Por un lado el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)⁶ y por el otro el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT)⁷. Asimismo en el seno de CIN se encontraban posturas diferenciales debido a su conformación, integrado por el total de los rectores de las universidades nacionales. En contraposición, el MECyT exhibía una postura compacta que se modificará parcialmente en el juego de las negociaciones con el CIN. Mientras en el CIN se debatía cómo debería ser la evaluación de las instituciones, el MECyT desarrollaba una política basada en acuerdos bilaterales con algunas universidades para realizar la evaluación a través de la firma de convenios entre la Secretaría de Políticas Universitarias y cada Universidad. Esta situación, impidió que el CIN asumiera la coordinación e implementación de un sistema alternativo de evaluación. En cuanto a la resistencia desde las universidades privadas, representadas en el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)⁸, la misma se centraba en la oposición a la creación de un ente estatal encargado de la evaluación y propusieron que las instituciones universitarias constituyeran sistemas voluntarios de evaluación y acreditación externa, alternativa que no prosperó. En tanto el sector estudiantil se hizo presente a través de marchas y asambleas. Si bien se manifestaron en contra de la futura Ley de Educación Superior, el tema de la evaluación y acreditación no formó parte de las propuestas concretas que pudo haber realizado este sector. A pesar de la diversidad de actores que participaron en el debate y la compleja trama que se fue conformando a partir de las distintas posiciones sobre el tema, las universidades terminaron adaptándose y comprometiéndose con la implementación de estas nuevas políticas.

Para el año 1994 las políticas implementadas desde el MECyT avanzaban hacia la institucionalización de la evaluación de la calidad en el marco de las concepciones esgrimidas por el Ministerio que finalizaron plasmadas, después de arduas negociaciones con el CIN, en la Ley de Educación Superior N° 24.521 (LES). La LES permitió el surgimiento de un instrumento normativo que regularía el funcionamiento de la educación superior en su conjunto. Entre sus principales componentes encontramos que abarca todos los aspectos de la educación superior, comprendiendo tanto las instituciones de educación superior públicas y

⁶ Nuclea a los rectores de las universidades nacionales.

⁷ Hoy Ministerio de Educación, dado que se creó un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

⁸ Como su nombre lo indica, nuclea a los rectores de las universidades privadas.

privadas como también al sector no universitario; establece la delimitación de responsabilidades en cuanto al sector de dependencia: sector no universitario de responsabilidad jurisdiccional, sector universitario de responsabilidad del Estado Nacional; establece un sistema de evaluación institucional para la educación superior no universitaria y de evaluación y acreditación para la educación superior universitaria; determina competencias en el otorgamiento de títulos, asignando como de competencia exclusiva de las universidades el otorgamiento de títulos de grado de licenciatura, maestría y doctorados y fija pautas para financiar la educación.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD UNIVERSITARIA: LOS DEBATES EN TORNO A LA CONEAU

La Ley de Educación Superior avanzó en la conformación del Sistema de Educación Superior, dotándolo de entidad propia y entendiéndolo como un conjunto de elementos que tienen cierta unidad, atribuida básicamente al dinamismo de la cooperación y en la que no está ausente el papel del conflicto.

Las universidades Argentinas, con un fuerte arraigo en las antiguas concepciones de autonomía, no tomaron la iniciativa para solucionar los problemas vinculados con la calidad y la eficiencia del sistema, lo que provocó que las reformas de la educación superior hayan provenido del exterior y no del interior de las mismas. Tanto los sistemas de evaluación como de acreditación han sido producto de políticas estatales y no de propuestas elaboradas en el marco de las instituciones universitarias.

En el marco de la Ley de Educación Superior se crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), organismo descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación. La creación de la CONEAU significó la incorporación de procedimientos sistemáticos de evaluación y de acreditación en el nivel de los sistemas nacionales, implicó una redistribución de las relaciones de poder entre el Estado, las elites académicas, sus instituciones y la ejercida por los mercados. La misión institucional de la CONEAU se centró en asegurar y mejorar la calidad de las carreras e instituciones universitarias que operan en el sistema universitario argentino por medio de actividades de evaluación y acreditación de la calidad de la educación universitaria.⁹

⁹ La CONEAU está integrada por doce miembros de reconocida jerarquía académica y científica, con experiencia en la gestión universitaria. Ejercen sus funciones a título personal, con independencia de criterio y sin asumir la representación de ninguna institución. Los miembros de la CONEAU son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional; uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas; uno por la Academia Nacional de Educación, tres por el Senado de la Nación; tres por la Cámara de Diputados de la Nación y uno por el Ministerio de Educación de la Nación. Los miembros de la CONEAU son designados por cuatro años, con renovación parcial cada dos. Su Presidencia y Vicepresidencia son ejercidas por dos de sus miembros elegidos por mayoría durante un año.

