



**XIII Coloquio de Gestión Universitaria
en América del Sur**
“En homenaje al Dr. Roberto Ismael Vega”

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

**LEY DE EDUCACION SUPERIOR: EL IMPACTO DE LOS
MECANISMOS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN EN LA
CALIDAD DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO**

Gómez, Julieta y Menozzi, Daniela

Introducción

La evaluación de la calidad en la educación universitaria constituye uno de los temas claves en la agenda de reformas que se comienzan a implementar en el sector hacia mediados de la década del ochenta en casi todas las regiones del mundo. Esta nueva agenda ha sido el producto de distintos factores -políticos, sociales y económicos- que motivaron revisar el vínculo entre el Estado, las universidades y la sociedad civil.

En términos formales, se indica que la evaluación se presentó como un instrumento adecuado para establecer una forma de regulación de las instituciones universitarias orientada a mejorar la calidad de la formación proporcionada por ellas.

A más de 15 años de la sanción de la Ley de Educación Superior que en Argentina cristalizó esa regulación, nos parece apropiado analizar ¿de qué manera impactaron los mecanismos de evaluación y acreditación en la calidad del sistema universitario?

Para dar respuesta a este interrogante, consideraremos la dinámica de trabajo del organismo estatal asignado para tal fin, su composición y funciones, sus alcances y su impacto en la calidad del sistema universitario argentino; definiendo previamente de qué hablamos cuando hablamos de calidad educativa.

1. El Proceso de Reforma. La Política Educativa. La Ley de Educación Superior.

Acertadamente, Ruiz (2009) advierte que desde un punto de vista estrictamente conceptual el término *reforma* en el ámbito educativo constituye un concepto polisémico. Al igual que el concepto de *calidad educativa* conlleva diferentes connotaciones e interpretaciones en función de posturas teóricas e ideológicas. En términos generales, la reforma supone una propuesta que se proyecta o ejecuta para mejorar una situación previa dada. El autor sostiene que la noción de *reforma* se ha instalado con fuerza política e intelectual en los países latinoamericanos en las últimas décadas y que muchas de las discusiones acontecidas en torno a la *necesaria* reforma educativa, debido a la *crisis* de la educación, estuvieron influidas por procesos de reformas en las políticas educativas de otros países. Asimismo, que los procesos de reformas estructurales del Estado, con reducciones en la administración pública central y modificaciones en los estilos de conducción e intervención dieron encuadre político a las reformas que afectaron a la educación en contextos políticos de recomposición de derecha. En el caso argentino, la reforma se produjo a través de la Ley Federal de Educación (LFE) y de la Ley de Educación Superior (LES) sancionadas en 1993 y en 1995, respectivamente.

Formalmente, se señala que la aprobación de la Ley de Educación Superior estableció en Argentina un marco regulatorio que modificó el tradicional control burocrático que ejercía el Estado sobre las instituciones universitarias al introducir la evaluación y el aseguramiento de la calidad como eje de la política universitaria. Sin embargo, el rol evaluador del Estado no fue aceptado por la comunidad universitaria pasivamente dado que muchas instituciones vieron peligrar su autonomía. Isuani (2003) señala que en las etapas iniciales fueron frecuentes los niveles de aprensión, crítica y resistencia de algunas instituciones universitarias al proceso evaluatorio, pero que esas resistencias fueron perdiendo peso y que en el año 2002 ya se podía encontrar un mayor consenso sobre la relevancia y utilidad de realizar procesos de autoevaluación y evaluación institucional y de acreditación de carreras. Casi dos décadas después, la evaluación se ha instalado como práctica, ¿pero de qué manera?

Nosiglia (2010) advierte, por un lado, que la evaluación y acreditación universitaria se vincula con la policía de títulos y certificados ejercida por los Estados que es considerada una de las actividades más importantes en materia de regulación de la oferta educativa de las distintas formaciones, y por otro, que existen coincidencias doctrinarias en la necesidad de existencia de cierto control estatal tanto sobre la idoneidad requerida para el ejercicio de algunas actividades como sobre su desempeño.

