

EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR ARGENTINA

Norberto Fernández Lamarra

. Evolución de la educación superior argentina

El desarrollo de la educación superior en la Argentina –en especial la universitaria- se caracteriza por un crecimiento sostenido desde principios del siglo XX. Al respecto es de destacar la significación que para ese desarrollo ha tenido el Movimiento de la Reforma Universitaria, surgido en la Universidad Nacional de Córdoba en 1918 que se extendió a otras universidades argentinas y, posteriormente, a otras de América Latina. Este Movimiento se produce en coincidencia con la asunción dos años antes –en 1916- del Presidente de la Nación Dr. Hipólito Yrigoyen, que fue el primero elegido por el pueblo a través del voto secreto y obligatorio, poniendo fin al dominio del poder por parte de los sectores oligárquicos y conservadores.

Los planteamientos principales de la Reforma Universitaria fueron –y aún lo son- la autonomía universitaria, el cogobierno de docentes y estudiantes, la función social de la universidad, la cátedras libres, la renovación pedagógica, la extensión universitaria y la centralidad de los estudiantes y de los jóvenes como destinatarios y protagonistas de la universidad.

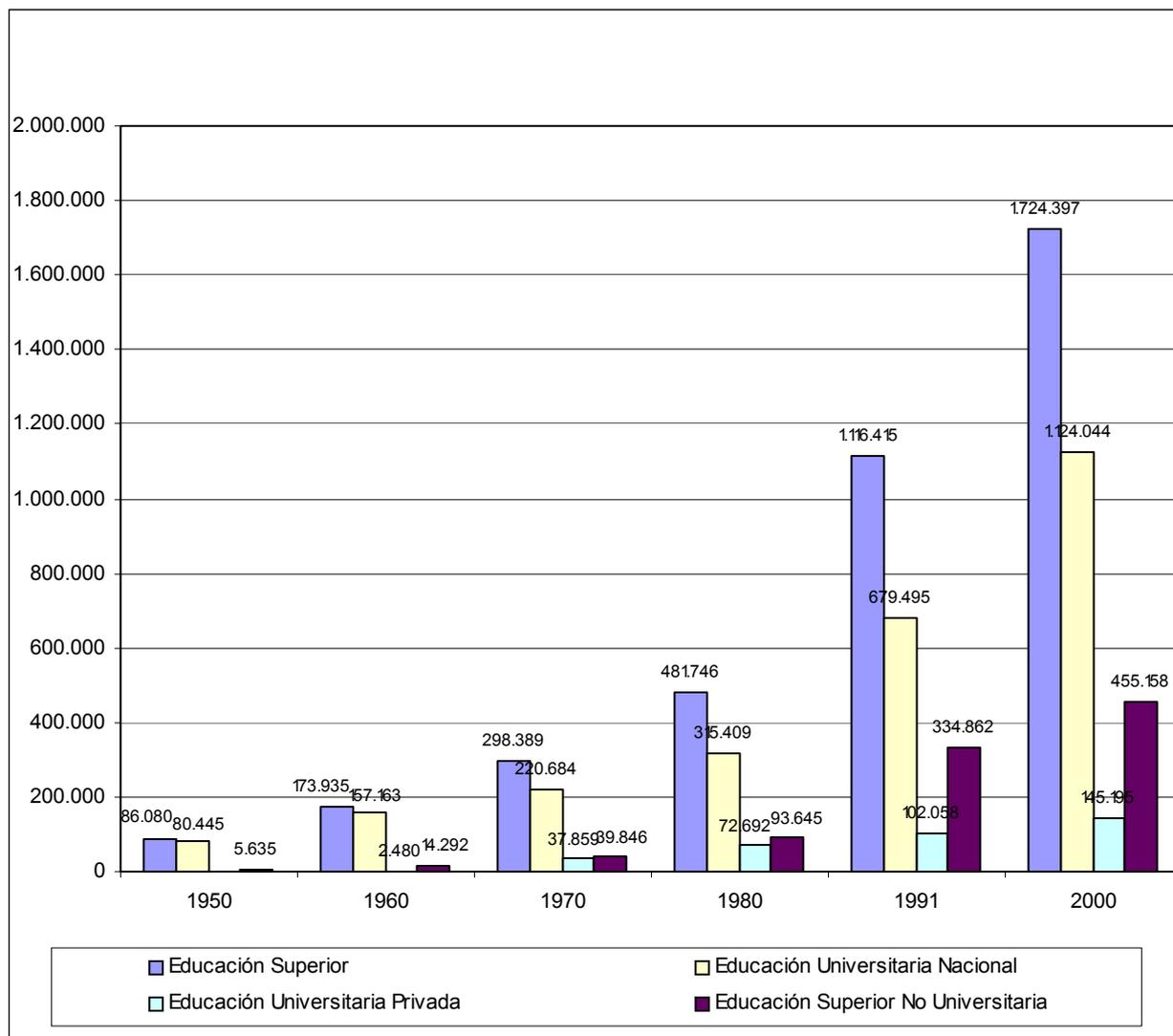
Un período de fuerte expansión de la universidad se ha registrado entre 1946 y 1955 –bajo la Presidencia de Juan Domingo Perón- en el que la matrícula universitaria pasó de 47.400 estudiantes en 1945 a 136.362 en 1955, con un incremento en 10 años del 187%. Como producto de los enfrentamientos políticos de este período, el gobierno asumió el control de las universidades y la autonomía fue dejada de lado por las leyes universitarias sancionadas en 1947 y en 1954. Con el derrocamiento de Perón en 1955, el gobierno militar –fuertemente incidido por los sectores políticos y universitarios enfrentados con el gobierno peronista –reestablece los principios de la Reforma Universitaria, lo que posibilita el desarrollo de un proceso muy rico y valioso en términos científicos y académicos para la mayor parte de las universidades, que se extendió hasta 1966, año en que se produce un golpe militar que intervino todas las universidades nacionales. En 1973 se estableció un nuevo gobierno democrático, que fue derrocado en 1976 por una dictadura militar, que avasalló la autonomía universitaria y persiguió sangrientamente a docentes y estudiantes.

Al restablecerse la democracia en 1983, se normalizaron las universidades, se restauraron los principios de la Reforma Universitaria de 1918 y se restituyó la plena autonomía a las universidades. Esto se mantuvo a lo largo de las dos últimas décadas y fue reafirmado por la reforma de la Constitución Nacional en 1994 y la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995, tal como se desarrollará en el parágrafo siguiente.

La evolución de la educación superior universitaria a lo largo del siglo XX muestra la alternancia de períodos de afirmación de la autonomía con otros de avasallamiento, en especial por parte de dictaduras militares.

La matrícula total de la educación superior pasó de 86.000 estudiantes en 1950 a más de 1.700.000 en el año 2.000 y la universitaria de 80.400 estudiantes en 1.950 a 1.270.000 en el 2.000 (Ver gráfico)

**Matrícula de la Educación Superior, según tipo de instituciones.
Período 1950 - 2000**



En el período 1975-2.000 la participación porcentual de la matrícula de cada tipo de oferta institucional ha sido la siguiente:

| Años | Universidades Nacionales | Universidades Privadas | Ed. Superior No universitaria |
|------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|
| 1975 | 78% | 11% | 11% |
| 1985 | 68% | 9% | 23% |
| 1991 | 61% | 9% | 30% |
| 2000 | 66% | 8% | 26% |

Fuente: Fernández Lamarra, N.,

La educación superior en debate,

IESALC / EUDEBA, Buenos Aires, 2003

Es de destacar el fuerte crecimiento de la participación de la educación superior no universitaria, en especial entre 1975 y 1985, ya que a raíz del vaciamiento científico-tecnológico de las universidades nacionales y de las medidas restrictivas adoptadas por la dictadura militar entre los años 1976-1983, se produjo un fuerte trasvasamiento de matrícula hacia la educación terciaria.

También es de señalarse la alta participación de la matrícula de las universidades nacionales en relación con la matrícula universitaria total, particularmente en comparación con la situación de otros países latinoamericanos. A su vez, las universidades privadas tienen una relativamente baja participación comparativamente con otros países de la región.

2. Caracterización del sistema de educación superior

El sistema de educación superior de Argentina es de carácter binario y está integrado desde principios del siglo XX por dos tipos de instituciones: las universidades y los institutos superiores no universitarios, también denominados terciarios.

En la actualidad existen 96 instituciones universitarias y 1754 institutos no universitarios. De las 96 universidades 41 son nacionales, 53 son privadas, una es provincial y otra es de carácter internacional (FLACSO). De los 1754 institutos no universitarios, 760 son de gestión oficial – dependientes en su casi totalidad de las jurisdicciones provinciales- y 994 son de gestión privada, también supervisados por las provincias.

Las universidades tuvieron legislación específica desde el año 1885, en que se sancionó la denominada Ley Avellaneda. Posteriormente se fueron dictando diversas leyes universitarias, la mayoría contradictorias entre sí, pero se hacía necesario una legislación para el conjunto de la educación superior. En 1993 se dictó la Ley Federal de Educación N° 24.195 –la primera en la historia argentina para el conjunto del sistema educativo-, que incorporó un capítulo de siete artículos sobre la educación superior y otro de dos artículos sobre la que denomina educación cuaternaria. En uno de esos artículos se dice que se dictará una ley específica para la educación superior. Es de destacar que la Ley Federal tiene un capítulo sobre la calidad de la educación y su evaluación, incorporando esta temática en el escenario y en la agenda de la educación argentina.