Las funciones de la CONEAU se encuentran establecidas en el artículo 46 de la Ley, siendo las mismas las siguientes:

- Coordinar y llevar adelante la evaluación externa prevista en el artículo 44;
- Acreditar las carreras de grado referidas en el artículo 43¹⁰, así como las carreras de posgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades (CU);
- Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Cultura y Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial;
- Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las universidades privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluará el período de funcionamiento provisorio de dichas instituciones.

En términos de la autonomía universitaria, además de las garantías que establece la reglamentación, es de importancia el rol del Consejo de Universidades¹¹ integrado por las autoridades educativas y los rectores de las universidades estatales y privadas quien establece los criterios y estándares de evaluación y acreditación, entre otras cuestiones.

La organización inicial de la CONEAU fue extremadamente compleja. Se trataba de construir un organismo que después de muchos años de debatirse en la Argentina la necesidad de contar con mecanismos de evaluación externos al mundo académico, afrontara efectivamente este desafío. En primer lugar desató fuertes resistencias en sectores corporativos de la comunidad académica, temerosos de que estos procesos pusieran en evidencia la baja calidad de parte de sus actividades académicas, procesos que se disimulaban detrás de estructuras de antiguo prestigio en el caso de las universidades estatales, o de fuertes inversiones publicitarias en el caso de las universidades privadas (Barsky y Dávila, 2010). El segundo nivel de dificultades tuvo que ver con la estructura misma de la CONEAU y su esquema interno de toma de decisiones. Inicialmente la CONEAU fue diseñada con un esquema similar de funcionamiento a otros organismos en que sus miembros delegan en un Director Ejecutivo y en un equipo técnico las funciones operativas y controlan estos procesos en forma global.

Este proceso se vio alterado por la combinación de dos tipos de circunstancias. Por una parte, la CONEAU resolvió cambiar el esquema organizacional, suprimiendo la figura del Director Ejecutivo y asumiendo directamente sus miembros el control de los procesos de evaluación, superponiendo sus roles con los del equipo técnico, y, en la práctica, debilitando

¹⁰ El artículo 43 hace referencia a las carreras consideradas de interés público que conllevan un riesgo social y cuyo ejercicio profesional puede comprometer el derecho y la seguridad de las personas.

¹¹ El Consejo de Universidades es el organismo que reúne a los rectores de todas las universidades del país. El Consejo se encarga de definir políticas y estrategias de desarrollo universitario, promover la cooperación entre instituciones universitarias, la adopción de pautas para la coordinación del sistema universitario y acordar con el Consejo Federal de Cultura y Educación criterios y pautas para la articulación entre las instituciones educativas de nivel superior.

fuertemente ambos, es decir la calidad y autonomía de las tareas de gestión de la evaluación por un lado, y la capacidad global de control por el otro. Este esquema hizo mucho más permeable al sistema a las presiones de los afectados por las resoluciones de la CONEAU, al debilitar los grados de independencia académica imprescindibles para el desarrollo de estas funciones.

Además, este esquema implicó profesionalizar a los doce miembros de la CONEAU lo que afectó severamente el presupuesto institucional, que ya había sido insuficientemente definido inicialmente, y que a partir de estos cambios tuvo aún mayores dificultades para cubrir las numerosas actividades planteadas en sus objetivos. Este deterioro comenzó por la eliminación del proceso de visitas por expertos a los posgrados para sumar su informe al material presentado por los posgrados. Esta omisión acentuó el rol de los formularios como única fuente de información.