Si bien la LES mantiene la atribución de expedir títulos profesionales a las universidades, la evaluación ya no se realiza para cada graduado en particular sino para la institución de enseñanza. Surge de este modo la necesidad de “habilitar” a las instituciones que expedirán títulos profesionales. Así, respecto del régimen de títulos y habilitaciones anterior a la LES, ahora se cuenta con una delimitación estricta entre las profesiones reguladas por el Estado y las no reguladas, se suprime la competencia exclusiva del Ministerio de Educación (ME) en lo relativo a los títulos universitarios, compartiéndola con el Consejo de Universidades (CU) y se introduce la acreditación obligatoria cada seis años de las carreras de profesiones reguladas por el Estado y la acreditación obligatoria de todas las carreras de posgrado (Nosiglia, 2010).

La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) fue el organismo creado para centralizar las tareas de acreditación de carreras y de evaluación de instituciones, con apoyo de Comisiones Asesoras y Comités de Pares Evaluadores, aunque es preciso considerar que la LES prevé la existencia de entidades privadas de evaluación y acreditación, previo informe favorable de la CONEAU.

2. La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)

El artículo 47 de la LES establece que la CONEAU se integra por doce (12) miembros, designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres (3) por el Consejo Interuniversitario Nacional¹, uno (1) por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas², uno (1) por la Academia Nacional de Educación³, tres (3) por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y uno (1) por el Ministerio de Educación de la Nación (ME).

Corresponde volver a mencionar que la CONEAU, aunque integrada por representantes de estos espacios políticos y académicos, cuando desarrolla sus funciones lo hace con la

¹ El Consejo Interuniversitario Nacional fue creado en 1985. Desde entonces, nuclea a las universidades nacionales que voluntariamente y en uso de su autonomía se adhirieron a él, como organismo coordinador de las políticas universitarias. La máxima autoridad del CIN es el Plenario de Rectores.

² El Consejo de Rectores de Universidades Privadas es el órgano que agrupa a todas las universidades privadas, tanto las que tienen reconocimiento definitivo como aquellas que tienen autorización provisoria.

³ Por Resolución N° 107/89, el entonces Ministerio de Educación y Justicia, incluyó a la Academia Nacional de Educación en el régimen de Academias Nacionales. Entre sus objetivos, se destaca: “constituirse en un ámbito propicio para abordar la tarea de pensar y repensar la educación del país, en todas sus manifestaciones y formas, con el más obstinado rigor, la mayor objetividad y un inquebrantable espíritu de compromiso y responsabilidad nacionales” y funcionar “como ámbito de permanente reflexión de los problemas de nuestra educación y, también, como agencia promotora de la creatividad y la innovación en materia educativa”.

intervención de pares expertos que integran la comunidad universitaria (docentes y autoridades de reconocida trayectoria).

Si bien la CONEAU comenzó su actividad entre los años 1996 y 1997, recién a partir del año 2009 modificó su estructura organizativa. Desde ese momento, la Comisión se integra por cuatro Direcciones: la Dirección de Evaluación Institucional; la Dirección de Acreditación de Carreras; la Dirección de Desarrollo, Planeamiento y Relaciones Internacionales y la Dirección de Administración, además de un Departamento de Asesoría Letrada. A los fines del presente trabajo, nos detendremos únicamente en el análisis de las dos primeras.

La LES establece en su artículo 46 que la CONEAU es un organismo descentralizado que trabaja en jurisdicción del ME de la Nación y tiene las siguientes funciones:

- a) Coordinar y llevar adelante la evaluación externa prevista en el artículo 44 de la LES;
- b) Acreditar las carreras de grado a que se refiere el artículo 43 de la LES, así como las carreras de posgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el ME en consulta con el CU;
- c) Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el ME autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial;
- d) Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluara el periodo de funcionamiento provisorio de dichas instituciones.

Sobre la Dirección de Evaluación Institucional

La Dirección de Evaluación Institucional concentra un total de once funciones. Las distintas tareas que lleva adelante fueron institucionalizándose a lo largo de los primeros seis años de funcionamiento (1996-2002), siendo las de análisis de solicitudes de autorización provisoria y evaluación externa de instituciones universitarias las que primero se implementaron. Las distintas funciones se organizan en dos subáreas: Proyectos Institucionales y Evaluación Externa. La primera realiza las funciones c) y d) del artículo 46 antes mencionado, mientras que el área de Evaluación Externa se encarga de llevar adelante lo pautado en el inciso a) de ese mismo artículo.