En 1994 se introduce, como ya se señaló, una reforma en la Constitución Nacional, en la que se incorpora un inciso en el artículo sobre las atribuciones del Congreso Nacional (inciso 19 del artículo 75) en el que se dice “Sancionar leyes de organización y base de la educación..... que garanticen..... la autonomía y autarquía de las autoridades nacionales”.

En 1995 se dicta la Ley de Educación Superior N° 24.521, que es la primera que abarca, en su conjunto, a la educación superior universitaria y no universitaria. Sus principales contenidos pueden reseñarse de la siguiente manera:

- Establece que las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, por lo que les fija atribuciones en cuanto a dictar y reformar sus estatutos, definir sus órganos de gobierno, administrar sus bienes y recursos, crear carreras de grado y posgrado, otorgar grados académicos y títulos habilitantes, establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción de personal docente y no docente y de los estudiantes, formular y desarrollar planes de estudio, de investigación y de extensión y servicios, etc.

- Fija las bases para el funcionamiento de los órganos de coordinación y consulta del sistema universitario: Consejo de Universidades; Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP); y Consejo Regionales de Planificación de la Educación Superior (CEPRES)

- Establece la evaluación institucional para la educación superior no universitaria y para la universitaria; en relación con la segunda, crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)

- Determina la acreditación de las carreras de posgrado y de las de grado con “títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, 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”. Ambas tareas se le asignan a la CONEAU.

- Fija las normas y las pautas para el reconocimiento de las universidades privadas y los regímenes de funcionamiento de las mismas, tanto provisorio como definitivo.

- Dicta las normas básicas para las universidades nacionales: creación y bases organizativas; órganos de gobierno y su constitución; autoridades y estatutos; sostenimiento y régimen económico-financiero.

- Establece la autarquía económico-financiera de las universidades nacionales, la responsabilidad de su financiamiento por parte del Estado Nacional y otras normas acerca del financiamiento universitario.

- Establece la diferenciación entre universidad e instituto universitario.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- Posibilita, en condiciones excepcionales, el ingreso a la educación superior de personas mayores de 25 años sin el nivel medio aprobado.
- Posibilita la creación y funcionamiento de otras modalidades de organización universitaria –ya previstas en la Ley Federal de Educación como ser universidades de posgrado, a distancia, pedagógicas, etc.- que respondan a modelos diferenciados de organización institucional y de metodología pedagógica.

A partir de la Ley de Educación Superior se dictan una serie de decretos y resoluciones que complementan la normativa vigente. En los puntos siguientes se hará referencia a los que se vinculan con la evaluación y acreditación de la educación superior.

El criterio histórico de autonomía universitaria ha llevado a un relativo aislamiento del sistema universitario con el resto de la educación superior –dependiente, en general, de las autoridades educativas nacionales hasta 1993 y de las provinciales desde esa fecha hasta el presente- y del conjunto del sistema educativo. La Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Superior han tendido a favorecer una mayor articulación entre las universidades y el resto de la educación, aunque todavía ésta es una materia pendiente.

3. Diversificación de la educación superior

En la década del 90 se acentúa el proceso de diversificación de la educación superior iniciado con anterioridad. En primer lugar, entre la universitaria y la no universitaria, ya que la matrícula de ésta última creció significativamente –como ya ha sido señalado- y se crearon un alto número de instituciones con muy diversas orientaciones y con muy distintos niveles de calidad. Históricamente, este tipo de instituciones estaban destinadas principalmente a la formación docente para la enseñanza media; en la década del 70 se incorporaron al nivel superior las antiguas escuelas normales de formación de maestros para el nivel primario. Entre la década del 80 y del 90 se crearon un alto número de instituciones terciarias de formación para actividades del sector servicios no cubiertas por las universidades, en especial en las áreas de diseño, de informática, de turismo, de hotelería, de la administración de empresas y del comercio. Estas instituciones ofrecen planes de estudio de muy diversa duración y de niveles de calidad muy heterogéneo.

En cuanto a las instituciones universitarias, en la primera mitad de la década del 90 se modificaron sustantivamente los criterios vigentes con anterioridad en cuanto a su creación, por lo que el número de instituciones se expandió significativamente, en particular las privadas. Así, entre 1958 y 1990 entraron en funcionamiento 23 instituciones universitarias privadas y entre 1990 y 1996 –año en que comienza a funcionar la CONEAU, como se explicará más adelante- se crearon 22 nuevas universidades privadas. O sea, que en siete años prácticamente se duplica el número de las creadas en los 32 años anteriores, generando una fuerte diversificación en cuanto a propuestas institucionales y académicas y a niveles calidad.

En este mismo período se crearon 12 universidades nacionales, la mayoría de ellas en el Gran Buenos Aires. Estas nuevas universidades promovieron también, la diversificación de la enseñanza universitaria nacional, en cuanto a modalidades de organización y de gestión y de oferta académica.

Por lo tanto, en un marco institucional previo de relativa homogeneidad institucional –tanto en la enseñanza universitaria como en la no universitaria- se modifica y diversifica el escenario de la educación superior. Se crean en pocos años 35 nuevas universidades nacionales y privadas –más de un tercio de las actualmente existentes-, un alto número de instituciones no universitarias, nuevas carreras profesionales de grado y de tecnicaturas superiores con títulos muy diversos, se multiplican rápidamente los posgrados (de alrededor de 150 en 1987 a casi 800 en 1994 y más de 1600 en 1999) y, por lo tanto, se ofrecen niveles de calidad muy diferenciados.

Según información suministrada por la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior (CONEDUS) existen alrededor de 4.250 carreras universitarias de grado y de pregrado y

6.960 carreras no universitarias. Estas últimas otorgan títulos con gran diversidad de denominaciones como ser: experto, técnico, perito, analista, auxiliar, asistente, etc., además de las de profesor en las carreras de formación docente.

También se ha incrementado en los últimos años la oferta de carreras a distancia; así, en el año 2.000 el 35% de las instituciones universitarias la ofertaban y en el 2002 lo hacían el 55%. En el año 2002 se ofrecían a distancia más de 400 carreras de grado, pregrado y posgrado y cursos profesionales y de posgrado.

Esta acentuación del proceso de diversificación –rápidamente reseñado- ha llevado a la sociedad, a los responsables de las políticas educativas y a las propias instituciones a una mayor atención por los temas de la calidad de la educación superior y su evaluación y acreditación.

4. La evaluación de la calidad en la educación superior. Su evolución en los 90

Hacia fines de la década del 80 y principios de la del 90, el tema de la calidad de la educación comienza a afirmarse en el escenario y en la agenda de la educación, tanto en Argentina como en otros países de América Latina. En décadas anteriores, los enfoques predominantes en materia de planeamiento y desarrollo de la educación pusieron énfasis en los aspectos cuantitativos y en la vinculación con lo económico y social. El desafío mayor para los sistemas educativos lo constituía el crecimiento, la ampliación de su cobertura, la construcción de escuelas, la formación de docentes, con escasa atención a los aspectos de calidad. Las reformas educativas de los 70 en varios países latinoamericanos (Chile, Costa Rica, Venezuela, Colombia, Perú, Panamá, etc.) incluyeron la temática de la calidad pero en el marco de transformaciones de los sistemas educativos que, en general, no tuvieron éxito y permanencia.

En los 80 –en el marco de las restricciones políticas impuestas por las dictaduras militares en sus etapas finales o de las recién recuperadas democracias, según países- se produce en América Latina un proceso de reflexión en el que el tema de la calidad –junto con el de la equidad- se asumen como prioritarios. Primero, en relación con los niveles primario y medio y vinculándolo con los operativos de medición de los rendimientos de los estudiantes. Luego, para el ámbito universitario, a partir de los procesos de evaluación institucional llevados a cabo desde largo tiempo atrás en Estados Unidos y Canadá y, más recientemente, en Europa en el marco de la constitución de la Unión Europea.

A principios de los 90 asume un nuevo gobierno nacional que plantea incluir nuevos criterios de política y gestión universitaria, incluyendo, entre ellos, el de evaluación y acreditación. Entre 1993 y 1994 dieciséis universidades firmaron un convenio con el Ministerio de Educación para llevar a cabo procesos de evaluación institucional, con la cooperación ministerial. Se creó, asimismo, el Consejo Nacional de Educación Superior integrado por personas de reconocida trayectoria académica, científica y tecnológica, cuya función principal era “presentar propuestas y sugerencias, así como asesorar en las materias que hacen a la mejora sistemática de la educación superior”. En diciembre de 1993 se firmó entre el Ministerio y el CIN un acta acuerdo por la que se establecen los criterios para la creación de un ente para la evaluación institucional universitaria. Dicho acuerdo se concretó al sancionarse, en 1995, la Ley de Educación Superior, por lo que se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), como organismo responsable de los procesos de evaluación y acreditación universitaria.

