

***La evaluación y la acreditación universitaria
en la Argentina***

1

Sonia Araujo

Doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación.

Núcleo de Estudios Educativos y Sociales,
Facultad de Ciencias Humanas.

Universidad Nacional del Centro de la Provincia
de Buenos Aires, Argentina.

Email: saraujo@fch.unicen.edu.ar

La década de 1990 se caracterizó por la incorporación de cambios profundos en las universidades de la mayoría de los países que fueron relativamente independientes de las particularidades de los contextos sociopolíticos nacionales. Las transformaciones siguieron un patrón similar de cambio materializado en un conjunto de rasgos tales como la expansión del sector privado en la educación superior, el cobro de aranceles a los estudiantes en las universidades de gestión estatal, la reducción de los aportes gubernamentales y la búsqueda de fuentes alternativas de financiación, la diferenciación salarial entre los académicos y la introducción del sistema merit pay, la competencia entre instituciones por fondos y estudiantes, la asociación entre universidades y empresas, y el debilitamiento de las fronteras entre lo público y lo privado por razón de un cambio del financiamiento orientado hacia un modelo híbrido (Shugurensky, 1998; Araujo, 2003, 2007; Leite y Herz Genro, 2012; Krotsch, 2002).

En el marco de las mutaciones señaladas se instala una nueva relación entre el Estado y las universidades en la que la evaluación juega un rol central como dispositivo de regulación. La emergencia del denominado Estado Evaluador (Neave, 1994) en el caso de los países latinoamericanos significó el establecimiento de un nuevo contrato entre el Estado y las instituciones destinado a “proporcionar incentivos para elevar su calidad, mejorar su desempeño e introducir innovaciones en función de la satisfacción de demandas y necesidades de desarrollo del país” (Brunner, 1994: 25).

Se introdujo una nueva epistemología que acompañó las reformas neoliberales a través de la acentuación de los términos calidad, evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior como un hecho natural, normal e indispensable para el buen funcionamiento de los sistemas (Leite y Herz Genro, 2012). La orientación hacia la mejora de la calidad fue tema prioritario de históricos organismos internacionales de cooperación técnica y cultural como el BM, el BID, la UNESCO y la OCDE y de la configuración de nuevos, fundamentalmente a través del formato de redes, quienes a través de diversas estrategias promovieron una ideología mundial de la calidad vía transferencia internacional (Araujo, 1999). Esta retórica global se materializó en la creación de agencias nacionales con el propósito de evaluar y garantizar la calidad de las instituciones y los programas de educación superior con diversas estructuras, composición, propósitos e impactos en los sistemas.

En la Argentina las políticas enmarcadas en las tendencias a priorizar los problemas de calidad y eficiencia forman parte de la segunda generación de reformas del Estado caracterizada por las mejoras en términos de calidad institucional, principalmente en aquellas que son funciones indelegables del Estado (justicia, educación, seguridad, salud) (Camou, 2007). Asimismo se desplegaron en tres fases: la primera se extiende entre 1989 y principios de 1993 caracterizada por la etapa de construcción de la agenda; la segunda desde 1993 a 1997 en la que se construye e implementa la política de evaluación; y la tercera, a partir de esa fecha, en la cual se asiste a la estabilización y burocratización de la misma (Krotsch, 2002).

La primera etapa estuvo atravesada por una alta conflictividad entre el Estado y las universidades fundada en la resistencia de estas a relegar parte de la autonomía institucional en los procesos de evaluación externa (Álvarez, 1996; Araujo, 2007). En la se-

gunda se instalaron las actividades de evaluación y acreditación, primeramente en el contexto de iniciativas de la Secretaría de Políticas Universitarias, y luego como funciones de una agencia nacional, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), creada por el artículo 46º de la Ley de Educación Superior Nº 24.521/95 (LES).

En la Argentina la CONEAU es el organismo descentralizado y autónomo que desarrolla la evaluación de las instituciones de educación superior universitaria. En este sentido, abarca un conjunto amplio de tareas que se concretan en las siguientes funciones:

Coordinar y llevar adelante la evaluación externa de las instituciones universitarias.

Acreditar carreras de grado y de posgrado.

Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de universidades nacionales o el reconocimiento de una institución universitaria provincial.

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 evaluará el período de funcionamiento provisoria de dichas instituciones.

Las funciones de la CONEAU dan cuenta de dos enfoques en la implementación de la política de evaluación con diferentes propósitos, referentes e impacto en el conjunto de la educación superior universitaria. Uno de ellos es la evaluación centrada en las instituciones y el otro la acreditación focalizada en las carreras.

