

Los procesos de evaluación de la calidad y de acreditación en la universidad argentina

NORBERTO FERNÁNDEZ LAMARRA

Profesor Titular de Administración de la Educación en las universidades nacionales de Buenos Aires, La Plata y Tres de Febrero. Director del Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, (NIFEDE) y del Programa de Posgrados en Políticas y Administración de la Educación en la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Presidente de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación. Ha sido Miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) entre los años 1996 y 2001.

Recebimento:10/07/02

Aprovação: 10/02/03

Resumen: Luego de una breve síntesis de la evolución histórica y de la caracterización actual de la educación superior en la Argentina, se analizan las políticas de calidad en la universidad hasta la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en 1996. Se describen la integración, la organización y la multiplicidad de funciones de la CONEAU. Se analizan los procesos de evaluación institucional y de acreditación de instituciones universitarias, de carreras de posgrado y de carreras de grado. En relación con la evaluación institucional se describen los procesos desde lo metodológico, en especial en lo referido a la evaluación externa ya que la autoevaluación es responsabilidad de cada institución universitaria. Se señalan algunos aspectos positivos y otros que no lo son tanto en relación a las primeras experiencias de evaluación externa: (33 universidades, algo más de un tercio del total). En cuanto a la acreditación de instituciones universitarias se analizan los procesos de autorización provisoria de nuevas instituciones universitarias privadas, el seguimiento de universidades privadas con autorización provisoria, el reconocimiento definitivo de universidades privadas, la autorización de nuevas universidades nacionales y el reconocimiento de instituciones universitarias provinciales. Se describe el proceso de acreditación de carreras de posgrado que ha abarcado a 1359 programas. En cuanto a la acreditación de carreras de grado se analiza lo llevado a cabo en cuanto a las de Medicina (24 carreras y 3 proyectos) y el inicio de la acreditación voluntaria de carreras de Ingeniería (188 carreras). Luego se describen los incipientes procesos de evaluación y acreditación de instituciones no universitarias. En la parte final del artículo se describen a modo de síntesis algunas ideas principales en cuanto a las concepciones y estrategias organizativas de evaluación y acreditación asumidas, a los procesos implementados y a los aspectos de política y gestión institucional.

Palabras-clave: Universidade argentina; CONEAU; Calidad; Evaluación; Acreditación.

Abstract: Quality Evaluation and Accreditation in Higher Education Processes in the Argentine University. After a brief synthesis of the historical evolution and present nature of higher education in Argentina the paper analyses policies concerning quality in the university up to the creation of the National Commission of University Evaluation and Accreditation (CONEAU) in 1996. It describes CONEAU's composition, organization, and its various functions. It analyses the processes of institutional evaluation and accreditation of universities and postgraduate and graduate degrees. It describes the processes involved in institutional evaluation from the methodological point of view, with particular reference to external evaluation since self-evaluation is the responsibility of each university institution. It points out some positive aspects - and some that are less so - of the first experiences of external evaluation: 33 universities, a little more than a third of the total. In relation to the accreditation of university institutions the paper analyses the processes of provisional authorization of new private university institutions, the follow-up in private universities with provisional authorization, the definitive recognition of private universities, the authorization of new national universities and the

recognition of provincial university institutions. The article also describes the process for the accreditation of postgraduate courses, which have risen to encompass 1359 programs. With regard to the accreditation of graduate degrees it analyses that carried out in those of Medicine (24 degrees and 3 projects) and the initiation of voluntary accreditation of Engineering degrees (188 degrees). Further on the paper considers the initial processes of evaluation and accreditation of non-university institutions. In the final section the paper describes by way of synthesis certain principal ideas concerning the concepts and organizational strategies of evaluation and accreditation adhered to, the processes implemented and questions of policy and institutional management.

Key-words: Argentine University; CONEAU; Quality; Evaluation; Accreditation.