Dentro del área de Proyectos Institucionales, prácticamente todas las funciones involucradas requieren de la confección de una terna de expertos y su convocatoria para el desarrollo de las tareas previstas. Tanto en la evaluación de las solicitudes de autorización provisoria como en la evaluación de solicitudes de reconocimiento definitivo (en el caso de instituciones privadas) se requiere de la participación de expertos de la comunidad académica ajenos a la CONEAU. Lo mismo ocurre cuando una universidad provincial tramita su reconocimiento institucional o cuando se evalúa la puesta en marcha de una universidad nacional. En el caso de elaboración de los informes anuales que se realizan durante el período en que una institución privada cuenta con autorización provisoria, se exige la convocatoria de expertos y esto también ocurre en el caso de las modificaciones a los proyectos institucionales de instituciones con estas características. En el caso de las evaluaciones externas, se convoca a un comité de pares evaluadores que analiza las dimensiones de docencia, investigación, extensión (en todos los casos) y gestión institucional (en el caso de las universidades nacionales). Cada evaluador realiza un informe y participa en la visita a la institución. No obstante, los informes realizados por los expertos no son vinculantes, siendo todos los dictámenes propios de la Comisión.

La LES establece que la autorización provisoria para el funcionamiento de instituciones universitarias privadas y extranjeras, que otorga el Poder Ejecutivo Nacional, requiere de un informe favorable previo de la CONEAU. En estos casos, la Comisión, con la participación de expertos, debe analizar si el proyecto institucional es viable y académicamente calificado. Resulta fundamental evaluar la coherencia entre la misión, las finalidades previstas y los resultados esperados, como así también las capacidades institucionales para llevar a cabo el proyecto. Para ello, se pondera la trayectoria de la fundación o asociación promotora, los recursos económicos y de infraestructura y equipamiento asignados, el nivel académico del cuerpo de profesores propuestos, la adecuación de los planes de enseñanza a los estándares actuales de las respectivas disciplinas y la vinculación internacional, acuerdos y convenios.

Durante el período de funcionamiento con autorización provisoria de las instituciones universitarias privadas, la labor de la CONEAU continúa en dos instancias: evaluación de informes anuales y evaluación de modificaciones al proyecto institucional. Las instituciones tienen que presentar informes anualmente en los cuales deben reflejar el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales y académicos y de los planes de acción contenidos en la solicitud de autorización provisoria. Asimismo, cualquier modificación que

realicen sobre el plan de acción original (modificación de sus estatutos, creación de nuevas carreras, grados o títulos y cambios en los planes de estudio) debe ser autorizada por el ME, previo informe favorable de la CONEAU⁴.

La recomendación favorable de la CONEAU para el otorgamiento del reconocimiento definitivo a una institución universitaria avala que dicha institución ha logrado un desarrollo académico e institucional calificado y suficiente, de modo tal que asegura no requerir la tutela, fiscalización y verificación sistemática por parte del Estado. Para el tratamiento de solicitudes de reconocimiento definitivo, la CONEAU designa a expertos que analizan las dimensiones jurídico institucionales, académicas y económico financieras de la institución.

En el caso de nuevas instituciones universitarias nacionales, si bien éstas son creadas por Ley del Congreso de la Nación, deben solicitar la *puesta en marcha* para poder comenzar sus actividades académicas. Para la evaluación de este tipo de casos, la CONEAU analiza si el proyecto institucional cuenta con una debida justificación, si se adecua a los principios y normas de la LES, si es viable y consistente, si contiene un plan de desarrollo académico que contemple los aspectos de docencia, investigación y extensión, así como la infraestructura en la que desarrollará sus actividades⁵.

En el caso de las instituciones universitarias provinciales, la validez nacional de los títulos y grados otorgados exige el reconocimiento por parte del Poder Ejecutivo Nacional, el que se otorga, previo informe de la CONEAU. Para ello, la Comisión convoca expertos con el fin de analizar la justificación, viabilidad y consistencia del proyecto institucional y académico y su adecuación a los principios y normas de la LES, el nivel académico del cuerpo de profesores, su trayectoria en investigación científica y en docencia universitaria, la calidad y actualización de los planes de enseñanza e investigación, los medios económicos y la vinculación internacional y convenios.

Sobre el reconocimiento de entidades privadas de evaluación y acreditación (artículo 45 de la LES) es preciso considerar que estas entidades deberán contar con el reconocimiento del ME, previo dictamen de la CONEAU. Hasta el momento, se han analizado dos proyectos de entidades privadas de evaluación y acreditación. Ambos fueron aprobados (en 2001 y 2007)

⁴ La calidad y pertinencia de las modificaciones propuestas han de ser analizadas desde dos perspectivas: la capacidad institucional para implementar la nueva oferta académica y su adecuación al proyecto institucional original aprobado.