El involucramiento directo de los miembros de la CONEAU provocó el alejamiento de los profesionales encargados del manejo de la CONEAU y de los procesos de acreditación de posgrados y su reemplazo por personal de nula experiencia en el manejo de posgrados. Se sumaron presiones u opiniones de miembros de la CONEAU que fueron afectando los niveles de información solicitados a los posgrados para su evaluación, transformando los formularios iniciales relativamente sencillos en enormes pedidos de datos, mucho de los cuales carecen de relevancia para la evaluación y crean grandes dificultades a la comunidad académica. De hecho a la luz de los mismos se ha desarrollado una nueva profesión de “especialistas” en el llenado de los formularios que venden sus servicios a las universidades.

LA ACREDITACIÓN DE LAS CARRERAS DE GRADO: EL ARTÍCULO 43 Y LAS CARRERAS DE RIESGO

El reconocimiento oficial de los títulos de grado que expiden las instituciones universitarias está a cargo del Ministerio de Educación. Sin embargo, en algunos casos la LES exige la acreditación de la CONEAU. Según el artículo 43 de esta ley, en el caso de los títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pueden comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes. El Ministerio determina con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos. También se aplican estándares que establece el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades.

Los procedimientos consisten en un informe de autoevaluación realizado por la carrera en donde se describe y analiza su situación actual, valora el nivel de cumplimiento de los

estándares establecidos y en base al análisis formula planes de mejoramiento. La evaluación es realizada por comités de pares constituidos por la CONEAU a partir de las recomendaciones de las respectivas comisiones asesoras en base a las propuestas de instituciones universitarias y no universitarias.

El resultado del proceso, en el caso de las carreras de grado, es un dictamen en donde los pares evaluadores juzgan si la carrera cumple con los estándares establecidos y evalúan la factibilidad de los planes de mejoramiento. La propuesta final de dictamen realiza una recomendación cuyos resultados posibles son: a) acreditación por seis años (cumplen con el perfil previsto); b) acreditación por tres años (cumplen con el perfil previsto pero no tiene un ciclo completo de dictado); c) acreditación por tres años (no cumplen con el perfil previsto pero tiene estrategias de mejoramiento adecuadas que se transforman en compromisos) y, finalmente, d) la no acreditación (no cumplen con el perfil previsto y sus estrategias de mejoramiento no permitan esperar que se alcancen en un plazo razonable).

Hasta el año 2012 los títulos incluidos en dicha nómina son los de medicina, 21 especialidades de ingeniería¹², agronomía, veterinaria, farmacia, bioquímica, arquitectura, geología, odontología, psicología, profesorado universitario, ciencias económicas y derecho. En cuanto a las resoluciones que establecen los parámetros de acreditación se dictaron las correspondientes a las carreras de medicina, 21 especialidades de ingeniería, agronomía, farmacia y bioquímica, arquitectura, veterinaria, odontología, geología y psicología. El dictado de estas resoluciones marca el ritmo de incorporación de carreras a los procesos de acreditación.

Si bien, la práctica de la evaluación surgió de un proceso de conflicto y negociación entre los distintos actores del sistema universitario y extrauniversitario, agudizado por la importancia histórica del sector universitario y por la carencia de políticas públicas estables en el tiempo, implementadas desde el Estado para la educación superior; la práctica de la acreditación respondió más a un consenso y a un acuerdo con la comunidad académica las cuales aceptaron las políticas de aseguramiento de la calidad.

La participación de las asociaciones profesionales y de las agrupaciones de decanos en la elaboración y discusión de los estándares permitió involucrar a la comunidad académica en los procesos de acreditación de las carreras de grado de un modo más participativo. La discusión generó consensos en la necesidad de llevar adelante procesos de mejora en la calidad de las carreras.

¹² Los títulos son los siguientes: Ingeniero Aeronáutico, Ingeniero en Alimentos, Ingeniero Ambiental, Ingeniero Civil, Ingeniero Electricista, Ingeniero Electromecánico, Ingeniero Electrónico, Ingeniero en Materiales, Ingeniero Mecánico, Ingeniero en Minas, Ingeniero Nuclear, Ingeniero en Petróleo, Ingeniero Químico, Ingeniero Hidráulico, Ingeniero en Recursos Hídricos. Con posterioridad se incluyeron el de Ingeniero Industrial y el de Ingeniero en Agrimensura, de Ingeniería Metalúrgica, Ingeniería Biomédica o Bioingeniería Ingeniero en Telecomunicaciones y recientemente Ingeniería en Informática.