1. Evolución histórico-política de la educación superior en la Argentina

Los orígenes de la educación superior en el territorio de lo que hoy es la República Argentina se remontan a la creación de un colegio jesuítico en 1613, en lo que es actualmente la Provincia de Córdoba. En 1622 se le otorga a dicho colegio la calidad de universidad, conjuntamente con otras instituciones educativas jesuíticas en los territorios coloniales de España en América. Se crea así la Universidad Mayor de San Carlos. En 1808 –luego de 40 años de expulsión de los jesuitas y poco antes de iniciarse el proceso de independencia- pasa a denominarse Universidad Real. En 1858 la ya Universidad de Córdoba se nacionaliza.

En 1821 se crea la Universidad de Buenos Aires, con una concepción napoleónica de “Université Impériale”. Su denominación se mantiene hasta la actualidad, por lo que esta Universidad es la única de las universidades nacionales que no se denomina Universidad Nacional.

En 1885 se dicta la Ley N° 1597, denominada Ley Avellaneda en homenaje a su autor, el entonces Senador Nacional, Rector de la Universidad de Buenos Aires y Ex-Presidente de la Nación, Dr. Nicolás Avellaneda. En sus sólo cuatro artículos se dan las normas básicas para el gobierno y la organización de las entonces dos universidades nacionales, la de Córdoba y la de Buenos Aires. Esta ley se mantiene vigente hasta 1947; es decir, por 62 años.

Hacia fines del siglo XIX se crean como provinciales dos nuevas universidades: en 1889 la de Santa Fe y en 1897 la de La Plata; ésta se nacionaliza en 1905 y la de Santa Fe en 1919 / 1920, con su actual denominación de Universidad Nacional del Litoral.

En 1916 asume Hipólito Yrigoyen, constituyéndose en el primer Presidente de la Nación realmente elegido por el pueblo a través del voto secreto y obligatorio. Su asunción significó un cambio político sustancial: el fin del dominio del poder por parte de los sectores oligárquicos y conservadores y su reemplazo por los sectores medios en proceso de ascenso social y político. En ese marco, en 1918 se registra en Córdoba un movimiento estudiantil de gran significación, el de la Reforma Universitaria, que rápidamente compro- metió a los principales dirigentes

del Gobierno y de la política nacional y se extendió a todas las universidades argentinas y a muchas de Latinoamérica.

Los temas centrales de la Reforma Universitaria han sido –y aún lo siguen siendo–: autonomía universitaria; cogobierno de docentes y estudiantes; función social de la universidad; coexistencia de la universidad profesionalista con la científica; cátedras libres; renovación pedagógica; extensión universitaria; centralidad de los estudiantes y de los jóvenes como destinatarios y protagonistas de la universidad; solidaridad con el pueblo y los trabajadores; compromiso de la universidad con el cambio social; la universidad debe “ir a la vida”.

Desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX se crearon diversas instituciones de educación superior no universitaria, tanto de formación profesional como de formación docente. Entre estas últimas se han destacado por su significación las de formación de profesores para el nivel medio y superior, que tuvieron un gran desarrollo cuantitativo y cualitativo en la educación argentina. Por ello, hasta la actualidad la mayor parte de los docentes es formado por este tipo de instituciones no universitarias.

En 1946 accedió a la Presidencia de la Nación Juan Domingo Perón y, junto con él, se estructuró una nueva alianza política integrada básicamente por los gremios de trabajadores. Esta alianza fue fuertemente resistida desde las universidades, por lo que el gobierno las intervino y el Congreso dictó en 1947 una ley universitaria cuyo objetivo principal fue asegurar el control político de las universidades por parte del gobierno y dejar de lado su autonomía.

Entre 1946 y 1955, año en que el Presidente Perón es derrocado, se registró una fuerte expansión del sistema educativo y, por ende, de la matrícula universitaria, que pasa de 47.400 estudiantes en 1945 a 136.362 en 1955, con un incremento de 10 años del 187%.