5. La CONEAU

La Ley de Educación Superior estableció que la CONEAU estuviese integrada por doce miembros designados por el Poder Ejecutivo de la siguiente manera: tres a propuesta del Consejo Interuniversitario Nacional, uno del CRUP, uno de la Academia Nacional de Educación, tres de cada una de las cámaras del Congreso de la Nación y uno del Ministerio de Educación. Todos los

miembros deben ser personalidades de reconocida jerarquía académica y científica y duran cuatro años en sus funciones, con sistema de renovación parcial.

Las funciones principales de la CONEAU son las siguientes:

- coordinar y llevar a cabo las evaluaciones externas de las instituciones universitarias, con la participación de pares académicos de reconocida competencia;
- acreditar las carreras de grado correspondientes a profesiones reguladas por el Estado;
- acreditar las carreras de posgrado, ya sean de especialización, maestría y doctorado;
- expedirse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional requerido para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación por ley del Congreso Nacional o el reconocimiento de una provincial;
- preparar los informes requeridos para otorgar o no la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evalúa anualmente el período de funcionamiento provisorio de dichas instituciones;
- expedirse sobre las propuestas para la constitución de entidades privadas con fines de evaluación y acreditación universitaria en forma previa a la decisión al respecto del Ministerio de Educación.

Esta multiplicidad de funciones le otorgaron a la CONEAU un perfil bastante diferenciado de otras instituciones o agencias similares, ya que la mayoría de las existentes se ocupan de algunas de esas funciones pero no de todas conjuntamente; es decir, evaluación institucional y acreditación de instituciones oficiales y privadas y de carreras de grado y de posgrado.

La ley prevé, también, que podrán crearse entidades privadas con fines de evaluación y acreditación, las que deberán contar con el reconocimiento del Ministerio de Educación, previo dictamen de la CONEAU, como se acaba de señalar.

La CONEAU inició sus actividades en agosto de 1996, por lo que ya lleva casi siete años de funcionamiento.

6. La evaluación institucional

Ésta es -como ya ha sido señalado- una de las funciones principales de la CONEAU, ya que la ley de Educación Superior establece en su art. 44 que “las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcará las funciones de docencia, investigación y extensión y, en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional”. Agrega la ley, que las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones tendrán carácter público.

Para iniciar los procesos de evaluación externa a su cargo, la CONEAU elaboró un documento orientador para los procesos de evaluación externa “Lineamientos para la Evaluación Institucional”, que fue adoptado en noviembre de 1997, incorporando los aportes que hicieron llegar, al ser consultados, el CIN y el CRUP. Este documento, con leves adaptaciones, todavía rige para los trabajos de evaluación externa.

Según este documento, los principios de la evaluación institucional son los de conocer, comprender y explicar como funcionan las universidades para su mejoramiento, contribuir al perfeccionamiento de las prácticas en las universidades –en especial en lo relacionado con la toma de decisiones- y mejorar la comprensión que los actores tienen de su institución, estimulando la reflexión sobre el sentido y significado de las tareas que se realizan.

La CONEAU ha asumido –en el marco de los principios de autonomía universitaria y de lo establecido por la Ley de Educación Superior- que el proceso de autoevaluación es responsabilidad de cada institución y que la agencia se hace cargo de la evaluación externa. En estos años de trabajo la CONEAU ha desarrollado diversas acciones tendientes a asistir a las instituciones en sus tareas de autoevaluación. Para ello, ha organizado cursos y talleres sobre aspectos conceptuales y metodológicos de estos procesos; ha celebrado acuerdos de cooperación con un alto número de instituciones; ha elaborado y difundido diversos documentos teórico-metodológicos sobre aspectos específicos de la evaluación institucional; ha brindado asesoramiento por parte de su equipo técnico a las instituciones que lo han solicitado; etc. Es decir, una estrategia de asistencia y cooperación que tiende a fortalecer dentro del sistema universitario la denominada “cultura de la evaluación”.

Se han firmado acuerdos con 57 instituciones universitarias –alrededor del 60% de las existentes-. Estos acuerdos explicitan los propósitos, el alcance y la naturaleza del proceso de evaluación externa y las bases normativas sobre las que se desarrolla, precisan los aspectos que serán objeto de evaluación, define las etapas del proceso y bosqueja un cronograma conjunto de trabajo.

Las evaluaciones externas se llevan a cabo a través de comités de pares integrados por académicos y especialistas argentinos y del exterior, según los casos, seleccionados de una nómina de alrededor de mil, incluidos en una base de datos y clasificados por su área académica.

El informe de evaluación externa preparado por los pares es analizado por la CONEAU –que suele solicitarles aclaraciones, ampliaciones o profundizaciones- y luego es enviado en consulta al rector de la institución para que formule las indicaciones o correcciones que estime pertinentes. Luego de recibidas, la CONEAU prepara la versión final y la envía al rector, solicitándole sus opiniones; éstas se publican conjuntamente con el informe de evaluación externa.

Es de señalar que las opiniones de los rectores difieren sustancialmente en su contenido: algunas son simplemente formales, otras son de aceptación plena al contenido del informe, otras plantean puntos de vista distintos a los de la CONEAU sobre algunas partes del mismo y, finalmente, algunas tienen opiniones muy discrepantes sobre el proceso de evaluación externa y los contenidos del informe en su casi totalidad.

Las opiniones que se han recogido entre distintos actores de los procesos de evaluación externa –miembros y técnicos de la CONEAU, pares evaluadores, autoridades universitarias, etc.- muestran tanto aspectos positivos como otros que no lo son en cuanto a lo desarrollado en estos años.¹

Entre los **aspectos positivos** pueden mencionarse los siguientes:

- Ha habido muy escasas resistencias por parte de las universidades al proceso de evaluación institucional y gradualmente se ha ido extendiendo el consenso favorable.
- Se ha registrado en la mayor parte de las instituciones evaluadas, una repercusión positiva y cierta movilización de la comunidad universitaria promoviendo la reflexión sobre su propia institución. Al respecto se ha señalado, por parte de uno de los rectores de estas instituciones, que la evaluación institucional ha contribuido al aprendizaje institucional y ha permitido un “blanqueo” o una puesta sobre la mesa de temas y problemas importantes que deberían efectivamente discutirse. Es decir, que ha contribuido a “mirarse hacia adentro”, como lo señala otro rector.

¹ A las opiniones recogidas en forma directa por el autor se han agregado recientemente las incorporadas en el trabajo de Ernesto Aldo Isuani “**Estudio sobre algunos resultados de la labor de la CONEAU**” Informe Final, Buenos Aires, enero de 2003. Este trabajo forma parte del proceso de evaluación de impacto del Programa de Reforma de la Educación Superior.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- En general se destaca la importancia de la autoevaluaciones externas para el mejoramiento institucional y la legitimidad de la CONEAU y su imagen de competencia y objetividad, por lo que los resultados son, en general, bien valorados y sus recomendaciones han sido asumidas por muchas universidades en sus planes de mejoramiento.
- En relación con lo anterior, se puede afirmar que los procesos de evaluación institucional han llevado a muchas de las autoridades de las universidades a tomar conciencia sobre la necesidad de asumir a la evaluación como un proceso permanente y a ordenar e informatizar la información de sus instituciones.
- Se ha ido construyendo en forma gradual un modelos flexible, con estilo propio, de evaluación institucional en relación con las características político-organizativas del sistema universitario argentino, aunque deban introducirse mejoras, como se señalará más adelante.

Entre los **aspectos que deben mejorarse** y que han debilitado los efectos de los procesos de evaluación se pueden señalar los siguientes:

- La gran diversidad en diseño y en contenidos de los informes de autoevaluación por ser, en todos los casos, una primera experiencia en cada institución y no haber hasta ahora orientaciones hacia un esquema concertado.
- La escasa participación de docentes y estudiantes en el ámbito de cada institución en los procesos de autoevaluación. Muchas de las autoevaluaciones han sido sólo un proceso formal, ritualista y auto complaciente, con características más de apología que de verdadero aprendizaje institucional destinado al mejoramiento.
- El muy escaso número de especialistas o de profesionales capacitados en el área de la evaluación institucional, tanto para las autoevaluaciones como para las evaluaciones externas.
- Las dificultades para llevar a cabo las evaluaciones externas frente a los problemas planteados en párrafos anteriores, lo que ha generado informes muy diferentes en materia de profundidad y calidad en los análisis y con una excesiva diferenciación en sus contenidos.
- El limitado tratamiento en los informes de autoevaluación y en los de evaluación externa en lo referido a planes y programas específicos de mejoramiento y de desarrollo institucional a mediano y largo plazo.
- La falta por parte de la CONEAU de una concepción concertada interna y externamente sobre “calidad institucional” y la utilización de criterios de evaluación no siempre homogéneos y asumidos muchas veces por los pares evaluadores en función de sus propias ideas de universidad, que en su mayoría corresponden a las de las universidades nacionales tradicionales.