La práctica de la acreditación de las carreras de grado ha sido considerada por la comunidad académica como una experiencia positiva, en donde se han producido procesos de aprendizaje y de concientización sobre el estado de las carreras y las facultades, sobre las fortalezas y las debilidades de las mismas. Igualmente, al existir compromisos expresos que demandan un tiempo establecido con el organismo evaluador se han efectuado resultados concretos vinculados con la rendición de cuentas de los avances en los procesos de mejoramiento asumidos por las carreras.

La acreditación aceleró los procesos de cambio en las carreras a partir de la necesidad de cumplir con el estándar, se convirtió en una herramienta para la planificación y la gestión en las instituciones. Estos procesos de mejora estarían vinculados con tres cuestiones: el carácter punitivo del proceso, la continuidad obligatoria de la acreditación (la mayoría de las carreras han acreditado por 3 años con compromisos a cumplir que son revisados por los pares evaluadores) y la posibilidad de acceso a fuentes de financiamiento para el cumplimiento de los compromisos.

La acreditación de las carreras de grado ha empezado a generar, al interior de las universidades, en especial en las universidades de gestión pública, una diferenciación sustantiva entre las carreras que se someten a los procesos de acreditación y las que no se encuentran sujetas a dichos procesos. Esta diferenciación, se plasma no solo en una atención particular que se genera en la unidad académica sino también en la acción de la Universidad como contraparte necesaria para el acceso a los fondos que financian los procesos de mejoramiento. La existencia de fondos competitivos a los que acceden las carreras acreditadas para financiar sus mejoras y sus compromisos ha comenzado a generar disparidades en términos de “mejoramiento de la calidad” en las carreras comprometidas en el artículo 42¹³ y que no requieren procesos de acreditación como son las ciencias sociales y humanidades donde las políticas públicas parecerían no estar diseñadas para estimular o crear espacios de calidad en este ámbito, sino para acentuar su menor calidad en términos académicos e institucionales frente a las ciencias básicas y tecnológicas.

En la acreditación de las carreras de grado también se observan problemas vinculados con el trabajo realizado por los comités de pares evaluadores que han generado algunos conflictos a partir de las interpretaciones subjetivas que dificultan aplicaciones homogéneas para casos similares (Guaglianone, 2013).

13 Artículo 42: Los títulos con reconocimiento oficial certificarán la formación académica recibida y habilitarán para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional, sin perjuicio del poder de policía sobre las profesiones que corresponde a las provincias. Los conocimientos y capacidades que tales títulos certifican, así como las actividades para las que tienen competencia sus poseedores, serán fijados y dados a conocer por las instituciones universitarias, debiendo los respectivos planes de estudio respetar la carga horaria mínima que para ello fije el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades.

Si observamos los procedimientos que implementa la CONEAU en la acreditación de las carreras de grado surgen de los formularios, los informes y los dictámenes de dicho organismo que existe un fuerte sesgo hacia la investigación. Las exigencias incorporadas en los procedimientos de acreditación, en las que se especifica en la práctica que cada Facultad, en todas las carreras, independientemente de su objetivo profesional, deban realizar proyectos de investigación, comienza a producir resultados paradójales en virtud la actuación de los pares evaluadores y de los dictámenes emitidos por la CONEAU (Sigal, 2007). Teniendo en cuenta los instrumentos utilizados para la acreditación y la ponderación que los pares evaluadores hacen de su lectura parecería más conveniente escribir artículos cortos para publicarlos en revistas con arbitraje y asistir a conferencias internacionales prestigiosas, que destinar tiempo a la docencia de grado o a proyectos de investigación de largo plazo. En este sentido quien no se adecue a dichos patrones, aun cuando, por ejemplo, cumpla con eficiencia y calidad con la función de formar buenos profesionales, se verá obligado a tratar de parecer lo que realmente no es, pudiendo incluso perjudicar la labor que en términos aceptables venía realizando hasta el presente (García de Fanelli, 2000).