En 1955 el gobierno militar –fuertemente incidido por los sectores políticos y universitarios enfrentados a Perón– dictó varias “leyes de facto” por las que se reestablecen la Ley Avellaneda y los principios de la Reforma Universitaria. Esta “restauración reformista” posibilitó el desarrollo de un proceso universitario muy rico y valioso en términos científicos y académicos, que se extendió hasta 1966, año en que se produce un nuevo golpe militar, que intervino a todas las universidades nacionales.

Es de señalar que en 1958 se dictó una ley –en el marco de fuertes debates y enfrentamientos públicos y masivos– que posibilitó la creación de universidades por parte de la iniciativa privada. Así en 1959 se crearon las universidades Católicas de Córdoba y Católica Argentina y la del Salvador, ambas en Buenos Aires. En años siguientes se crearon otras nuevas universidades privadas.

En 1966, el gobierno militar intervino todas las universidades nacionales y dictó una “ley de facto” por la que se suprimieron la autonomía y los principios de

la Reforma Universitaria; también dictó otras dos “leyes de facto”: una sobre universidades privadas y otra sobre universidades provinciales, las que estuvieron vigentes hasta la sanción en 1995 de la actual Ley de Educación Superior.

Hacia principios de los 70 –entre 1971 y 1973- se crearon un alto número de nuevas universidades nacionales en diversas provincias argentinas, por lo que el número de este tipo de instituciones pasó de 10 a 25. De las 24 jurisdicciones provinciales o territoriales en que se dividía políticamente la Argentina, 19 de ellas contaban con una universidad nacional.

En 1974, el nuevo gobierno democrático sancionó una Ley de Universidades que prácticamente no tuvo vigencia efectiva porque en 1976 se produce un nuevo golpe militar que instaura una sangrienta dictadura militar. Esta interviene todas las universidades, persigue a docentes y estudiantes universitarios y dicta una “ley de facto” para las universidades que, por supuesto, suprime su autonomía.

Al reestablecerse la democracia en 1983, se normalizan las universidades, se restauran nuevamente los principios de la Reforma Universitaria y la plena autonomía de estas instituciones. Esto se mantiene a lo largo de las dos últimas décadas y es reafirmado por la reforma de la Constitución Nacional en 1994 –que incluye como principio la autonomía y autarquía de las universidades nacionales- y la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995.

Durante gran parte del siglo XX, el debate y los conflictos principales de la universidad en la Argentina, han estado vinculados con los principios de la Reforma Universitaria y, principalmente, con la autonomía. Es importante tener en cuenta esto para comprender los planteamientos de la última década sobre la evaluación y la acreditación universitaria.

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 95 instituciones universitarias y 1754 institutos no universitarios. De las 95 universidades 41 son nacionales, 52 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, como ya fue señalado. Posteriormente se fueron dictando diversas leyes universitarias, 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.
- 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 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.

La Ley Federal de Educación establece que un miembro del Consejo Interuniversitario Nacional integre el Consejo Federal de Educación conjuntamente con el Ministro Nacional y los ministros de educación de todas las jurisdicciones educativas. La Ley de Educación Superior favorece la articulación entre la educación superior universitaria con la no universitaria y crea los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CEPRES), integrados por las universidades y ministerios de educación de cada región a fin de diseñar y desarrollar una planificación integrada.

3. Políticas de Calidad

3.1. Evolución

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 1622 se le otorga a dicho colegio la calidad de universidad, conjuntamente con otras instituciones educativas jesuíticas en los territorios coloniales de España en América. Se crea así la Universidad Mayor de San Carlos.

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 vinculado especialmente 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.