Desde fines de 1997 hasta la fecha, la CONEAU ha llevado a cabo 33 evaluaciones externas y se prepara a iniciar otras cuatro. Previamente a la constitución de la CONEAU el Ministerio de Educación había hecho tres evaluaciones externas de instituciones universitarias.

Las evaluaciones externas, según la ley, deberían hacerse cada seis años, por lo que constituye un incumplimiento de la misma que a ocho años de su sanción y a siete de la organización de la CONEAU, casi el 40% de las instituciones no se hayan comprometido, a través del acuerdo con la CONEAU, a llevar a cabo el proceso de evaluación y sólo se hayan realizado evaluaciones externas un tercio de las instituciones. Esto debería constituirse en un tema prioritario para las estrategias de evaluación institucional y para la CONEAU.

7. La acreditación de instituciones universitarias

Como ya se señaló con anterioridad, entre las funciones de la CONEAU están las referidas a lo que podría denominarse “acreditación de instituciones universitarias”, aunque la ley y la CONEAU no lo denomina de esa manera. Se refiere a los dictámenes requeridos para la puesta en marcha de las nuevas instituciones universitarias nacionales, para el reconocimiento de las provinciales, para la autorización provisoria de nuevas universidades privadas y para el reconocimiento definitivo de instituciones privadas con autorización provisoria. El dictamen de la CONEAU es previo a la decisión del Ministerio y en caso de dictámenes negativos el Ministerio no puede autorizar la puesta en marcha, el reconocimiento o la autorización, según los casos. Es decir, el dictamen es vinculante.

Los informes o dictámenes de la CONEAU son elaborados por uno o dos de sus miembros – designados por sorteo-, en conjunto con el equipo técnico de la Dirección de Evaluación. En todos los casos se cuenta con el asesoramiento de, por lo menos, un experto. Si la complejidad del proyecto lo requiere los expertos pueden ser dos o tres. Son designados por la CONEAU a partir de un análisis detallado de los antecedentes académicos y profesionales de los especialistas registrados en la base de datos disponible a tal efecto. El experto produce un informe muy detallado, según el esquema metodológico elaborado por la CONEAU.

a) Autorización provisoria de nuevas instituciones universitarias privadas

El dictamen favorable de la CONEAU acredita ante el Ministerio de Educación que se puede autorizar el funcionamiento provisoria de una nueva institución universitaria ya que el proyecto es viable y académicamente calificado y pertinente y le asegura a la comunidad que esta apertura esta justificada.

Los procesos de autorización provisoria fue una de las funciones que la CONEAU abordó desde su puesta en funcionamiento ya que la ley de Educación Superior había dispuesto suspenderlos hasta que se constituye esta Comisión Nacional. Como ya se señaló entre 1990 y 1995 –año de la sanción de la Ley- el Poder Ejecutivo había autorizado el funcionamiento de 22 nuevas instituciones universitarias, un número casi similar a las autorizadas en los 30 años anteriores. Cuando la ley suspende los procesos de autorización había entre 30 y 35 proyectos de nuevas instituciones en trámite que, de haber continuado con criterios similares a los del período anterior, se hubiesen con casi seguridad autorizado en su mayoría.

Los criterios adoptados por la CONEAU modificaron sustantivamente ese escenario ya que desde 1996 hasta la fecha se han autorizado sólo nueve instituciones privadas, siendo en su casi totalidad institutos universitarios y predominantemente del campo de las ciencias de la salud. Del total de 83 proyectos de nuevas universidades que la CONEAU ha estudiado, hizo un dictamen negativo para 30 y fue positivo sólo para 9; 30 retiraron el proyecto antes de la resolución al tomar vista de los informes negativos que contenía el respectivo expediente y 8 están en evaluación al momento de producirse esta información.

De esto surge muy claramente, como importante fortaleza en esta área, la significativa acción reguladora en el área de acreditación de nuevas instituciones universitarias privadas que ha llevado a cabo la CONEAU en los casi siete años de funcionamiento, ya que es posible estimar que de haberse continuado con los criterios anteriores la mayor parte de los proyectos estudiados se hubiesen convertido en nuevas universidades. Es decir, quizás se hubiese más que duplicado el número de universidades privadas reconocidas –actualmente 53-, con el consiguiente impacto negativo en la calidad del servicio.

Frente a esta significativa fortaleza para una ponderada regulación del sistema universitario, surgen algunos aspectos que deberían ser mejorados y que pueden ser considerados como debilidades. Quizás el principal es que la evaluación de los nuevos proyectos de universidades se haya hecho a partir del modelo de las universidades públicas tradicionales, lo que explica que, en su mayoría, se hayan aprobado institutos universitarios de medicina porque parecería que no hay dudas que este tipo de instituciones pueden considerarse universitarias. En cambio, se han rechazado –en votaciones divididas y por una diferencia de uno o dos votos- proyectos de instituciones que postulaban nuevos campos académicos e innovaciones organizativas y pedagógicas. Las votaciones divididas sobre muchos de los proyectos evaluados –aprobados o no- evidencia la falta de consensos internos mínimos entre los miembros de la CONEAU sobre modelos universitarios y concepciones de calidad.

b) Seguimiento de universidades privadas con autorización provisoria

La ley de Educación Superior establece que el Ministerio de Educación hará un seguimiento de estas nuevas instituciones a fin de evaluar, en base a informes de la CONEAU, el nivel académico de las mismas y el grado de cumplimiento de sus objetivos y planes de acción. Para ello se ha establecido que estas instituciones deberán presentar un informe anual elaborado de acuerdo con pautas establecidas por el Ministerio a fin de analizar los avances realizados y el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales y de sus planes de acción.

Los informes de la CONEAU sobre el desempeño anual de las instituciones con autorización provisoria se constituyen en una de las bases fundamentales para la decisión futura acerca del reconocimiento definitivo de la institución, según lo señala en sus fundamentos la respectiva Ordenanza de la CONEAU. Durante estos años de funcionamiento, los ha producido sobre cada una de las instituciones con autorización provisoria. En muchos casos dichos informes muestran incumplimientos y desvíos por parte de las instituciones que deben ser corregidos por su propia acción o por imposición del órgano de control. La producción de estos informes exige, por su volumen, una intensa tarea por parte de la CONEAU y de su equipo técnico, ya que hasta la fecha se evaluaron 113 informes anuales correspondientes a 26 instituciones y se están analizando otros 17 correspondientes a otras tantas instituciones.

c) Reconocimiento definitivo de universidades privadas

La ley de Educación Superior establece que a partir de los seis años de la autorización provisoria las instituciones pueden solicitar el reconocimiento definitivo, el que se otorgará por decreto del Poder Ejecutivo Nacional previo informe favorable de la CONEAU. Entre la documentación requerida para la iniciación del trámite está la de tener los resultados de la autoevaluación y de la evaluación externa correspondiente.

El informe final de la CONEAU deberá concluir, de manera fundamentada, con una de las siguientes recomendaciones: otorgar el reconocimiento definitivo solicitado; otorgar el reconocimiento definitivo como instituto universitario cuando la institución no reúna las características propias de una universidad; otorgar una prórroga de la autorización provisoria por un término improrrogable de tres años como máximo; no otorgar el reconocimiento definitivo y cancelar la autorización provisoria.

La CONEAU ha llevado a cabo en el último año el análisis de siete solicitudes de reconocimiento definitivo, habiéndose expedido favorablemente en cinco y teniendo actualmente en consideración otros dos.

d) Autorización de nuevas universidades nacionales y reconocimiento de instituciones universitarias provinciales

La ley de Educación Superior establece que la CONEAU debe pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional requerido para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional, ya creada por ley del Congreso de la Nación, o le brinde reconocimiento nacional a una institución provisional, creada por la respectiva provincia.

En sus siete años de funcionamiento la CONEAU se ha expedido favorablemente sobre los proyectos institucionales de cuatro nuevas instituciones nacionales, aunque en todos los casos formulando recomendaciones para el mejoramiento de los respectivos proyectos institucionales, y ha devuelto al Ministerio de Educación otro.

En el caso del trámite de reconocimiento nacional de instituciones universitarias provinciales. Desde 1996 hasta la fecha se han presentado cuatro proyectos institucionales, de los que fue

aprobado sólo uno de ellos, aunque también con recomendaciones de mejoramiento; los otros tres fueron devueltos al Ministerio de Educación.

8. La acreditación de carreras de posgrado

Otra de las funciones que la ley de Educación Superior establece para la CONEAU es la de acreditación de carreras de posgrado. Según la ley el posgrado comprende tres tipos de carreras: de especialización, de maestría y de doctorado. Corresponde al Ministerio de Educación determinar – en acuerdo con el Consejo de Universidades- los estándares para los procesos de acreditación. El Ministerio de Educación aprobó –en consulta y acuerdo con el Consejo de Universidades- una resolución por la que se establecieron los estándares y criterios de acreditación de posgrados, tanto generales como específicos para cada tipo de carrera.

La resolución ministerial estableció estándares mínimos que comprenden, entre otros, los siguientes aspectos:

- definición de cada tipo de posgrado: especialización, maestría y doctorado;
- criterios en cuanto a: marco institucional; plan de estudios; cuerpo académico; alumnos; equipamiento, biblioteca y centros de documentación; y disponibilidades para investigación y práctica profesional.