La acreditación como regulación y aseguramiento de la calidad se tradujo en prácticas con supuesta objetividad apoyadas en instrumentos que pretenden convertir a los procesos evaluativos en búsquedas de datos o indicadores mensurables y a los evaluadores en el marco de una estricta neutralidad. Al respecto, Neave (2001) habla de una “instrumentalidad abrumadora” tendiente a inducir a los académicos a cumplir con los objetivos, las metas y los fines de los dirigentes. Esta visión del “cómo” evaluar se diferencia de concebir a la evaluación como “un proceso amplio de conocimiento, interpretación, atribución de juicios de valor, organización e instauración de acciones y metas para el mejoramiento y el cumplimiento de las finalidades públicas y sociales de las instituciones” (D. Sobrinho, 2003: 38).

LA ACREDITACIÓN DE POSGRADOS: DEBATE Y REFORMA DE LA REGLAMENTACIÓN

La acreditación del posgrado, de acuerdo a la LES (Artículo 46), es obligatoria para todas las carreras de este nivel cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen. De esta forma, las carreras que no obtienen la acreditación no cuentan con reconocimiento oficial y, por lo tanto, los títulos que ofrecen no tienen validez nacional. Asimismo, la evaluación de las carreras de posgrado se debe realizar conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades.

La Resolución N° 1168 aprobada en 1997 define los estándares y criterios mínimos para la acreditación de posgrados. Estos estándares son transversales a las disciplinas, es

decir, comunes para todas. Asimismo, hace referencia a la necesidad de que durante el proceso de acreditación se respeten los principios de autonomía y libertad de enseñanza y aprendizaje. Destaca también la necesidad de plantear estándares mínimos que permitan la utilización de indicadores dentro de un marco lo suficientemente amplio y flexible como para posibilitar la consideración de distintas tipologías.

La reglamentación reconoce y define tres tipos de posgrados: Especializaciones, Maestrías y Doctorados. La Especialización es un título profesional que tiene como objeto ampliar la capacitación profesional, en cambio las Maestrías y Doctorados son títulos académicos de acuerdo a lo que establece la Resolución 1168. La Maestría tiene por objeto proporcionar una formación superior para la investigación y el estado del conocimiento correspondiente a una disciplina o área interdisciplinaria, mientras que el Doctorado busca la obtención de verdaderos aportes originales en un área de conocimiento, cuya universalidad debe procurar, en un marco de un nivel de excelencia. En el caso de Maestrías y Doctorados establece que se trata de títulos académicos, mientras que no tiene la misma consideración con las especializaciones. De esta forma no habilita la posibilidad de títulos profesionales para Maestrías y Doctorados, tal como existe en otros países.

Con respecto a los criterios de evaluación se considera un conjunto de indicadores vinculados a diferentes aspectos del marco institucional, el plan de estudios, el perfil del cuerpo académico, las condiciones de admisión de los alumnos, la infraestructura y los procesos de investigación entre otros. También regula los aspectos vinculados a los procedimientos de acreditación, tiempo de validez, composición de los Comités de Pares y las Comisiones Asesoras. Respecto a esta última, a los miembros se les exige una formación de posgrado equivalente o superior a la exigida al Cuerpo Académico a evaluar. Además son propuestos por las universidades. Asimismo, se posibilita la eventual recusación y excusación de los mismos. Para la conformación de dichos Comité se tendrá en cuenta la representación de las diversas regiones, así como las distintas corrientes científicas, filosóficas, metodológicas o de interés tecnológico, selección que contempla la heterogeneidad del sistema. Plantea también que el proceso de acreditación de una carrera de posgrado debe prever la realización de entrevistas y visitas que complementen la presentación.

Como la resolución 1168/97 tiene carácter transversal, la tarea de juzgar la especificidad disciplinaria recae en los Comités de Pares, generándose una tensión entre estándares muy generales y la competencia específica de cada Comité que puede resultar en situaciones de inequidad y arbitrariedad. La solución a la que se llegó fue la conformación de Comisiones Asesoras con destacados especialistas que a partir del planteo de la Resolución 1168 sugirieron criterios específicos para la evaluación de las diferentes áreas disciplinarias. Estas comisiones produjeron documentos de carácter asesor. En algunas comisiones se

reproduce la visión de una única corriente dentro del campo disciplinario, como es el caso de las Ciencias Aplicadas. En cambio, otras, como la comisión de Ciencias Sociales produce un documento amplio que involucra diferentes concepciones y enfoque. Sin embargo, varios de los problemas mencionados anteriormente no lograron solucionarse. Y a esta conclusión llegan el informe de evaluación externa de la CONEAU realizado por IESALC en 2007 y el Taller sobre Acreditación de Posgrado que organizó la CONEAU también en 2007 y contó con la participación de funcionarios del gobierno y de las universidades.