En el país, a principios de los 90, asumió un nuevo gobierno nacional que planteó incluir nuevos criterios de política y gestión universitaria, entre ellos, el de evaluación y acreditación. En el año 1991 los impulsó a través del Subproyecto 06 del Programa PRONATASS, con financiamiento del Banco Mundial. En ese mismo año, el CIN convocó en la ciudad de Salta al “Primer Encuentro Interuniversitario sobre Evaluación de la Calidad”, que contó con la participación de un alto número de asistentes y con exposiciones de especialistas argentinos y extranjeros. También, el mismo CIN aprobó en agosto de 1992 el Acuerdo Plenario N° 54 en el que se definen los aspectos relevantes de la evaluación de la calidad y de su instrumentación, señalándoselos como elementos imprescindibles para el planeamiento académico institucional.

A pesar de esta coincidencia en la temática entre el gobierno y las universidades nacionales, se produjo un fuerte pero interesante debate entre distintos actores de los procesos político-universitarios. Las universidades –en el marco de una defensa irrestricta de la autonomía– consideraron que eran ellas quienes debían

generar y llevar a cabo los procesos de evaluación y, por lo tanto, enfrentaron política y técnicamente las propuestas del Subproyecto 06. Esta posición coincidió con la de las universidades brasileñas que generaron y gestionaron en ese período un programa de adhesión voluntaria: el PAIUB (Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras).

Entre 1993 y 1994 se produjo el consenso entre gobierno y sistema universitario por lo que 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 la que se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)

En relación con la acreditación de posgrados -y en el marco de estos acuerdos- en el año 1994 el Ministerio de Educación creó la Comisión Nacional de Posgrados, la que estuvo integrada por cinco miembros propuestos por el CIN, tres por el CRUP y uno por el Ministerio. Al crearse la CONEAU asumió esa tarea, como se verá más adelante.

En cuanto a la educación superior no universitaria, la Ley de Educación Superior estableció la elaboración, por parte del Consejo Federal de Educación, de criterios y bases comunes para la evaluación de la calidad y la acreditación de este tipo de instituciones, particularmente de aquellas que ofrezcan estudios cuyos títulos habiliten para el ejercicio de actividades reguladas por el Estado.

Es de señalar que el interés por la evaluación en la educación superior se ha dado, recientemente, por parte de la Fundación Premio Nacional de la Calidad y del IRAM. La Fundación ha desarrollado un modelo de evaluación de gestión de calidad para el área educación, aplicable tanto a instituciones de la educación superior como de otros niveles, con utilización de los criterios de Calidad Total (TQM) El modelo desarrollado se plantea tres componentes (Liderazgo, Sistema de Gestión y Resultados), los que a su vez se dividen en siete Criterios y veintiocho Factores. La evaluación del Sistema de Gestión abarca los siguientes Criterios: Planeamiento Estratégico, Enfoque en Estudiantes, en el Cuerpo Docente y el Personal, Información y Comunicación y Gestión de los procesos educativos y de apoyo.

El IRAM -reconocido por la legislación argentina como Organismo Nacional de Normalización- ha desarrollado la Norma IRAM 30000 “Guía para la

interpretación de la Norma 9001: 2000 en Educación”, por lo que se posibilita la certificación de procesos de instituciones educativas.

Ambos trabajos, el de la Fundación y el del IRAM, ya han comenzado a aplicarse en algunas instituciones de educación superior, abriendo una nueva perspectiva conceptual y metodológica en esta área.

3.2. 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.

**La ley prevé,
también, que podrán
crearse entidades
privadas con fines de
evaluación y
acreditación.**

Esta multiplicidad de funciones le otorgaron a la CONEAU un perfil bastante diferenciado de otras instituciones o agencias similares en otros países, ya que la mayoría de las existentes a nivel mundial 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. Ya esta Comisión Nacional se ha expedido formalmente sobre una de estas instituciones y el Ministerio de Educación la ha reconocido aunque antes de iniciar sus actividades tendrá que presentar un informe, que deberá ser estudiado por la CONEAU.