Se estableció una dedicación horaria mínima de 360 horas para las carreras de especialización y de 540 para las maestrías, agregándose en este último caso 160 horas de tutorías y tareas de investigación en la institución universitaria. En las carreras de especialización se exige un trabajo final de carácter integrador y en las maestrías una tesis, proyecto u obra que “debe demostrar destreza en el manejo conceptual y metodológico correspondiente al estado actual del conocimiento en la o las disciplinas del caso”.

En cuanto al doctorado, se establece que tiene por objeto la obtención de verdaderos aportes originales en un área de conocimiento y que deben ser expresados en una Tesis de Doctorado de carácter individual.

Las carreras de posgrado acreditadas pueden ser categorizadas –ya que esto es voluntario- como A, B y C, siendo las A las consideradas excelentes, las B muy buenas y las C buenas. Las carreras son acreditadas por tres años la primera vez y por seis la segunda siempre que, en este último caso, tengan egresados.

El proceso de acreditación está a cargo de un comité de pares –integrado por 3 a 5 miembros- designados por la CONEAU a partir de su base de datos, los que pueden ser recusados con fundamento por las instituciones. Los comités de pares llevan a cabo la evaluación de cada uno de los programas a su cargo y proponen su acreditación o no y su categorización en los casos que fuese solicitado, así como formulan las recomendaciones necesarias para el mejoramiento, teniendo en cuenta los estándares y criterios establecidos y las guías preparadas a tal efecto por la CONEAU. Para dar mayor especificidad a los estándares y criterios generales para cada área académica, se han constituido comisiones asesoras en cada una de ellas, las que han producido informes de carácter orientador para los respectivos comités de pares. Si fuese necesario, la CONEAU convoca a comités de las mismas áreas disciplinarias a reuniones de consistencia con el fin de consensuar criterios comunes de evaluación.

En los casos en que los comités de pares recomiendan la no acreditación, se le da vista a la institución a fin de que en el plazo de 180 días –que pueden extenderse- informe sobre las mejoras implementadas para subsanar las debilidades señaladas. Luego de adoptada la decisión de la CONEAU las instituciones pueden solicitar su reconsideración.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

En la primera convocatoria –llevada a cabo en varias etapas- para acreditación se han presentado y evaluado 1361 programas de posgrado: 46% son especializaciones, 38% maestrías y 16% doctorados. Del total de presentaciones, 294 son de ciencias aplicadas, 78 de ciencias básicas, 413 de ciencias de la salud, 189 de ciencias humanas y 387 de ciencias sociales. Del total de las evaluadas, 998 obtuvieron la acreditación (73%) y 363 no fueron acreditadas. De las 998 acreditadas, 136 obtuvieron la categoría A, 293 la B y 281 la C. El resto no solicitó categorización o eran proyectos (aún no iniciados), por lo que no se categorizaron. Actualmente se están evaluando los programas presentados en la segunda convocatoria para acreditación de posgrado. Se presentaron un total de 541 programas: 94 de ciencias aplicadas, 15 de ciencias básicas, 168 de ciencias de la salud y 264 de ciencias sociales y humanas. Es decir que entre las dos convocatorias se han presentado para acreditar un total de 1.902 programas de posgrado.

En este período se ha estado trabajando en la evaluación de los procesos y de los instrumentos por parte de la CONEAU y de su equipo técnico y por consultores externos (por ejemplo, el IPE–Sede Buenos Aires de la UNESCO) De estos trabajos y de la evaluación llevada a cabo por el PRES –ya citada- surgen una serie de conclusiones y sugerencias para posibilitar el mejoramiento de los procesos de acreditación de carreras de posgrado.

Entre los aspectos **positivos – fortalezas-** se pueden señalar los siguientes:

- Existe un reconocimiento generalizado acerca de la labor de la CONEAU, que ha permitido brindarle transparencia a un proceso de fuerte expansión cuantitativa, muy competitivo en lo académico-profesional y en lo institucional.
- El proceso de acreditación ha permitido establecer un “piso mínimo” de calidad académica aunque los criterios aplicados puedan ser discutibles, como se verá más adelante.
- Los pares evaluadores manifiestan, en general, una opinión muy favorable en cuanto a la independencia y autonomía que tuvieron para desarrollar su tarea y elaborar sus informes.
- Los directores de carreras, entrevistados para la evaluación del PRES, en general afirman que la acreditación de posgrados he sido positiva en aspectos tales como imagen pública de la carrera, demanda de ingreso, motivación de los docentes y de los estudiantes, etc.
- Los procesos de evaluación han favorecido un ordenamiento interno en cuanto a la actualización y sistematización de la información con que cuenta cada posgrado y han permitido, en muchos casos, repensar el proceso vivido desde la creación de la carrera hasta su evaluación y redefinir los aspectos en que esto se planteaba como necesario.

Las **debilidades** detectadas por la propia CONEAU y por las evaluaciones realizadas son variadas y diversas; probablemente es la actividad más discutida de las desarrolladas por la CONEAU, quizás porque es la que tuvo mayor extensión institucional y mayor número de proyectos evaluados. Entre las principales, se pueden señalar las siguientes, las que en su mayoría se refieren a los procesos implementados:

- La evaluación está únicamente basada en la documentación presentada; es sólo “de escritorio”, sin visitas a los posgrados ni entrevistas con los responsables de cada programa.
- No han existido criterios comunes de calidad sino que los pares de cada disciplina aplicaron los propios de su área académica, con predominancia de criterios tradicionales, provenientes de las universidades públicas grandes y consolidadas.
- Se reconoce, en general, el nivel académico de los pares en su disciplina pero se plantea que la mayoría de ellos no tienen formación y experiencia en evaluación y acreditación.
- Los procesos de acreditación son muy extensos –en muchos casos de dos años o más- lo que genera tensiones que no contribuyen al buen funcionamiento y a la consolidación de los programas.
- Existen por parte de los pares comportamientos corporativos muy acentuados, que lleva a que en algunas disciplinas se tienda a sobrevalorar la evaluación de los programas –en especial, en cuanto a la categorización- y en otros se planteen fuertes cuestionamientos, muchas veces motivados en enfrentamientos de carácter teórico-conceptual. Es de destacar que en disciplinas con tradición profesional con mayor número de años en materia de evaluación –por ejemplo, medicina- se observan comportamientos corporativos más equilibrados.

- Se plantean cuestionamientos a los informes de evaluación, tanto en su redacción como en su coherencia interna, particularmente en cuanto a discrepancias sobre lo planteado en los considerandos y las recomendaciones incluidas en la parte resolutive; se reconoce un mejoramiento gradual en esto.
- En general, se plantea la necesidad de establecer criterios diferenciados para la evaluación y acreditación de los programas predominantemente académicos con respeto a los de carácter más profesionalizado, ya que al prevalecer en la composición de los comités de pares los que provienen del ámbito académico se produce una cierta desvalorización de los de tipo más profesional. Esta situación se produce muy claramente en el área de las ciencias de la administración.
- En términos generales, se señalan también, la existencia de problemas que afectan negativamente a las instituciones en cuanto a los formularios que se utilizan y, muy particularmente, al diseño informático de los mismos.

Este conjunto de aspectos críticos deberían ser convertidos en oportunidades para el mejoramiento de los procesos de acreditación para evitar que en el futuro se planteen como amenazas a un área de significativa importancia para el desarrollo académico y profesional del país, como es la de los posgrados.

9. La acreditación de carreras de grado

La ley de Educación Superior establece, como ya ha sido señalado, la acreditación periódica, por parte de la CONEAU, de las carreras de grado cuyos títulos correspondan a “profesiones reguladas por el Estado, 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”. Para dichas carreras los planes de estudio deben tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre la intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades. También la ley dice que el Ministerio determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de los títulos incluidos en la exigencia de acreditación así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos.

En 1999 el Ministerio estableció la inclusión en dicha nómina de la carrera de medicina y fijó los estándares y criterios académicos, organizativos y pedagógicos a tener en cuenta para el proceso de acreditación. Es de señalar que el Ministerio y el Consejo de Universidades contaron para establecer los estándares y criterios con una propuesta elaborada por la Asociación de Facultades de Medicina de la República Argentina (AFACIMERA)

A partir de la decisión ministerial, la CONEAU, en ese mismo año 1999, hizo una convocatoria de carácter voluntario y concluida ésta formuló una segunda convocatoria de carácter obligatorio. En el marco de los estándares y criterios establecidos la CONEAU elaboró una guía de autoevaluación de cada carrera para facilitar las presentaciones. El proceso de evaluación y acreditación de las carreras –al igual que con los posgrados- está a cargo de comités de pares, con reuniones de consistencia entre ellos, para asegurar criterios comunes de evaluación y acreditación. Los pares tienen la misión de evaluar las carreras, señalar los aspectos favorables y desfavorables, formular propuestas para mejorar su calidad y proponer la acreditación para el período que corresponda (3 ó 6 años) o la no acreditación. La acreditación es por 6 años si se cumple plenamente con el perfil de acreditación previsto por los estándares y por 3 años en los casos en los que si bien no se alcanza el perfil previsto hay elementos suficientes para considerar que la carrera desarrolla estrategias efectivas de mejoramiento para lograrlo.