⁵ Por medio del Decreto N° 173/96 se estableció que el Ministerio de Educación no podrá, sin dictamen favorable de la CONEAU, autorizar la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional.

para comenzar sus actividades en el área de evaluación externa de instituciones universitarias (CONEAU, 2012).

Por último, la LES establece que las instituciones universitarias deberán garantizar instancias de evaluación que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento (artículo 44). La evaluación institucional comprende dos fases: la autoevaluación institucional y la evaluación externa. Para lograr la mejora, es necesario entonces que los informes de evaluación externa, apoyados sobre autoevaluaciones reflexivas y participativas, sean capaces de generar innovaciones y aprendizajes institucionales y por lo tanto, introducir cambios en la organización universitaria. Los informes de evaluación externa, aunque de carácter público, no tienen efectos punitivos sobre las instituciones.

Sobre la Dirección de Acreditación de carreras de grado y de posgrado

La Dirección de Acreditación se compone de dos subáreas: Acreditación de grado y Acreditación de Posgrado. La primera, concentra las funciones de evaluación y acreditación de carreras y proyectos de carreras de grado cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes (artículo 43), y la segunda, concentra la evaluación y la acreditación de carreras y proyectos de carreras de posgrado de todas las disciplinas (artículo 39). Aquí, también, las evaluaciones están a cargo de Comités de Pares disciplinarios convocados por la CONEAU en cada ocasión.

Los estándares para la acreditación de cada una de las carreras de grado son aprobados por el CU y sancionados en respectivas resoluciones ministeriales, que establecen la carga horaria mínima y contenidos básicos de cada carrera. La evaluación que realiza la CONEAU a los fines de la acreditación⁶ contemplan requisitos mínimos de calidad en cinco dimensiones: contexto institucional, planes de estudio, cuerpo académico, alumnos y graduados e infraestructura y equipamiento. Los proyectos relacionados con el diseño de carreras de grado

⁶ En estos casos, los resultados pueden ser tres: 1) Acreditación por un período de 6 años: para aquellas carreras que cumplan con el perfil previsto por los estándares; 2) Acreditación por un período de 3 años: para aquellas carreras que: a) aunque reúnan el perfil previsto no tengan un ciclo completo de dictado y, por lo tanto, carezcan de egresados; b) a pesar de no haber logrado el perfil previsto por los estándares, presentan elementos suficientes para considerar que el desarrollo de los planes de mejoramiento permitirá alcanzarlo en un plazo razonable; 3) No acreditación: para aquellas carreras que no cumplan con los criterios de calidad previstos y cuyos planes de mejoramiento sean considerados insuficientes para poder alcanzar el perfil de calidad fijado en la resolución ministerial. La acreditación de carreras de grado se organiza por ciclos: completado el primer ciclo de acreditación se inicia el Nuevo Ciclo de acreditación.

que han sido declaradas de interés público son evaluados por la CONEAU al solo efecto del reconocimiento oficial del título.

Desde 1997, la Comisión ha avanzado en la evaluación y acreditación de posgrados correspondientes a la totalidad de las áreas disciplinarias. En la Resolución Ministerial N° 160/11 se definieron los criterios y estándares mínimos a partir de los cuales la CONEAU evalúa las carreras de posgrado, sean especializaciones, maestrías o doctorados, en modalidad presencial o a distancia. Los estándares mínimos de calidad están definidos por el ME sobre la base del acuerdo del CU, y ellos contemplan criterios relativos al marco institucional, el plan de estudios, el cuerpo académico, alumnos, equipamiento y biblioteca y disponibilidades para la investigación. La totalidad de las carreras de posgrado deben solicitar acreditación previa a su implementación, y renovar dicha acreditación en cada convocatoria que a tal efecto realiza la CONEAU con una periodicidad de seis años. Estas convocatorias se realizan por campos disciplinarios afines, y las carreras son evaluadas por Comités de Pares convocados al efecto por la CONEAU.