La CONEAU elige, entre sus miembros a un Presidente y a un Vicepresidente, en forma anual. Está organizada en Subcomisiones que se ocupan de las cuatro grandes funciones: Evaluación Externa, Proyectos (acreditación de instituciones oficiales y privadas), Acreditación de Posgrado y Acreditación de Grado. Además de estas Subcomisiones sustantivas se han creado otras de apoyo: Gestión y Presupuesto y Relaciones Internacionales. Cada una de las Subcomisiones elige un Coordinador entre sus miembros. La Comisión y las Subcomisiones se apoyan en un equipo técnico organizado en dos direcciones sustantivas y una de apoyo: Evaluación, Acreditación y Administrativa.

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

4. Evaluación institucional

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.

Una de las primeras actividades de la CONEAU fue prepararse institucional y técnicamente para la organización de sus actividades de evaluación externa. Para ello se estudiaron la organización y las metodologías de estos procesos en otros países con experiencia en el tema, en especial Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda, España, Chile y Brasil. También organizó un Taller de

Trabajo para sus miembros y técnicos y para especialistas argentinos invitados, con el apoyo de Columbus. Es decir, se trató de recoger, analizar y sistematizar las experiencias internacionales para –a partir de ellas- diseñar una metodología útil para la especificidad del caso argentino.

Se 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 sus prácticas 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, ha desarrollado 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 53 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.

En la documentación producida por la CONEAU se plantea que los procesos de autoevaluación deben ser participativos y enmarcados en una perspectiva contextual e histórica referida a los objetivos y al proyecto de la institución, y deben abarcar todas las funciones que desempeña, tomarla como un todo y brindar una idea claramente documentada de la misma.

La CONEAU está preparando actualmente, a solicitud de las instituciones universitarias, una documentación que abarcará sistemáticamente los aspectos

conceptuales y metodológicos más significativos a tener en cuenta en los procesos de autoevaluación, a fin de impulsarlos y orientarlos, porque todavía un número importante de universidades -alrededor del 40%- no ha avanzado significativamente en esta tarea, a pesar de que ya han transcurrido seis años del funcionamiento de la CONEAU.

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. La designación, a partir de nóminas de entre tres y seis académicos para cada caso, se hacen, en sesión plenaria de la CONEAU, teniendo en cuenta el área académica y su experiencia y trayectoria en alguna de las funciones a estudiar: docencia, investigación, extensión y transferencia y gestión. El comité de pares está acompañado por dos miembros de la CONEAU, designados por sorteo, y un integrante del equipo técnico.

Los comités de pares cuentan con orientaciones y guías metodológicas preparadas por la CONEAU y con el informe de autoevaluación y tienen a su disposición una nutrida documentación complementaria preparada por la institución, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de la CONEAU o del propio comité. Los comités trabajan entre 30 y 45 días, aproximadamente; tienen dos extensas reuniones previas a la visita, una visita de alrededor de una semana a la institución y varias sesiones de trabajo posteriores para preparar el correspondiente informe.

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 recogidas entre distintos actores de los procesos de evaluación externa -miembros y técnicos de la CONEAU, pares, autoridades universitarias, etc. -muestran tanto aspectos positivos como otros que no lo son en cuanto a lo desarrollado en estos años. Entre los positivos pueden mencionarse los siguientes:

- La evaluación institucional moviliza a la comunidad universitaria promoviendo la reflexión y acciones de mejoramiento;

- Se produce una significativa repercusión positiva a través de los pares evaluadores en las instituciones en las que ellos se desempeñan;
- Estos procesos han llevado a tomar conciencia por parte de las autoridades de las universidades sobre la necesidad de asumir a la evaluación como un proceso permanente y a ordenar e informatizar la información institucional;
- Se ha ido construyendo y perfeccionando en forma gradual un modelo flexible, con estilo propio, de evaluación institucional en relación con las especificidades político-organizativas del sistema universitario argentino.

Desde fines de 1997 hasta la fecha, la CONEAU ha llevado a cabo 33 evaluaciones externas, de las que fueron totalmente concluidas 25.