Entre las dos convocatorias se evaluaron 24 carreras y 3 proyectos; sólo una de las carreras presentadas no reunió los requisitos mínimos para alcanzar la acreditación. Los planes de mejoramiento presentados por las autoridades universitarias de cada carrera se expresaron en

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

términos de compromisos asumidos por las respectivas instituciones, indicando metas y plazos para su efectivo cumplimiento. Estos serán evaluados a los 3 años cuando se efectúe la próxima convocatoria. Los resultados del proceso de acreditación de medicina muestran que dos carreras se acreditaron por 6 años (Universidad Nacional de Tucumán y Universidad Nacional de Cuyo) y los restantes por 3 años; el número de compromisos asumidos es muy variable según instituciones y oscila entre 5 y 32.

En diciembre de 2001 el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades aprobó los contenidos curriculares básicos, la carga horaria mínima, los criterios de intensidad de la formación práctica y los estándares para la acreditación de las carreras correspondientes a trece títulos de ingeniería: aeronáutica, alimentos, ambiental, civil, electricista, electromecánica, electrónica, materiales, mecánico, minas, nuclear, petróleo y química. Estos estándares fueron establecidos a partir de las propuestas elaboradas por la CONFEDI, entidad que agrupa a las facultades de ingeniería.

A partir de esta resolución ministerial, la CONEAU ha realizado una convocatoria voluntaria a las carreras de ingeniería que otorgan los trece títulos incluidos a la que se presentaron 188 carreras. Para facilitar su realización se dividieron en tres etapas; actualmente se está desarrollando la primera integrada por 76 carreras y 24 unidades académicas. Al igual que con medicina, al concluirse el proceso de acreditación voluntaria se hará la convocatoria obligatoria.

Para la acreditación de las carreras de ingeniería la CONEAU ha incorporado una prueba de análisis de los contenidos y competencias que efectivamente disponen los estudiantes –que ha denominado ACCEDE- destinada a recientes graduados y a estudiantes de los últimos años. Esta prueba se aplicó en el mes de septiembre de 2002 a los graduados y estudiantes de las instituciones que se presentaron a la convocatoria voluntaria. La aplicación de la prueba planteó una situación conflictiva con el Consejo de Universidades, con el CRUP y con algunas instituciones universitarias, que resolvieron que sus alumnos no se presentasen a la misma por estar en desacuerdo con su incorporación al proceso de acreditación.

Es de señalar, finalmente, que estas convocatorias de acreditación para medicina e ingeniería coinciden con dos de las tres carreras incluidas en el Mecanismo Experimental de Acreditación establecido por el MERCOSUR. La tercera es ingeniería agronómica, para la que el Consejo de Universidades aprobó el 24 de abril pasado las normas y estándares para poder iniciar el proceso de acreditación.

Entre fines de 2002 y principios de 2003, por sendas resoluciones ministeriales, se declararon de interés público –es decir, que requieren proceso de acreditación- las carreras de ingeniería industrial, agrimensura, farmacia, bioquímica, veterinaria, odontología y arquitectura, además de la de ingeniería agronómica, ya citada. En la segunda resolución ministerial –Nº 254/03- se establece, asimismo, que se analice a través del Consejo de Universidades la inclusión de la carrera de psicólogo y que se continúen las tareas ya iniciadas para incluir en la nómina de carreras de interés público las de abogacía, notariado y contador público.

El proceso de acreditación del MERCOSUR se inició con la carrera de ingeniería agronómica, para la que están siendo evaluadas las carreras de las universidades nacionales de Buenos Aires, La Plata, Nordeste, Cuyo y Tucumán. Entre los años 2003 y 2004 se iniciará esta tarea para las carreras de medicina e ingeniería.

En el marco de la evaluación del proceso de acreditación de las carreras de grado –tanto por parte de la propia CONEAU como por el PRES- se han recogido, en general, una mayoría de expresiones satisfactorias acerca de lo desarrollado hasta ahora. Las mismas coinciden, en términos generales, con las señaladas como fortalezas en párrafos anteriores: imagen positiva y de

legitimidad de la CONEAU; competencia e imparcialidad de los pares; piso mínimo de calidad en los programas; importancia de la autoevaluación; etc.

También han sido elogiadas las visitas de los pares a los programas, a diferencia de lo ocurrido con los posgrados que no son visitados. Se ha destacado la importancia de las reuniones de “consistencia” de los distintos comités de pares, lo que ha permitido una mayor coherencia en las decisiones.

La otra diferencia muy significativa entre las acreditaciones de grado y de posgrado es que mientras los estándares aprobados por el Consejo de Universidades para el grado son muy detallados y específicos –y, por lo tanto, muy orientadores- los de posgrado son muy genéricos. Por ejemplo, la especificidad de los estándares de medicina parecería haberse constituido en un factor importante para el diseño de las carreras y, por lo tanto, para su mejoramiento en forma previa a su acreditación. Los estándares aprobados para las dos carreras –medicina e ingeniería- responden a los criterios específicos de cada una de ellas y de sus respectivas asociaciones de facultades (AFACIMERA y CONFEDI), más que a una conceptualización de criterios de calidad para la formación universitaria de grado. Ante la próxima convocatoria relativamente masiva para la acreditación de un alto número de carreras de grado, la elaboración de criterios comunes de calidad se hace urgente e imprescindible.

La estrategia de acreditación con compromisos de mejoramiento también se constituye en un factor muy positivo, ya que establece metas específicas de trabajo para cada institución. Algunas de las críticas formuladas se refieren al hecho de que en medicina se acreditaron casi todos los programas: sobre 27 sólo uno no acreditó. De los acreditados, algunas instituciones asumieron un número muy alto de compromisos, lo que genera dudas sobre la viabilidad de su cumplimiento.

10. La evaluación y la acreditación de las instituciones no universitarias

Según lo fijado por la ley de Educación Superior, el Consejo Federal de Educación aprobó en los años 1997 y 1998 las resoluciones que establecen los mecanismos de evaluación y acreditación de los institutos de formación docente (IFD) y de las carreras que ellos dicta y los de validación nacional de estudios y títulos docentes.

Las provincias deben constituir las respectivas unidades provinciales de evaluación (UEP), tanto para la evaluación y acreditación de los institutos como de las carreras que se dicten. Estas unidades están integradas por especialistas previamente calificados e incorporados a un registro nacional. Las UEP pueden emitir dictámenes de aprobación, basados en los parámetros comunes mínimos establecidos por el Consejo Federal. Con base en los dictámenes aprobatorios, las autoridades educativas provinciales dictan las respectivas resoluciones convalidando los IFD y sus carreras y las envían al Ministerio de Educación de la Nación para la tramitación de la validez nacional de los títulos. Si el IFD y las carreras tienen acreditación plena se otorga la validez nacional; si uno u otras están acreditados con reservas por la UEP, se otorga validez únicamente para la cohorte en curso.

Los institutos que otorgan títulos docentes son 1210; de ellos 679 son de gestión estatal y 531 de gestión privada. Según la información disponible, de los 1210 IFD sólo 171 están acreditados; es decir, el 14%. De las 2775 carreras de formación docente que se ofrecen, sólo 364 (el 13%) otorgan títulos con validez nacional.

Las provincias que han avanzado en el proceso de evaluación y acreditación de IFD son las siguientes: Corrientes, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Tucumán. Del total de 725 IFD (60% del total) de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fé y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ninguno está acreditado, evidenciando una inexplicable mora por parte de las jurisdicciones

educativas más grandes y con mejores posibilidades académicas para llevar a cabo los procesos de evaluación y acreditación de la formación docente.

En relación con el resto de las instituciones no universitarias –las de formación técnico-profesional- este proceso todavía no se ha iniciado.

Por lo tanto, parece prioritario avanzar en la evaluación y acreditación de la educación superior no universitaria en su conjunto para favorecer su mejoramiento y la articulación con la universitaria, tal como lo establece la ley de Educación Superior. La deseable articulación entre las dos grandes modalidades institucionales está condicionada al fortalecimiento de los procesos de evaluación y acreditación de instituciones y carreras en la educación superior no universitaria, proceso en que las universidades deberían participar.

11. La acreditación de carreras universitarias en el MERCOSUR²

El MERCOSUR incluyó desde su inicio al Área Educación entre sus aspectos prioritarios e instituyó a la Reunión de Ministros de Educación (RME) como ámbito de decisiones sobre esta temática. Avanzó rápidamente en relación con el reconocimiento de títulos y estudios para la educación primaria básica y para la enseñanza media general y técnica y se abocó a los procesos más complejos de reconocimiento y acreditación de títulos y estudios de nivel superior.