Además de carreras en funcionamiento, la CONEAU, aplicando los mismos criterios y estándares, evalúa carreras nuevas (formalmente creadas por las instituciones universitarias pero que no iniciaron sus actividades académicas) al solo efecto del reconocimiento oficial de sus títulos, según el procedimiento regido por la Resolución Ministerial N° 51/10. En estos casos, corresponde que la Comisión dictamine aconsejando al ME el otorgamiento o no del reconocimiento oficial provisorio y la consecuente validez nacional del título. Por su parte, el ME otorga el reconocimiento con la expresa condición de solicitar la acreditación de la carrera en la primera convocatoria de la CONEAU posterior al inicio de las actividades académicas y caduca si la institución no lo solicitara o si no la obtuviera.

Por último, la CONEAU participa en el Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) a través del cual se llevan a cabo acreditaciones conjuntas de carrera de grado en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. La acreditación se realiza de acuerdo a parámetros de calidad comunes, previamente definidos para el MERCOSUR en el documento "Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores".

3. El impacto en la calidad del sistema universitario

Tal como se mencionó al principio del presente trabajo, la definición y significación de la calidad además de ser polisémica, es producto de una construcción social, por lo que resulta pertinente analizar el contexto en el que se la define debido a que, tal como sostiene Carr (2003), tanto la calidad como el valor que se le asigna a la educación puede variar según el grupo de interés que los defina, en determinado momento y según sus propios intereses.

Cabe destacar que, desde el discurso de las políticas de reforma, la preocupación se centró en la necesidad de mejorar calidad, entendida como mejora en el rendimiento de los estudiantes que formaban parte de un sistema al que se lo definía desde su escasez de eficiencia. Así, el cuestionamiento a la calidad educativa vino de la mano de una serie de dispositivos y operativos de evaluación y de políticas orientadas a introducir modificaciones en los sistemas educativos, en vistas de mejorar su eficiencia y calidad.

Es pertinente señalar que aún muchos autores entienden calidad de la educación, vinculada a la concepción que subyace a las políticas de reforma, es decir, concebida como eficiencia, y a la eficiencia como rendimiento escolar. Siguiendo a Aguerrondo (2009) esta definición recorta las posibilidades de la calidad educativa ya que la transforma en una medición. La autora sostiene que el concepto de calidad de la educación está lleno de potencialidades, y que las ideas de eficacia y eficiencia están relacionadas con esta cuestión, pero no se reducen sólo a ellas. Hay entonces una dimensión que hace a la definición político-técnica y otra dimensión que hace a la gestión y administración. La eficiencia tiene que ver con las dos dimensiones, es decir, un sistema educativo eficiente y de calidad es aquel que brinda la mejor educación que se puede a la mayor cantidad de gente.

En el marco de la Ley de Educación Superior, se indica que la calidad constituye un eje de la política educativa y se establece su aseguramiento a través de los mecanismos de evaluación y acreditación que lleva a cabo la CONEAU.

Desde la implementación de la LES, muchas investigaciones han considerado necesario indagar sobre los mecanismos de evaluación y acreditación utilizados en nuestro país (Marquina, 2004; Toribio, 1999; Suasnabar, 2001; Krotzsch, 2007; Nosiglia, 2010; Ruiz, 2009; Isuani, 2003; Fernandez Lamarra, 2002) con el objeto de identificar, entre otras cuestiones, su impacto en la calidad del sistema universitario. En los trabajos realizados, encontramos desde miradas acríicas sobre los procesos realizados por este organismo hasta posturas que sostienen necesaria la erradicación de cualquier mecanismo de evaluación y acreditación que

estuviera en manos del Estado. Entre ambos extremos, otros trabajos analizan aspectos particulares de los procesos llevados a cabo a partir de la sanción de la LES.

Desde nuestro punto de vista, resulta inconducente sostener tanto que los mecanismos utilizados mejoran la calidad del sistema universitario *per se* como que los mecanismos de evaluación y acreditación no tienen ningún efecto positivo en la calidad del sistema. Y en este sentido, nos parece apropiado considerar el impacto en tres niveles diferentes: a nivel del sistema universitario, a nivel institucional (universidades) y también, a nivel de las carreras.

Sobre el impacto en el sistema universitario

Hasta el año 2012, nuestro país contaba con 118 instituciones de educación superior universitaria: 57 de gestión estatal⁷ y 61 de gestión privada. Existe también una institución internacional y una sede de universidad extranjera (CONEAU, 2012).