Entre los aspectos que han complicado los procesos de evaluación se pueden señalar los que siguen:

- 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 orientaciones hacia un esquema concertado;
- la escasa sincronía, en muchos casos, entre la CONEAU y las instituciones, en materia de criterios y metodologías;
- El muy escaso número de especialistas o de profesionales capacitados en el área de la evaluación institucional;
- 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 cuanto a lo referido a planes y programas específicos de mejoramiento y de desarrollo institucional a mediano y largo plazo.

Desde fines de 1997 hasta la fecha, la CONEAU ha llevado a cabo 33 evaluaciones externas, de las que fueron totalmente concluidas 25. Previamente a la constitución de la CONEAU el Ministerio de Educación había hecho tres evaluaciones externas de instituciones universitarias; en dos de ellas, en la Universidad Nacional de Cuyo y en Universidad Nacional de la Patagonia Austral, se acaba de realizar la segunda.

Las evaluaciones externas, según la ley, deberían hacerse cada seis años, por lo que constituye un incumplimiento de la misma que a siete años de su sanción y

a seis 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 en alrededor de un tercio de las instituciones. Esto debería constituirse en un tema prioritario para las estrategias de evaluación institucional y para la CONEAU.

5. 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 provisorio de una nueva institución universitaria ya que el proyecto es viable, académicamente calificado y pertinente y le asegura a la comunidad que esta apertura está justificada. Para ello, se considera, según el documento de la CONEAU “Informes sobre Proyectos Institucionales”, 1998, lo siguiente:

- la trayectoria de la entidad solicitante y la de sus integrantes en actividades de docencia universitaria e investigación así como la responsabilidad moral,

- financiera y económica de los miembros de las asociaciones o fundaciones promotoras;
- la viabilidad y consistencia del proyecto institucional y académico y su adecuación a los principios y normas de la Ley de Educación Superior;
 - la imagen pública que dicha entidad ha construido en torno del proyecto diseñado y el apoyo que éste posee por parte de organizaciones locales, estatales y privadas;
 - el nivel académico, la diversidad disciplinaria y la trayectoria en docencia e investigación del cuerpo de profesores, así como su suficiencia en número y dedicación;
 - la adecuación de los planes de enseñanza a los estándares actuales de las respectivas disciplinas o profesiones, sus niveles de calidad y su congruencia con el perfil de los graduados que se pretende obtener;
 - los recursos con que cuenta para llevar adelante la institución, en particular la infraestructura edilicia, equipamiento y bibliotecas;
 - la inserción en medios académicos, tanto nacionales como extranjeros y la posibilidad de concretar acuerdos y convenios con centros de formación e investigación importantes a nivel mundial.

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. Entre 1990 y 1995 –año de la sanción de la Ley- el Poder Ejecutivo había autorizado el funcionamiento de 23 nuevas instituciones universitarias, un número casi similar a las autorizadas en los 30 años anteriores de vigencia de la Ley Domingorena, que posibilitó su creación. 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 72 proyectos de nuevas universidades que la CONEAU ha estudiado, hizo un dictamen negativo para 29 y, como ya se señaló, fue positivo sólo para 9; otras 30 retiraron el proyecto antes de la resolución al tomar vista de los informes negativos que contenía el respectivo expediente y las restantes estaban en evaluación al momento de producirse este trabajo. De esto surge muy claramente la significativa acción reguladora en el área de acreditación de nuevas instituciones universitarias priva-

das que ha llevado a cabo la CONEAU en los seis 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 52–, con el consiguiente impacto negativo en la calidad del servicio.

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. La CONEAU recibe dichos informes anuales y lleva a cabo el análisis de los mismos, a través de uno de sus miembros –designado por sorteo– y el apoyo del equipo técnico o de un consultor, si fuese necesario. En el informe de la CONEAU se debe determinar el grado de cumplimiento de la institución de los objetivos y planes de acción con respecto al proyecto institucional aprobado al otorgársele la autorización provisoria y el nivel académico alcanzado en el marco de lo previsto y se deben incluir indicaciones para la institución y para el Ministerio de Educación dada su función de órgano de control.