En junio de 1998 los Ministros de Educación de los países del MERCOSUR y los de Chile y Bolivia aprobaron un Memorando de Entendimiento para la Implementación de un Mecanismo Experimental para la Acreditación de Carreras de Grado. Este Memorando de Entendimiento planteó, entre otros, los siguientes puntos principales:

- Otorgar validez a los títulos de aquellas carreras que lo requieran para el ejercicio de la profesión.
- Adoptar un sistema de libre adhesión, periódico de aplicación gradual y experimental.
- Incluir un paso previo de autoevaluación.
- Proceso de evaluación por pares de acuerdo con los requisitos establecidos a nivel regional.
- Los requisitos se referirán a la carrera en su integridad (planes de estudio, cuerpo docente, la infraestructura y equipamiento, etc.)
- Los organismos de competencia a nivel nacional serán las “Agencias Nacionales de Acreditación”
- Se establece la creación de la “Reunión de Agencias de Acreditación del MERCOSUR” como instancia de monitoreo y cooperación regional.

La RME dispuso en el año 2002 la puesta en marcha del Mecanismo Experimental en las carreras de agronomía, ingeniería y medicina. Como ya ha sido señalado, el proceso se ha iniciado para agronomía, por lo que –según lo establecido- la CONEAU ha comenzado la tarea de acreditación en las carreras de cinco universidades (ver punto 9)

12. Evaluación y acreditación de instituciones y programas de educación a distancia o virtual

La ley de Educación Superior autorizó la creación de instituciones universitarias que respondan a modelos diferenciados de diseño institucional y de metodología pedagógica –entre ellas las de educación a distancia- previa evaluación de su factibilidad y de la calidad de la oferta académica. Establece, asimismo, que serán creadas o autorizadas según las previsiones vigentes

² Tomado de: Fernández Lamarra, Norberto, **Los procesos de evaluación y acreditación universitaria en América Latina. La experiencia del MERCOSUR**, Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación de España, Madrid, febrero de 2003

para las restantes instituciones y serán sometidas al mismo régimen de títulos y de evaluación y acreditación.

En ese marco el Poder Ejecutivo dictó el decreto N° 081 en enero de 1998 referido a la creación, reconocimiento o autorización de instituciones universitarias a distancia, planteando los requisitos que, en términos generales, son equivalentes a los aplicados a las de modalidades tradicionales. En ese mismo año, el Ministerio de Educación aprobó por resolución las normas específicas para las instituciones, carreras y programas con modalidad a distancia. En el año 2001 el Ministerio estableció la norma para el reconocimiento oficial provisorio de los títulos de posgrado desarrollados con la modalidad no presencial o a distancia hasta que se dicte el marco regulatorio para este tipo de posgrados y que, por lo tanto, la CONEAU pueda abocarse a su acreditación. Actualmente se están definiendo los criterios y estándares para la acreditación de posgrados a distancia, a partir de una consulta internacional llevada a cabo en el mes de mayo de 2003.

Las regulaciones que se establezcan en su momento para la acreditación de programas de grado y posgrado deben fijar criterios de calidad y estándares específicos que atiendan simultáneamente a los aspectos académicos de los contenidos –al igual que los programas presenciales- y a las modalidades tecnológicas y estrategias metodológicas a utilizar para su desarrollo (“el continente”)

13. Acreditación de universidades extranjeras

Según lo establecido en las respectivas normativas –particularmente el decreto N° 276 de marzo de 1999- las sedes de instituciones universitarias extranjeras en el país son consideradas para su reconocimiento bajo las mismas pautas que las relativas a la acreditación de nuevas instituciones privadas. Para ello, deberán solicitar previamente el reconocimiento de su personería jurídica y posteriormente al otorgamiento de su autorización provisorio quedan sometidas a las mismas exigencias, condiciones y mecanismos de control y seguimiento que las demás instituciones.

La CONEAU ha asumido para estos casos los mismos requisitos de presentación, exigencias, tramitación, criterios de evaluación, guías para el análisis y procedimientos técnico-administrativos que los que utiliza para la autorización provisorio de instituciones universitarias privadas. En dicho proceso se tienen en cuenta los resultados de los procesos de evaluación efectuados por agencias de reconocido prestigio así como los antecedentes nacionales e internacionales de la institución solicitante. Las que no fuesen autorizadas no podrán funcionar legalmente en el país.

Se han presentado dos solicitudes de reconocimiento de universidades extranjeras: una fue aprobada (la Universidad de Bolonia) y la otra rechazada.

Para los casos de acreditación de programas de grado y de posgrado de instituciones extranjeras no autorizadas en el país, sólo se aceptan si son presentadas por una institución universitaria nacional y requieren los mismos requisitos, criterios y tramitación que los restantes programas. En los casos de doble titulación entre una universidad nacional y otra extranjera, se acredita sólo la titulación nacional.

14. Entidades de evaluación y acreditación

La ley de Educación Superior prevé la organización y funcionamiento de entidades privadas que se constituyan con fines de evaluación y acreditación universitaria (EPEAUs), las que deberán contar con el reconocimiento del Ministerio de Educación, previo dictamen de la CONEAU. Deberán utilizar los criterios y estándares establecidos por el Ministerio, al igual que la CONEAU.

En setiembre de 2002, el Ministerio de Educación estableció por resolución ministerial los requisitos y los procedimientos para el reconocimiento y funcionamiento de estas entidades. Los

requisitos se refieren a la trayectoria de sus integrantes, a la coincidencia de sus objetivos con el mejoramiento de la calidad universitaria, a la adecuación de su personal y sus recursos, a su responsabilidad financiera, académica y administrativa y a la constitución de sus órganos de conducción. Se establece que la CONEAU debe expedirse tanto sobre el cumplimiento de los requisitos antes de su reconocimiento como, de producirse éste, sobre los informes anuales que estas entidades deben presentar. Las mismas deben utilizar los manuales de procedimientos y el registro de expertos de la CONEAU.

Las funciones que las EPEAUs puedan desarrollar son las de evaluación externa y las de acreditación de grado y de posgrado. No pueden asumir las funciones de regulación del sistema universitario privado (reconocimiento provisorio y definitivo de nuevas universidades y seguimiento anual de las instituciones con reconocimiento provisorio), las que quedan reservadas con exclusividad a la CONEAU.

Hasta ahora la CONEAU ha evaluado dos proyectos de EPEAUs: uno de ellos con dictamen preliminar favorable, pero su habilitación está sujeta a un análisis de carácter sustantivo por parte de la CONEAU, el que está siendo realizado actualmente. El otro tuvo un dictamen desfavorable.

15. Conclusiones, perspectivas y propuestas

La descripción de los procesos de evaluación y acreditación llevados a cabo en la Argentina en la última década permiten plantear algunas ideas principales que contribuyan al mejoramiento de los mismos:

a) en cuanto a fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (FODA)

En relación con cada una de las funciones que desarrolla la CONEAU se han ido planteando los principales aspectos positivos y negativos (fortalezas y debilidades), por lo que en este punto se revisarán, a modo de síntesis, las principales.

- **Fortalezas:**
 - ha habido escasas resistencias y se ha ido conformando un consenso favorable en cuanto a la labor de la CONEAU y a su legitimidad;
 - sus tareas de evaluación y acreditación parecen haber repercutido favorablemente en las instituciones universitarias, en el mejoramiento de las mismas y en la reflexión interna;
 - el desempeño de los pares evaluadores ha gozado de autonomía e independencia;
 - la CONEAU ha realizado eficazmente y en forma transparente su función reguladora del sistema universitario, en especial en cuanto a los procesos de fuerte expansión de las nuevas universidades y de los posgrados y en el seguimiento y evaluación de instituciones privadas con reconocimiento provisorio;
 - la CONEAU ha ido desarrollando gradualmente un modelo flexible y propio de evaluación y acreditación, diferenciado de los utilizados en otros países de la región y de fuera de ella.
- **Debilidades:**
 - los procesos de autoevaluación institucional han registrado escasa participación de docentes y estudiantes y, en muchos casos, han sido esencialmente formales, ritualistas y autocomplacientes,
 - se evidencia la falta de un número suficiente de profesionales formados para tareas de evaluación y acreditación, tanto en las instituciones universitarias como en los comités de pares evaluadores, ya que los mismos están integrados por académicos y profesionales adecuadamente formados en sus disciplinas pero con evidente falta de capacitación y experiencia para las tareas de evaluación y acreditación;
 - los informes de evaluación externa y de acreditación de posgrado son muy distintos en cuanto a contenidos y profundidad, con escaso tratamiento de lo relativo al mejoramiento de la calidad y evidenciando concepciones muy diversas y, a veces, contradictorias;
 - los procesos de evaluación externa y de acreditación de instituciones y de programas son excesivamente extensos, lo que genera tensiones que afectan a las instituciones;
 - se registran comportamientos de carácter “corporativo” por parte de los pares muy disímiles y contradictorios;

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- en acreditación de programas, mientras los criterios y estándares de posgrado son excesivamente genéricos los de grado son muy detallados y reflejan en exceso pautas específicas de cada una de las carreras.

El afianzamiento de las fortalezas y la superación gradual de las debilidades se constituye en una **oportunidad** muy significativa para que los procesos de evaluación y acreditación se constituyan en ejes significativos de una estrategia de educación superior que le posibilite al país contar con instituciones con crecientes niveles de calidad y que funcionen en forma pertinente, eficiente y transparente.