El artículo 44º de la LES establece que las instituciones deben asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional con el propósito analizar logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementan con evaluaciones externas, cada seis años, en el marco de los objetivos definidos por los propios establecimientos lo cual promueve la diversidad institucional. Este proceso de evaluación alcanza las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las universidades nacionales, también la gestión institucional. La evaluación externa puede ser realizada por la CONEAU o por agencias privadas con la participación de pares académicos de reconocida trayectoria. En la actualidad, una cuestión problemática es que, si bien se plantea la obligatoriedad de la evaluación institucional cada seis años, en la mayor parte de las instituciones dicha periodicidad no ha sido cumplida, pues no se instaló como una práctica sistemática, cotidiana y necesaria para el fortalecimiento de la gestión de las universidades. Una de las hipótesis para dar respuesta a esta situación es la formulada por Stubrin (2009: 319), para quien se trata de “una herramienta demasiado virtuosa para la vida que vivimos porque no conecta con recursos, no conecta con rankings, no conecta con estímulos o incentivos determinados”.

Con relación a las instituciones universitarias la CONEAU realiza otras dos funciones. Por un lado, se pronuncia sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional de nuevas instituciones para que el Ministerio de Educación nacional autorice su puesta en marcha. Por el otro, prepara informes para la autorización provisoria de in-

stituciones privadas y para el reconocimiento definitivo así como los informes de seguimiento durante el período de autorización provisoria.

Los artículos 39º, 43º y 46º de la LES introducen la acreditación que, a diferencia del modelo de evaluación de instituciones, se basa en criterios y estándares cuya definición es producto del acuerdo entre el Consejo de Universidades y el Ministerio de Educación nacional, el que suscita una tendencia hacia una mayor homogeneización del sistema. El Consejo de Universidades es presidido por el Ministro de Educación y está integrado por el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional constituido por los Rectores de universidades públicas, la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, por un representante de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación –que deberá ser rector de una institución universitaria– y un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación. Este último es el organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional para asegurar la unidad y articulación del sistema educativo nacional y lo conforman el Ministro de Educación nacional, las máximas autoridades educativas de las jurisdicciones provinciales y tres representantes del Consejo de Universidades.

El artículo 39º refiere a la acreditación de las carreras de posgrado, esto es, especialización, maestría y doctorado. El artículo 43º, a su vez, indica que las titulaciones 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– requieren el respeto de la carga horaria mínima, considerar los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades y, además, deben ser acreditadas periódicamente por la Coneau o por entidades privadas reconocidas. En el caso de las carreras de grado tienen un rol crucial en la definición de los estándares y criterios los Consejos o Asociaciones de Decanos de las facultades donde se dictan como el Consejo Federal de Decanos de Ingeniería (CONFEDI), la Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina (AFCIMERA), entre otros. También se señala que el Ministerio de Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos. Finalmente, el artículo 46 determina como una de las funciones de la Coneau la acreditación de las carreras de grado y de posgrado, cualquiera que sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares aprobados.

El proceso de acreditación de las carreras de grado y posgrado, a diferencia de la evaluación institucional, tiene una vinculación directa con el reconocimiento oficial y el otorgamiento de validez nacional de la titulación. En el caso de los posgrados, rige la Resolución N° 160/11, que reemplazó a la Resolución N° 1168/97. En la actualidad, se determinan dos instancias de acreditación: 1) para las carreras nuevas, esto es, las que no se han puesto en práctica y no cuentan con alumnos, y a las que se le otorga la acreditación provisoria hasta la primera convocatoria para acreditar carreras en funcionamiento en el área que corresponda –Ciencias Humanas, Ciencias Básicas, Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Jurídicas y Ciencias Aplicadas; 2) para las carreras en

funcionamiento, esto es, para aquellas que se están implementando y que se presentan para su acreditación en la convocatoria realizada por la coneau. En esta situación, cuando se cumple con los criterios y estándares, se otorga una acreditación por tres años la primera vez, y por seis en las siguientes, toda vez que cuenten con egresados. La acreditación determina la inclusión de jerarquías porque la categorización —se realiza a solicitud de la institución porque es voluntaria— indica distintos niveles de calidad de la propuesta formativa: las carreras pueden ser calificadas con “A”, excelentes, “B”, muy buenas, y “C”, buenas. Cabe destacar que, hasta la actualidad, el resultado de la acreditación, del mismo modo que en la evaluación institucional, no se vincula con ningún tipo de financiamiento gubernamental. A diferencia del pregrado y grado universitario que en las universidades públicas es gratuito, el posgrado se rige por el principio de autofinanciamiento entendido como la cobertura de los costos a través del cobro de aranceles a los estudiantes.