La evaluación externa concluye, entre otros aspectos, que prevalece una sola visión –universitaria y excesivamente academicista- acerca de la educación superior, y en particular del posgrado, que va en contra de la diversificación, flexibilidad y plasticidad de las carreras, la formación profesional, los posgrados, la docencia y el aprendizaje. Y en el taller se consideró, entre otras debilidades, que la normativa es insuficiente para el establecimiento de estándares que consideren la heterogeneidad existente en los posgrados del sistema, en particular, en las carreras interinstitucionales, los posgrados profesionales y las propuestas a distancia.

Esta problemática que no es exclusiva de Argentina, afecta a áreas disciplinarias en las cuales la producción de conocimiento tiene mayor aplicación a nivel nacional, regional y local y en las cuales no siempre la investigación culmina en una publicación internacional con referato. En algunas de estas áreas, además, el título de mayor jerarquía no es el Doctorado sino la Especialización o la Maestría de acuerdo a las distintas tradiciones. En algunos casos es también de mayor relevancia la experiencia profesional del cuerpo de profesores en términos de la calidad del posgrado, que la trayectoria académica asociada a la investigación, aspecto este último al cual la reglamentación anterior le otorgaba mayor importancia indistintamente del tipo de posgrado y del área disciplinaria. (Dávila, 2012)

Luego de trece años de vigencia de la resolución 1168 comienza un debate para su reforma que involucró a diferentes actores del sistema universitario, y que tuvo en cuenta la experiencia desarrollada anteriormente, los problemas que fueron ocurriendo durante su implementación y las principales críticas que desde diversos organismos y desde los actores involucrados se realizaron sobre este proceso. De esta forma, se aprueba la resolución 160/11. La actual reforma manifiesta el acuerdo entre diversos actores del sistema de educación superior sobre la necesidad de mejorar algunos aspectos que, en estos años de aplicación, plantearon varios problemas para la acreditación de los posgrados.

El crecimiento más importante en el período ocurrió en los posgrados profesionales, tanto especializaciones como maestrías. Y esta oferta se ha desarrollado motivada por la demanda por parte de los estudiantes que prefieren este tipo de carreras mayoritariamente. Al igual que la 1168, la nueva reglamentación reconoce y define tres tipos de carreras de

posgrado: Especializaciones, Maestrías y Doctorados. La innovación es que la reforma crea la figura de la Maestría Profesional y plantea criterios diferenciales para la acreditación de posgrados académicos y profesionales, en particular, estos últimos no estarían obligados a realizar actividades de investigación.

Otro cambio, entre varios realizados, tiene que ver con el perfil del cuerpo académico. La Resolución 1168/97 otorgaba relevancia al título de posgrado y sólo excepcionalmente a la trayectoria laboral. La actual reforma plantea la consideración de la experiencia laboral tanto a nivel profesional como en docencia e investigación, y no como una excepción.

CONCLUSIONES

Las políticas en educación superior viraron en los '90 hacia la calidad y el mejoramiento de instituciones y carreras como centro de la gestión. A principios de la década el debate estaba centrado en cuatro temas principales: la diferenciación y diversificación de los Sistemas de Educación Superior, el desarrollo del sector privado, el financiamiento diversificado y un nuevo contrato entre el sistema y el gobierno. La implementación de las políticas fue llevada adelante por la instancia de coordinación creada por la Ley de Educación Superior: la CONEAU. Se concretó en experiencias aisladas de autoevaluación institucional, seguidas de evaluaciones externas; y por la institucionalización de la evaluación de la calidad y de la acreditación de grado y posgrado.