En caso de no superarse estas debilidades, la principal **amenaza** es que estos procesos se vayan diluyendo y que se planteen fuertes críticas y resistencias por parte de la sociedad y de las instituciones universitarias.

b) en cuanto a las concepciones sobre calidad y a las estrategias organizativas de evaluación y acreditación asumidas:

- la preocupación por los temas de la calidad y su aseguramiento es relativamente nueva en el sistema educativo argentino y en la educación superior, ya que se plantea recién a partir de fines de los 80, por lo que no existe una tradición arraigada en este aspecto;
- no ha habido un debate fundamentado en esta última década sobre las concepciones acerca de la calidad, por lo que puede afirmarse que han estado vigentes varias en los distintos procesos de evaluación y acreditación, quizás sin ser armonizadas adecuadamente, por lo que pueden ser limitadamente comparables. Así, en evaluación institucional han predominado concepciones muy distintas, según los diferentes comités de pares y miembros de la CONEAU intervinientes, aunque en general han sido las de las universidades tradicionales.
En la acreditación de posgrados las de las respectivas corporaciones académicas, muchas veces en puja con las corporaciones profesionalistas. En la acreditación de grado, las de las asociaciones de facultades de cada carrera considerada. En acreditación de nuevas instituciones la de las universidades nacionales tradicionales, muchas veces cristalizadas y contrarias a la innovación.
- la CONEAU tiene a su cargo una múltiple cantidad de funciones de evaluación y acreditación de instituciones y programas de grado y posgrado, diferenciándose de agencias similares en otros países, tanto en el MERCOSUR como en América Latina, del Norte y Europa. Esto plantea ventajas en cuanto a la articulación de funciones de carácter complementario y dificultades para atender un volumen muy grande y diversificado de tareas.
- la CONEAU está integrada por seis miembros propuestos por el Congreso de la Nación, por lo que algunos especialistas estiman que la incidencia de los factores de política partidaria podría ser muy decisiva, si a esto se agrega la “politización partidaria” del Consejo Interuniversitario Nacional y de las propias universidades nacionales.
- la fuerte concepción vigente sobre autonomía universitaria planteó una tensión con los procesos de evaluación y acreditación universitaria iniciados en la década del 90, aunque dicha tensión fue procesándose adecuadamente.

c) en cuanto a los procesos de evaluación y acreditación universitaria:

- la “cultura de la evaluación” no ha tenido históricamente arraigo en la educación y en la universidad argentina, aunque parecería que muy lentamente va incorporándose. En 6 años realizaron evaluaciones institucionales menos del 40% de las universidades y algo más de la mitad de ellas han establecido acuerdos con la CONEAU para concretar estos procesos.
- este bajo número de instituciones comprometidas con los procesos de evaluación institucional tiene varias posibles explicaciones:
 - las resistencias a la evaluación en ámbitos institucionales sin una “cultura organizacional” acorde con este tipo de prácticas;
 - la falta de modelos e instrumentos metodológicos adecuadamente difundidos y de especialistas formados en esta área, ya señalado;
 - la carencia de una estrategia político-institucional tanto por parte del Ministerio de Educación como de la CONEAU acerca de hacer cumplir a las instituciones universitarias lo establecido en el art. 44 de la ley de Educación Superior en cuanto a que las evaluaciones externas se harán como mínimo cada seis años;

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- la no vinculación entre la evaluación y el financiamiento de la institución al haberse asumido una estrategia de “evaluación sin premios y castigos”.
- los procesos de acreditación de grado y de posgrado han tenido mayor participación de las instituciones universitarias, ya que prácticamente han abarcado a la totalidad de las mismas, porque la acreditación está asociada a la validez nacional de los títulos y son un indicador fuerte en materia de calidad;
- la autoevaluación de las propias instituciones se constituye en uno de los aspectos centrales para el mejoramiento de la calidad institucional, por lo que deben asumirse estrategias para su fortalecimiento, tanto desde la CONEAU como desde las instituciones, promoviendo redes de intercambio y cooperación;
- los procesos de acreditación institucional, en especial con los proyectos de nuevas universidades privadas, han sido relativamente exitosos ya que han evitado una proliferación excesiva de las mismas, como ha ocurrido en otros países de América Latina.
- la sociedad y los medios de comunicación han recibido con interés la puesta en marcha y desarrollo de los procesos de evaluación y acreditación universitaria, aunque todavía no inciden significativamente en la elección de instituciones y programas por parte de los usuarios.
- las conclusiones y recomendaciones surgidas de los procesos de evaluación realizados por la propia CONEAU y por el Programa de Reforma de la Educación Superior –con opiniones fundamentadas de rectores y de otras autoridades universitarias, directores de carreras de posgrado y evaluadores- deben constituirse en la base para el mejoramiento de los procedimientos, metodologías, instrumentos y formularios utilizados por la CONEAU;
- los procesos de evaluación y acreditación deben concebirse como complementarios ya que el mejoramiento de uno favorece al otro y viceversa.
- ambos procesos producen un nuevo tipo de información y documentación -de gran significación- sobre la educación superior por lo que sería deseable que fuese utilizada en los estudios e investigaciones que se llevan a cabo en los ámbitos académicos y que la CONEAU los organice en forma sistemática para un pleno aprovechamiento, tanto en los procesos de evaluación institucional como en los de acreditación de instituciones y de programas de grado y de posgrado;
- la evaluación y acreditación por pares asegura pertinencia académica pero no evita que sean afectadas por las disímiles “culturas corporativas” de cada área o profesión académica; así si se analiza el comportamiento de los mismos se pueden observar importantes diferencias entre áreas académicas y profesionales, en las que algunas tienden a mostrar resultados en promedio más altos y otras en que ocurre lo inverso. También es de señalar que la casi totalidad de los pares proviene del ámbito académico-universitario, por lo que se han utilizado muy pocos pares provenientes de otros sectores académico-profesional, como ser el sector público, las empresas y otros ámbitos de desempeño de los profesionales. Esto ha conducido a una fuerte incidencia en los procesos de evaluación y acreditación de la concepción “corporativa” de los universitarios;
- el desarrollo de nuevas concepciones de evaluación y acreditación de la calidad, tal como se plantea en el “Modelo de Gestión de Calidad para Instituciones Educativas” de la Fundación Premio Nacional de la Calidad y el desarrollo de la Norma ISO 9001 para Educación por parte del IRAM, constituyen estrategias alternativas que, probablemente, enriquezcan los procesos de evaluación y acreditación.

d) en cuanto a los aspectos de política y de gestión institucional:

- se hace necesario plantearse una nueva concepción de la política y la gestión universitaria en la que los procesos de evaluación deben tener carácter permanente y continuo y convertirse efectivamente en herramientas de cambio institucional y de mejoramiento de la calidad;
- los procesos de evaluación institucional y de acreditación de carreras de grado y posgrado son favorecedores de la integración regional, como lo han asumido la Unión Europea y el propio MERCOSUR;
- los procesos de evaluación y acreditación deberían facilitar el desarrollo de nuevas políticas y estrategias institucionales para atender el desafío de una gestión universitaria autónoma, eficiente, responsable, pertinente con los requerimientos nacionales y locales y que funcione de cara a la sociedad. Esto se constituye en un desafío para estos procesos y para su deseable aporte al mejoramiento y transformación de la universidad argentina.

16. Bibliografía y documentación utilizada

- CONEAU, **Contribuciones para un análisis del impacto del sistema de evaluación y acreditación**, Buenos Aires, Argentina, octubre de 2002
- CONEAU, **Informes sobre Proyectos Institucionales**, Serie Documentos Básicos, N° 2, Buenos Aires, mayo de 1999
- CONEAU, **Lineamientos para la evaluación institucional**, Buenos Aires, noviembre de 1997
- CONEAU, **Informes de evaluaciones externas**
- CONEAU, **Información y documentación inédita**
- CONEDUS (Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior), **Informe Final**, Buenos Aires, abril de 2002
- Dirié, Cristina y equipo, **Mapa de la Oferta de Educación Superior en la Argentina del 2000**, CONEDUS, Buenos Aires, 2001
- FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto, **La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas**, IESALC / EUDEBA, Buenos Aires, abril de 2003
- FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto, **La evaluación y la acreditación universitaria en la Argentina. Informe Preliminar**, Proyecto ALFA-ACRO, Buenos Aires, junio de 2002
- FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto, **Los procesos de evaluación y acreditación universitaria en América Latina. La experiencia del MERCOSUR**, ANECA, Madrid, febrero de 2003
- FUNDACIÓN PREMIO NACIONAL DE LA CALIDAD, **Modelo de evaluación de la gestión de la calidad para instituciones educativas. Una herramienta para la autoevaluación institucional**, Buenos Aires, diciembre de 2000.
- IRAM, **Guía para la interpretación de la Norma ISO 9001: 2000 en la educación. Norma IRAM 30.000**, Buenos Aires, enero de 2003.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA y TECNOLOGÍA, SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS, **Resoluciones ministeriales, información y documentación**.
- VILLANUEVA, Ernesto, **El sistema argentino de evaluación y acreditación universitaria**, CNA, Cartagena, Colombia, julio de 2002