Estos informes 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.

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 defi-

nitivo, 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.

La normativa que la CONEAU ha dictado para su intervención en este proceso de acreditación institucional establece que estará a cargo de dos de sus miembros: uno de los dos miembros responsables de la evaluación externa de esa institución –es decir, alguien que ya la conoce con detalle- y otro miembro de la CONEAU, ambos designados por sorteo. Los miembros a cargo de esta tarea trabajan junto con el equipo técnico y con uno o más consultores especializados en aspectos jurídicos, económico-financieros y académico-institucionales.

El análisis de la solicitud abarcará toda la documentación prevista por las normas establecidas pero, en especial, se referirá el proyecto institucional original y sus modificaciones, la memoria general de la institución, los informes anuales, la autoevaluación, la evaluación externa y el proyecto institucional elaborado para el siguiente sexenio. De este análisis se le dará vista a la institución solicitante.

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 cuatro solicitudes de reconocimiento definitivo, habiéndose expedido favorablemente en todos estos casos.

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 cuanto a las nuevas instituciones nacionales la CONEAU ha elaborado una guía para la presentación de los proyectos institucionales que incluye el estatuto, los fines, metas y objetivos de la institución, el plan de desarrollo de las actividades de docencia, investigación y extensión y la documentación de todas

las carreras propuestas: objetivos, perfil y alcance del título, plan de estudios con contenidos mínimos de las materias, docentes, infraestructura y equipamiento y acuerdos y convenios celebrados por la institución.

El informe de la CONEAU debe expedirse sobre todos estos aspectos, por los que ha elaborado criterios detallados sobre los mismos. En sus seis años de funcionamiento la CONEAU se ha expedido sobre los proyectos institucionales favorablemente sobre cuatro nuevas instituciones nacionales, aunque en todos los casos formulando recomendaciones para el mejoramiento de los respectivos proyectos institucionales.

En el caso del trámite de reconocimiento nacional de instituciones universitarias provinciales, el informe de la CONEAU es relativamente similar al de las nacionales, aunque los criterios aprobados para la elaboración del mismo son mucho más detallados. 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.

6. 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.

En el año 1994 –antes de la sanción de la ley- el Ministerio de Educación constituyó una Comisión de Acreditación de Posgrado (CAP) integrada por miembros del sistema universitario y académico. Esta Comisión formuló una convocatoria para la acreditación de maestrías y doctorados –no de carreras de especialización- a través de comités de pares (*peer review*) y cuatro categorías: Acreditación A, B y C y No acreditación. Sólo se convocó a posgrados de carácter académico y se utilizaron las tres categorías indicadas para la acreditación a fin de responder a los requerimientos de un Programa que se estaba poniendo en marcha en ese momento: el FOMECA (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria) En este Programa, con financiamiento del Banco Mundial, según la categoría de acreditación del Posgrado, las instituciones universitarias nacionales podían solicitar distintos tipos de cooperación para su financiamiento. Los procesos y metodologías utilizadas fueron tomadas de la experiencia internacional existente en ese momento, particularmente de la muy valiosa de Brasil a través de la CAPES.

A partir de la constitución de la CONEAU, se organizó la Subcomisión y el área técnica de Acreditación de Posgrados, que asumió la experiencia llevada a cabo por la CAP y se propuso perfeccionarla. Según lo que establecía la ley, 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, además de la respectiva tesis de Maestría. 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 puede convocar 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.

En la primera convocatoria para acreditación llevada a cabo desde 1997, en etapas sucesivas, se han presentado y evaluado 1359 programas de posgrado, como ya se indicó en el Capítulo 6. De ese total, fueron acreditados

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.