La creación de la Comisión Nacional de Evaluación Universitaria (CONEAU) y el desarrollo de los procesos de acreditación han tenido consecuencias decisivas en muchas de las actividades académicas de las universidades. El carácter obligatorio de tales acreditaciones y las sanciones potenciales de una evaluación negativa, han movilizó a las comunidades académicas afectadas y han alterado muchas de las decisiones institucionales de las casas de altos estudios. La experiencia acumulada en evaluación ha sido producto de acuerdos entre las instituciones y la CONEAU, permitiendo formular un diagnóstico de las instituciones evaluadas y una serie mejoras de los aspectos organizativos formales más que a cambios sustantivos. Esto se daría por la ausencia de consecuencias expresas una vez recibidos los informes de evaluación, y por la inexistencia de financiamiento para la implementación de las mejoras (Guaglianone, 2013).

Los procesos de acreditación de las carreras de grado devinieron en mejoras sustantivas para el conjunto de las instituciones universitarias, entre ellas, el ordenamiento de los datos, la elaboración de estadísticas, la comunicación entre las distintas áreas, la concientización de los problemas de las instituciones y de las carreras y, en la mayoría de los casos, la posibilidad de desarrollar planes de mejora. No obstante, aún quedan cuestiones por definir vinculadas con el financiamiento de las mejoras, la mirada de los pares en relación a la

aplicación de los estándares y su fuerte impronta en la función investigación en carreras de corte profesional, el desgaste que surge de los procesos constantes de acreditación, la participación de los actores universitarios, la conciencia en relación al seguimiento de estos procesos como parte de una actividad permanente en las instituciones, la articulación al interior de las instituciones de los diferentes procesos de evaluación y la diferenciación que está surgiendo entre las carreras acreditadas y las no acreditadas pertenecientes al artículo 42º, entre otras.

También, siguiendo este razonamiento, cabe preguntarse si la implementación de las políticas de acreditación de las carreras de grado producto de importantes debates dentro del sistema de educación superior no requiere de un proceso de retroalimentación de las políticas públicas que permita articular una gama de resultados comunes de dichos procesos que podrían estar señalando debilidades más propias del sistema universitario que de cada una de las universidades, a fin de diseñar nuevas estrategias que permitan su superación.

En el caso de la acreditación grado de las carreras comprendidas en el art. 43 se han comenzado a plantear recientemente desde el CIN y el CRUP algunos cuestionamientos vinculados con: los conflictos por solapamiento, el criterio poco restrictivo para determinar cuáles carreras y cuáles no se incorporan al art. 43, las actividades reservadas con exclusividad a cada título, los mecanismos de consulta que fomentan el corporativismo, los conflictos entre las profesiones que se incorporan y las distintas motivaciones para ingresar al mismo. La situación planteada sostiene que la ausencia de un criterio restrictivo para la inclusión de las carreras en el artículo 43 y para las actividades reservadas exclusivamente a los títulos profesionales ha generado como resultado una larga lista de actividades consideradas todas exclusivas de una profesión. Se plantea la necesidad de determinar cuáles son efectivamente las actividades exclusivas que corresponden a una profesión y que no podrían corresponder a otra, y cuáles son compartidas por varias profesiones evitando el solapamiento entre carreras a la luz del surgimiento y diversificación de nuevas profesiones.

Un problema creciente que se observa en los procesos de acreditación de grado y posgrado es la tendencia a otorgar un mayor peso a ciertas actividades sobre otras. En este caso se observa una fuerte impronta en el análisis de la función de investigación. Esta situación tuvo que ver con los sistemas preexistentes de evaluación de los investigadores dentro del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Mientras que la práctica de evaluación en el CONICET era sobre los becarios e investigadores de carrera, en el caso de la CONEAU no se trataba de juzgar la actividad individual sino procesos integrales que permitieran obtener calidad en materia de formación educativa, tanto en carreras de grado como de posgrado. En ese sentido la función de investigación debía aparecer subordinada a la formación profesional de los estudiantes. Esta confusión fue

generada desde la propia CONEAU donde los formularios de acreditación demandan acciones de investigación en el sentido tradicional, al tiempo que se pedían acciones en este terreno a los posgrados como si se tratara de entidades autónomas y no de espacios educativos formativos que pueden a través de la docencia integrar conocimientos de investigación generados en distintas entidades, en muchos casos diferentes de aquella donde se desarrolla la actividad. Esto se agravó en el caso de los posgrados profesionales.