En la acreditación de carreras de grado, desde la primera convocatoria para la acreditación de las carreras de medicina, en la Ordenanza 005/99, se establecieron tres posibles resoluciones: 1) no acreditar; 2) acreditar por seis años para las carreras que cumplan con el perfil previsto en los estándares; 3) acreditar por tres años en los casos que, a pesar de no haberse logrado el perfil previsto, hubiesen elementos suficientes para considerar que se contaba con la capacidad para desarrollar estrategias de mejoramiento. Esta fórmula buscó evitar que la penalización originada en la no acreditación por seis años tuviera consecuencias negativas para las instituciones o una cristalización de situaciones de desigualdad en el seno del sistema universitario. La política de la CONEAU consistió en mantener el rigor de las evaluaciones sin flexibilizar las exigencias de los estándares, creando así las condiciones para la proposición de líneas de mejoramiento en el caso de las carreras que no cumplían perfectamente los parámetros. Se aprobó la acreditación con compromisos que son planteados en los planes de mejora elaborados por las instituciones (Villanueva, 2008). En este contexto, a través de la spu, fueron propuestos para las carreras declaradas prioritarias los Proyectos de Mejoramiento no competitivos, financiados por el gobierno nacional. Dicha iniciativa consiste en la utilización, por parte del gobierno, del financiamiento como herramienta para la promoción del cambio universitario, sobre la base de la constatación de resultados en el ámbito de las instituciones y de la presentación de propuestas de mejoramiento asumidas institucionalmente para su cumplimiento en un determinado lapso (Araujo y Trotta, 2011). El financiamiento cubre diferentes aspectos destinados a la consolidación de las carreras, como el mejoramiento de la gestión académica, las actividades interinstitucionales, el desarrollo de recursos humanos, académicos y de infraestructura, así como la mejora del equipamiento y las bibliotecas.

Entre las carreras que han definido sus estándares y criterios y que han pasado por procesos de acreditación pueden citarse Medicina, Ingeniería Agronómica, diversas especialidades de Ingeniería, Arquitectura, Medicina Veterinaria, Geología, Informática, Psicología, Licenciatura en Biología, Odontología, Licenciatura en Química, Farmacia y Bioquímica, Ingeniería en Recursos Naturales, Ingeniería Zootecnista e Ingeniería Forestal.

La CONEAU también ha tenido una activa participación en el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario (MEXA) en las carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina como uno de los países integrantes del Mercado Común del Sur (Mercosur) suscrito en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Stubrin, 2007). En el año 2007, como continuidad de este proyecto, se firmó el Memorando de Entendimiento para la implantación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento de títulos en el Mercosur y Estados Asociados (Arcu-Sur) que se extendió a un conjunto más amplio de profesiones, agregándose Arquitectura, Enfermería, Medicina Veterinaria y Odontología (Leite y Herz Genro, 2012). Arcu-Sur es un Sistema de Acreditación Regional de carreras universitarias en el cual la calidad académica de los títulos de grado acreditados en el sistema es reconocida por los Estados miembros y los Estados asociados del Mercosur.

Reflexiones finales

En la Argentina, durante la década de 1990 en el gobierno de corte neoliberal y como parte de la agenda gubernamental, fueron sancionados y diseñados los encuadres normativos que sustentan, hasta la actualidad, las principales orientaciones en materia de evaluación del sistema universitario, caracterizadas por la coexistencia de enfoques de evaluación y la presencia de distintas estrategias gubernamentales implantadas para la búsqueda de legitimidad política. Las diferencias para encarar la evaluación de instituciones y de carreras en un contexto de alta valoración de la autonomía institucional, uno de los pilares fundamentales de la Reforma Universitaria de 1918, contribuyó a moderar los cuestionamientos y a superar las resistencias tanto a las políticas como a los dispositivos de evaluación. Se trata de decisiones singulares en el plano de la política, cuya traducción en las estrategias gubernamentales y en los aspectos instrumentales habrían posibilitado su aceptación, su apropiación y su reproducción, sin que hayan sufrido cambios significativos desde su propia implantación como política gubernamental, en un inicio, y luego como política de Estado (Araujo, 2014).

Si bien es cierto que las evaluaciones institucionales no se realizan cada seis años como lo establece el marco legal vigente, en el período 1998-2011 la CONEAU realizó 80 evaluaciones externas y en el período 1996-2011 revisó 118 trámites de autorización provisoria de instituciones universitarias de los cuales 18 proyectos tuvieron informe favorable, 44 informe desfavorable, 41 fueron retirados por la institución solicitante, 6 fueron devueltos al Ministerio de Educación y 9 proyectos estaban en análisis lo cual evidencia el significativo papel que ha tenido el organismo en la regulación de la expansión de instituciones privadas. Con respecto a la acreditación de posgrados la CONEAU hasta el momento ha evaluado 8.151 trámites correspondientes a 4.959 carreras en funcionamiento y 3.192 carreras nuevas (CONEAU, 2017). Al mismo tiempo, desde el año 2000 en el que se llevó a cabo la primera convocatoria para la acreditación de Medicina, se ha ido incrementando el número de convocatorias para acreditar otras carreras de interés público.