1.009 programas (74,2%): 470 especializaciones (74,7%), 358 maestrías (70%) y 178 doctorados (82%) De los programas acreditados 136 obtuvieron categoría A (13%), 293 obtuvieron la B (29%) y también 293 obtuvieron la C (29%), 165 no solicitaron categorización y 122 no fueron categorizados por ser proyectos; es decir, aún no iniciados. En Ciencias Aplicadas acreditaron 236 programas, en Ciencias Básicas 69, en Ciencias de la Salud 299, en Ciencias Humanas 138 y en Ciencias Sociales 267. Es de señalar que en Ciencias Básicas el 44% de los acreditados obtuvo categoría A, en Ciencias Aplicadas el 26%, en Ciencias Humanas el 8%, en Ciencias de la Salud el 7% y en Ciencias Sociales sólo el 3%.

En cuanto a resoluciones de no acreditación fueron de sólo el 11% en Ciencias Básicas, del 20% en Ciencias Aplicadas, del 27% en Ciencias de la Salud, del 26% en Ciencias Humanas y del 30% en Ciencias Sociales. Estas informaciones evidencian claramente los niveles de calidad académica que han alcanzado cada una de las áreas disciplinarias. Esto se relaciona, asimismo, con los niveles de desarrollo de la investigación en cada área como se analizará en el capítulo 8.

En el último año se ha estado trabajando en la evaluación del proceso de acreditación y de los Instrumentos tanto por parte de la CONEAU y de su equipo técnico como por consultores externos (por ejemplo, el IIPE–Sede Buenos Aires de la UNESCO), lo que permitirá superar algunas de las deficiencias registradas e incorporar estrategias de mejoramiento, tanto en el proceso mismo como en los instrumentos. Ya se ha iniciado la segunda convocatoria, a la que se han presentado 16 carreras en Ciencias Básicas y 172 en Ciencias de la Salud; las restantes áreas serán convocadas en los primeros meses de 2003. En esta nueva convocatoria se están incorporando nuevos criterios organizativos y metodológicos, particularmente en cuanto al funcionamiento de los comités de pares.

7. 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 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, Electrónico, Materiales, Mecánico, Minas, Nuclear, Petróleo y Químico. Entre los estándares se incluyen los referidos a contexto institucional, plan de estudios y formación, cuerpo académico, alumnos y graduados e infraestructura y equipamiento. La resolución también incluye el listado de actividades profesionales reservadas a cada uno de los trece títulos.

A partir de esta resolución ministerial, la CONEAU ha realizado una convocatoria voluntaria a las carreras de ingeniería que otorga esos trece títulos; se estima que son, aproximadamente 250 programas. 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 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 universitarias que se presentaron a la convocatoria voluntaria. La aplicación de la prueba ha planteado una situación conflictiva con el Consejo de Universidades, con el CRUP y con algunas instituciones universitarias, que resolvieron no presentarse a la misma en desacuerdo por su incorporación al proceso de acreditación.

Se presentaron a la convocatoria voluntaria de acreditación de Ingeniería 188 carreras, que serán evaluadas entre el año 2002 y el 2003; en el 2003 se llevará a cabo la convocatoria obligatoria para las carreras que no se presentaron a la voluntaria.

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 Agronomía; la acreditación de esta se llevará a cabo a partir del segundo semestre de 2002 y la de las carreras de Medicina e Ingeniería a partir del año 2003.

8. Evaluación y acreditación de 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.

9. A modo de síntesis final

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

a) en cuanto a las concepciones y 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 enseñanza universitaria, ya que se plantea recién a partir de los fines de los 80, por lo que no existe una tradición 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.
- ~ 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.

b) 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 alrededor del 30% de las universidades y apenas la mitad de ellas ha 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;
 - 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;
 - la no vinculación entre la evaluación y el financiamiento de la institución al haberse asumido una estrategia de “evaluación sin premios y castigos”. Éste es un tema muy debatido —con opiniones contrastantes— en el sistema universitario argentino.
- ~ 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.
- ~ Los procesos de acreditación institucional, en especial con 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.
- ~ 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

- ~ 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.

c) 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.