Puede observarse que si bien, se realizaron modificaciones puntuales para determinadas prácticas como la acreditación de posgrado a partir de la modificación de la Resolución 1168, se observa escasas innovaciones en materia de política universitaria en los últimos años. Aunque la reforma de la reglamentación de posgrados constituye un gran avance en términos de solucionar los problemas asociados a su acreditación, resulta insuficiente dado que también tiene relevancia la opinión y la interpretación que hacen los pares sobre la misma. En este sentido, las concepciones de los pares tienen gran incidencia en los procesos de evaluación y acreditación. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que se trata de procesos graduales cuya aplicación constituye un aprendizaje para los diferentes actores involucrados en las distintas etapas de los mismos, en la medida que permiten el intercambio de opiniones y el debate entre diferentes corrientes y posibilita así el análisis de los errores para elaborar soluciones a través de nuevas propuestas.

En cuanto al papel de los distintos actores del sistema, es posible observar desde las universidades la adaptación a las prácticas cotidianas de los procesos de evaluación y acreditación sin visualizarse la construcción de un proyecto alternativo a las políticas de los '90. Si bien, hubo un intento de modificar la Ley de Educación Superior este no llegó concretarse.

Una de las características más destacables de las políticas de evaluación y acreditación en la Argentina es que la toma de decisiones, por ley, involucra tanto a las autoridades educativas que deben regular este proceso como a las propias universidades. Esto es posible a través de un Consejo de Universidades que involucra a las autoridades educativas y a los rectores de las todas las universidades. Se posibilita de esta forma la conformación de un sistema de educación superior que articula e intenta armonizar las diferentes partes que lo constituyen. Por otra parte, se otorgan mayores garantías en términos de la autonomía universitaria, garantías que por su parte están establecidas tanto en la Ley de Educación Superior como en las reglamentaciones vinculadas a la evaluación y acreditación universitaria.

Sin embargo, es necesario destacar la aparición de un nuevo actor a partir de la creciente importancia otorgada a la investigación científica. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva a través del desarrollo de políticas específicas que

abracan desde el finamiento de proyectos de investigación, programas específicos de evaluación de la función investigación con acceso a fondos hasta la construcción de un nuevo edificio para la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA se ha convertido en un actor relevante en la generación de políticas enfocadas al sistema universitario de mayor peso que las acciones esporádicas que realiza la Secretaría de Políticas Universitarias y el Ministerio de Educación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barsky, O. y Dávila, M. (2010), “La evaluación de posgrados en la Argentina”, en Barsky y Dávila: Las carreras de posgrado en la Argentina y su evaluación, Teseo, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.

Dávila, M (2012), “Tendencias recientes de los posgrados en América Latina”, Buenos Aires, Teseo, Universidad Abierta Interamericana, 2012.

Diaz Sobrinho, José (2003), "Avaliacao da Educacao Superior. Regulacao e emancipacao", en RAIES, Vol. 8, No. 2.

García de Fanelli, Ana María (2000), “Transformaciones en la política de educación superior Argentina en los años noventa”. [*Revista de la Educación Superior en Línea*](#). (114). Buenos Aires, Argentina.

Guaglianone, A. (2012) Las políticas públicas de evaluación y acreditación de las carreras de grado en la Argentina, *Revista Calidad en la Educación* (36), pp. 188 – 216.

Guaglianone, A. (2013) Políticas de Evaluación y Acreditación en las Universidades Argentinas, Buenos Aires, Editorial Teseo – UAI.

Guaglianone, A.L. [online]. (2013) “Comentarios sobre Documentos de Trabajo CIN y CRUP sobre el art. 43° LES acerca ‘del ejercicio y titulación de las actividades reservadas’” en *Revista Debate Universitario*, (vol 1, n.2-junio de 2013 pp.117 – 121. Buenos Aires, CAEE-UAI. ISSN 2314-2138.

Neave, G. (2001) *Educación Superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Gedisa.

Toribio, Daniel (1999), “La evaluación de la estructura académica”. <http://www.coneau.gov.ar/index.php>. Publicaciones Web CONEAU. Consultado el 12/05/2006.

Sigal, Víctor (2007). Observaciones a la acreditación de las carreras del Art. 43 de la Ley 24.521 y la CONEAU. Documento de Trabajo N° 200 Universidad de Belgrano. Disponible en red: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/200_sigal.pdf