A luz de los datos recogidos, creemos pertinente indicar que la actuación de la CONEAU en relación a la evaluación de proyectos institucionales (solicitudes de autorización provisoria) ha limitado la expansión del sistema universitario, particularmente la expansión de instituciones universitarias privadas por considerar que no estaban dadas las condiciones para que esas instituciones desarrollen las funciones previstas para este nivel educativo: docencia, investigación y extensión; aunque esto no signifique, necesariamente, que la totalidad de instituciones universitarias, autorizadas por la CONEAU, estén efectivamente en condiciones de desarrollar esas tareas.

La calidad, así entendida, supone la capacidad de las instituciones por cumplir en forma responsable con las exigencias propias de sus funciones.

Entre el año 1996 y el año 2011 fueron evaluados por la CONEAU, 118 proyectos institucionales de los cuales sólo 18 obtuvieron un informe favorable⁸ (CONEAU, 2012).

⁷ Dentro de las 57 instituciones de gestión estatal se han considerado dos instituciones provinciales que cuentan con informes favorables de la CONEAU de acuerdo al artículo 69 de la LES (la Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires y la Universidad Autónoma de Entre Ríos).

⁸ Por otra parte, de las 22 solicitudes de reconocimiento definitivo de instituciones universitarias privadas con autorización provisoria analizadas por la CONEAU hasta diciembre de 2011, 18 corresponden a instituciones universitarias privadas creadas con anterioridad a la promulgación de la LES, y las 4 restantes a instituciones en cuya creación ya había intervenido la CONEAU. Estas solicitudes fueron resueltas favorablemente, a excepción de una en la que se resolvió recomendar la postergación de su autorización provisoria por tres años.

Para el caso de las instituciones nacionales, entre 1996 y 2011, hubo 13 solicitudes de puesta en marcha analizadas por la CONEAU que obtuvieron resolución favorable. Si bien estas instituciones se crearon por Ley del Congreso Nacional, es de destacar que la CONEAU elaboró, en cada caso, un análisis sobre la calidad del proyecto a través de la convocatoria de expertos que implica detectar las fortalezas y debilidades presentes en el proyecto institucional y que, en algunos casos, en articulación con el ME, implicó definir recomendaciones para el corto y mediano plazo.

De acuerdo a esta información, creemos que si bien la LES suponía allanar el camino para la educación universitaria de gestión privada, en la práctica la CONEAU terminó cercando su expansión -aunque creemos que este hecho se aleja del espíritu de la ley y de la época que la vio nacer-. Sostenemos que otros factores han intervenido y permiten explicar la dinámica generada por un organismo que en su origen fue duramente cuestionado y resistido por gran parte de la comunidad universitaria y que quince años más tarde, ha construido un grado de legitimidad razonable.

Por otra parte, creemos que posiblemente la creación de la CONEAU y la centralización de las funciones de evaluación y acreditación que lleva adelante, contribuyeron a evitar la fragmentación del sistema universitario tan frecuente en países donde la lógica de las instituciones universitarias privadas y la lógica de las instituciones universitarias públicas se desarrollan por canales diferenciados (Chile, Ecuador, México). En este sentido, es interesante mencionar que algunos de los proyectos de ley que pretenden reemplazar a la LES expresan la necesidad de que solo haya un organismo estatal encargado de tales funciones cuando señalan la necesidad de garantizar el monopolio estatal sobre la evaluación institucional y la acreditación de carreras. Si bien actualmente no hay agencias privadas autorizadas para llevar adelante tareas de acreditación, la LES permite su existencia y dos entidades privadas han recibido un informe favorable de la CONEAU para realizar evaluaciones institucionales, aunque su desempeño haya sido hasta el momento irrelevante.

En nuestra opinión, los cambios políticos que atraviesa nuestro país desde el año 2003, en términos amplios, favorecieron la legitimidad de los organismos estatales. La mirada actual sobre el rol de Estado y su intervención en las problemáticas sociales sumada a los procesos de articulación entre Estado y Universidad han atenuado las miradas autonomistas más radicalizadas. Se suma a ello, la dinámica de trabajo que la CONEAU ha desarrollado, nos referimos a la convocatoria de integrantes de la comunidad universitaria para el desarrollo de

sus funciones. En el mismo sentido, impacta el financiamiento acordado para llevar a la práctica las recomendaciones de mejora que surgen del proceso de acreditación de carreras cuando éstas no cumplen con los estándares mínimos de calidad (en infraestructura, equipamiento, dedicaciones, etc.).