La CONEAU también se ha integrado al conjunto de agencias nacionales a través de la participación de redes como la Red Iberoamericana de Agencias de Acreditación en Educación Superior (RIACES), la Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) y de la Red Internacional de Agencias de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (INQAAHE, International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education).

Bibliografía

Álvarez, Sonia (1996): "Combates y debates sobre la evaluación de la calidad en la Argentina", en revista Pensamiento Universitario, Año 4, Nº 4/5, pp. 3-17.

Araujo, Sonia (1999): "La dimensión europea en la evaluación de la calidad de la educación superior: ¿hacia una ideología mundial de la calidad vía transferencia internacional?", en revista Avaliação, Revista da Rede de Avaliação institucional da Educação Superior, vol. 4, Nº 4 (14), pp. 15-25.

Araujo, Sonia (2003): Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura, La Plata, Al Margen/nees.

Araujo, Sonia (2007): "Evaluación institucional y cambio universitario. Un difícil proceso de reconstrucción", en Krotsch, Pedro, Camou, Antonio y Prati, Marcelo (coords.), Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina, Buenos Aires, Prometeo.

Araujo, Sonia (2014): "La evaluación y la Universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas", en Revista de la Educación Superior, Vol. XLIII (4), Nº 172, octubre-diciembre del 2014, p. 57-77.

Araujo, Sonia y Trotta, Lucía (2011): "La acreditación de las Ingenierías: configuración compleja en la institucionalización de la política", en Revista Archivos de Ciencias de la Educación, 4ª Época, 5(5), La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

Brunner, José Joaquín (1994): "Estado y educación superior en América Latina", en Neave, Guy y Van Vught, Frans. Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa, Barcelona, Gedisa.

Camou, Antonio (2007): "Los 'juegos' de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y universidad", en Krotsch, Pedro, Camou, Antonio y Prati, Marcelo (coords.), Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina, Buenos Aires, Prometeo.

coneau (1997). Educación Superior. Carreras de Posgrado –criterios y estándares. Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación. (Resolución 1168/97).

coneau (2011): Educación Superior. Carreras de Posgrado –criterios y estándares. Buenos Aires, Ministerio Educación. (Resolución 160/11).

CONEAU (2012): La CONEAU y el sistema universitario argentino. Memoria 1996-2011, Buenos Aires, CONEAU.

CONEAU (2017): Posgrados acreditados en la República Argentina, Buenos Aires, CONEAU.

Krotsch, Pedro (2002): “El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina”, en Krotsch, Pedro (organizador). La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes, La Plata, Al Margen.

Leite, Denise y Herz Genro, María (2012): “Quo vadis? Avaliação e Internacionalização da Educação Superior na América Latina”, en Leite, Denise, Herz Genro, María Elly, Solanas, Facundo, Fiori, Vivian, Álvarez Ortega, Raúl Políticas de evaluación universitaria en América Latina: perspectivas críticas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO-Instituto Gino Germani.

Ministerio de Educación. Ley de Educación Nacional de Educación Superior N° 24.521/95. República Argentina.

Shugurensky, Daniel (1998): “La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónomo?”, en Alcántara Santuario, Armando, Pozas Horcasitas, Ricardo y Torres, Carlos Alberto (coords.) Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo, México, Siglo XXI.

Stubrin, Adolfo (2009): “La evaluación de la calidad. Balances y perspectivas”, en Gvirtz, Silvina y Camou, Antonio (coords.) La universidad argentina en discusión. Sistemas de ingreso, financiamiento, evaluación de la calidad y relación Universidad-Estado, Buenos Aires, Granica.

Stubrin, Adolfo (2007): “El mecanismo experimental de acreditación del Mercosur Bolivia Chile (MEXA): La evaluación y acreditación de la educación superior como herramienta de cooperación horizontal para el desarrollo y la integración internacional en bloques regionales”, en Didou Aupetit, Sylvie (coord.) Experiencias de convergencia de la educación superior en América Latina, México, UNESCO-CINVESTAV.

Villanueva, Ernesto (2008): “La acreditación en contexto de cambio: el caso de las carreras de ingeniería en la Argentina”, en revista Avaliação, Revista da Rede de Avaliação institucional da Educação Superior, v. 13, N° 3, pp. 793/805.