Sobre el impacto en la calidad institucional

Si partimos del reconocimiento de que el sistema universitario argentino es un sistema heterogéneo, en tanto conviven en él instituciones universitarias de gestión estatal y privada, instituciones nacionales y provinciales, instituciones universitarias de larga data y de reciente creación, instituciones universitarias localizadas en importantes centros urbanos y en regiones con menor desarrollo productivo, tecnológico y científico, instituciones numerosas, medianas y pequeñas en términos de cantidad de alumnos e instituciones universitarias elitistas y populares (donde los estudiantes son primera generación de graduados de nivel medio en sus familias), creemos necesario, en principio, considerar que el impacto también es heterogéneo. En otras palabras, creemos que aunque los mecanismos de evaluación institucional y acreditación de carreras aplicados sean los mismos para todas las instituciones del sistema educativo, el impacto en la calidad es diferente porque opera sobre realidades institucionales disímiles.

En relación a las evaluaciones externas, hasta el año 2011 la CONEAU realizó 80 evaluaciones institucionales de las cuales 41 corresponden a universidades privadas y 39 a universidades estatales (CONEAU, 2012). Se indica que la evaluación institucional tiene como propósito fundamental el mejoramiento de la calidad institucional y en este sentido, la evaluación presenta características diferenciales de la evaluación entendida como mecanismo de control; utiliza mecanismos participativos y reflexivos y atiende a la complejidad del concepto de calidad, desde una mirada contextualizada.

Uno de los principios de la evaluación institucional, que emana de los documentos oficiales, es el respeto al proyecto institucional, que define su modelo de calidad. Desde esta perspectiva, no se trata de medir la calidad en un momento dado, sino de asegurar la calidad en función de la propia misión y visión institucional. A pesar de ello, se observa que los documentos que guían el proceso han ido definiendo, cada vez más, las dimensiones y aspectos a ser relevados. En este sentido, uno de los riesgos de la evaluación institucional es que produzca recomendaciones homogéneas sin considerar el contexto, la historia

institucional y la singularidad de cada institución. Toribio (1999) plantea que la evaluación debe ser entendida como una herramienta para la gestión. Consideramos que muy probablemente el impacto para la gestión será variable en función de las características que asuma la autoevaluación en cada institución universitaria en cuanto a la realización de la evaluación con carácter sustantivo o meramente burocrático y la disponibilidad para llevar a cabo el proceso con una participación amplia de la comunidad académica.

Desde nuestro punto de vista, el proceso de evaluación externa aunque no garantice, en todos los casos, la mejora de la calidad, si suministran información útil que le permite a la institución evaluada obtener un diagnóstico más preciso a partir de la validación de los datos y el análisis presente en la autoevaluación. Este diagnóstico es un insumo valioso para diseñar las acciones de cambio que posibiliten mejorar sus procesos y resultados en procura de la calidad definida por la propia institución.

Coincidimos con Astin (1991) cuando indica que un valor fundamental de la evaluación consiste en la posibilidad de que a través de ella una institución se entienda realmente a sí misma, conozca sus fortalezas y sus debilidades, sus limitaciones y potencialidades.

Sobre el impacto en la calidad de las carreras de grado y posgrado

Acertadamente Marquina (1998) indica que la evaluación de la calidad y la acreditación guardan estrecha relación, pese a ser procesos diferentes. La acreditación exige como proceso previo la evaluación aunque todo proceso evaluativo no tenga necesariamente como objetivo la acreditación. A juicio de Brunner (1994) las acepciones de ese concepto multidimensional varían si nos preocupamos primordialmente de los insumos, los procesos o los resultados de la educación superior.

En el período 1996-2011 se amplió considerablemente la nómina de carreras de grado declaradas de interés público pero todavía son muchas las carreras que no forman parte de esta lista. Observamos que esta situación impacta de manera particular en las instituciones universitarias, dado que las unidades académicas que cuentan en su oferta con carreras alcanzadas por el artículo 43 de la LES adquieren, en general, mayor presupuesto que aquellas unidades académicas que no tienen en su oferta carreras definidas de interés público. En este sentido, es recurrente visualizar que el fenómeno de la acreditación de carreras de grado

profundiza cuando no genera, desigualdades entre las unidades académicas que integran una misma institución universitaria.

Por otra parte, si pensamos específicamente en las carreras de interés público, la cuestión de la calidad implica un análisis distinto. Excede a nuestras posibilidades definir si los planes de estudio *post* acreditación han mejorado la calidad de las carreras alcanzadas por el artículo 43 de la LES pero sí consideramos posible indicar que los estándares mínimos de calidad permiten reducir las desigualdades entre carreras insertas en instituciones disímiles.

Por otra parte, la lógica de la acreditación introduce el tema del financiamiento, conceptualizado por algunos investigadores como las *consecuencias financieras* de la evaluación y aquí también surgen distintos análisis. Basados en el temor de que la evaluación conduzca a sanciones económicas, algunos autores sostienen que no debe existir una correspondencia del financiamiento a la calidad; otros estiman que es preciso premiar a quienes obtienen más altos niveles de calidad y en una tercera posición, se sostiene que los resultados de las evaluaciones deberían estar relacionados con el otorgamiento del financiamiento a partir de la gestión de un fondo económico especial para aquellas instituciones que no hayan alcanzado un nivel satisfactorio de desarrollo académico (Marquina, 1998). Esta última posición es la que ha asumido el sistema de acreditación de carreras en nuestro país.

En suma, creemos que los mecanismos de acreditación de carreras de grado tienen un impacto ambivalente: por un lado, generan o profundizan diferencias entre carreras y/o unidades académicas presentes en una misma institución universitaria y por otro, tienden a igualar la calidad de las carreras de interés público disminuyendo las diferencias entre carreras ofrecidas en instituciones universitarias diferentes.

En el caso de las carreras de posgrado, la situación es diferente puesto que todas las carreras de posgrado deben ser acreditadas ante la Comisión. Entre 1997 y 2011 ingresaron a la CONEAU en total 5.395 trámites de posgrados; 3.375 corresponden a carreras en funcionamiento y 2.020 nuevas carreras. Del total de trámites, el 68% pertenece a instituciones universitarias de gestión estatal y el 32% a instituciones de gestión privada. En cuanto a los resultados de evaluación, del total, 3.483 han sido acreditados (64%), 1.337 no resultaron acreditados (25%) y 575 se encontraron en evaluación al momento del relevamiento (11%) (CONEAU, 2012).

La expansión del posgrado presenta aristas particulares que escapan a las posibilidades del presente trabajo. No obstante, quisiéramos indicar que incluso las universidades que rechazan la sanción de la LES dejan en manos de sus unidades académicas la decisión de presentar o no sus carreras de posgrado en las convocatorias que realiza la CONEAU. En este sentido, es importante considerar que los procesos de acreditación traen aparejados, facilidades para la movilidad de estudiantes, docentes e investigadores, la reválida de títulos de un país en otro y la simplificación de los convenios entre universidades.

Coincidimos con Fernández Lamarra (2007) cuando sostiene que a pesar de sus avances, la *cultura de la evaluación* se ha ido incorporando muy lentamente y de manera desigual en las instituciones universitarias, donde predomina una tendencia hacia la burocratización de los procesos de evaluación y acreditación, con características sólo normativas y procedimentales formales, señalándose una excesiva ambigüedad e imprecisiones en las concepciones y definiciones de calidad utilizadas. El autor observa una notoria ausencia de modelos de gestión de las instituciones de educación superior que incluyan el aseguramiento de la calidad como componente permanente. En su opinión, si estas limitaciones se corrigen y se mejoran los procesos de aseguramiento de la calidad, con seguridad contribuirán a un replanteo de los criterios de gobierno, toma de decisiones, planificación y administración que posibilitará generar un modelo de gestión estratégico, pertinente y de autonomía responsable: se debería transitar de la *cultura de la evaluación* a la *cultura de una gestión responsable y eficiente*, en la que los procesos de evaluación, de acreditación y de aseguramiento de la calidad se incorporen como procesos permanentes, integrando una nueva concepción estratégica sobre planificación y gestión de la educación superior.

Bibliografía

- Aguerrondo, I. (2013): “La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación en Calidad y equidad”. En Sala de lectura OEI. Consultado el 16 de agosto de 2013 en: <http://www.oei.es/calidad2/aguerrondo.htm>
- Marquina, Mónica (1998): Evaluación, acreditación, reconocimientos de títulos y habilitación. Enfoque Comparado. Serie de Informes CONEAU, Buenos Aires.
- Ruiz, G. (2009): “La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas Partes 1 y 2”. En Revista Derecho y Ciencias Sociales, N° 1 y N° 2. La Plata. UNLP.