

La evaluación y la acreditación en el Sistema de Educación Superior Universitario en Argentina¹

A avaliação e o credenciamento² no Sistema de Educação Superior Universitário na Argentina

Ingrid Sverdlick

Doctora en Pedagogía. Profesora e investigadora de la Universidad Pedagógica de la Provincia de Bs. As., Coordinadora Nacional del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas en Argentina. E-mail:ingridsver@gmail.com.

Resumen

Desde una perspectiva histórica y política, este artículo propone una mirada crítica sobre los sistemas de evaluación y acreditación de la Educación Superior. Para llegar a ese punto se presenta una descripción bastante exhaustiva del Sistema Universitario en Argentina, con algunos indicadores cuantitativos que dan una idea de su dimensión y también del sistema de evaluación y acreditación, con una reseña de la estructura y funcionamiento de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Para finalizar, se propone recuperar los debates acerca de la calidad de la educación desde la tradición democrática que sostiene una noción de calidad estrechamente vinculada a la lucha contra las desigualdades, las dominaciones y las injusticias. En esa perspectiva se entiende que la calidad es un concepto político que refiere a la idea de justicia social educativa.

Palabras clave

Avaliación. Acreditación. Educación Superior.

Resumo

De uma perspectiva histórica e política, este artigo propõe um olhar crítico sobre os sistemas de avaliação e credenciamento da Educação Superior. Para isso apresenta uma descrição bastante exhaustiva do Sistema Universitário na Argentina, com alguns indicadores quantitativos que dão uma idéia de sua dimensão e também do sistema de avaliação e credenciamento, com uma resenha da estrutura e funcionamento da Comissão Nacional de Avaliação e Credenciamento Universitário. Para finalizar, propõe-se recuperar os debates a respeito da qualidade da educação, da tradição democrática que sustenta uma noção de qualidade estreitamente vinculada à luta contra as desigualdades, as dominações e as injustiças. Nessa

¹ Conferencia ofrecida en el Seminario- Taller Internacional sobre sistema de evaluación y acreditación de la educación superior. Aportes para pensar la educación superior ecuatoriana. Quito, Ecuador, 27 y 28 de noviembre de 2008

² A palavra “acreditación” não tem, na língua portuguesa, um termo que a traduza adequadamente. Estamos traduzindo por “credenciamento”, mas “acreditación” quer indicar uma certificação de que algo ou alguém possui as faculdades necessárias para desempenhar uma função (Nota da Revisora de Espanhol).

perspectiva se entiende que a qualidade é um conceito político que se refere à idéia de justiça social educativa

Palavras-chave

Avaliação. Credenciamento. Educação Superior.

De forma similar a como ocurrió en la mayoría de los países de América Latina, el tema de la evaluación de la educación en sus diversas dimensiones: de aprendizajes, institucional, docente, de programas, etc. y niveles del sistema: inicial, primaria, media, superior y el de la acreditación de instituciones y programas / carreras ocuparon un lugar central en la agenda de las políticas públicas educativas en la década del '90 y dentro del programa de reforma neoliberal. Por ello, y aunque hoy resulta necesario renovar la mirada crítica para analizar lo que queda de aquellos procesos, en un contexto político que se nos presenta con una configuración diferente en la región, parece importante ubicar el marco de su surgimiento, en tanto que permitirá observar las continuidades y rupturas de la implementación de dichas políticas y tener una perspectiva histórica para comprender los procesos actuales del sistema de evaluación y acreditación de la educación superior en Argentina.

Hoy en día, con mayor o menor grado de formalización los sistemas de evaluación y acreditación de la educación superior están instalados en América Latina, a la vez que la necesidad de evaluar y acreditar se encuentra legitimada, ya no sólo desde el discurso del "mejoramiento de la calidad", sino también como una forma posible de regulación estatal. Esta

realidad nos desafía a dar los debates en un marco diferente del que teníamos en la década del 90, cuando el discurso de "la cultura de la evaluación" era criticado por la oposición por entender que los dispositivos para evaluar y acreditar eran las formas neoliberales de "recortar, ajustar" el presupuesto e intervenir en la autonomía universitaria. De todos modos, quizás, aún en un marco diferente haya que seguir insistiendo en que las discusiones sobre estos temas no revisten sólo un aspecto técnico (que también lo tienen), son sobre todo cuestiones de índole política que no deben vaciar de contenido a las políticas para el sector.

La reforma en los '90 y el sentido de la evaluación y acreditación del sistema de educación universitario

Los procesos de reforma estatal, que caracterizaron a las políticas de los '90 implicaron un cambio en el rol asignado al Estado y, muy especialmente, una profunda transformación de la articulación de éste con la sociedad (OSZLAK, 1997). La privatización, la desregulación, la descentralización, la reducción del aparato y del personal estatal y la flexibilización como principios rectores de esta reforma, gozaron de un amplio consenso por medio de una operación que consistió en valorizar posi-

tivamente los criterios que orientaban a la actividad empresarial en contraposición con una imagen de burocratización e ineficiencia de los servicios prestados por el Estado. Ya en otra publicación afirmaba que lo que abonó el consenso para la reforma del Estado, fue la idea generalizada de un Estado deudor, ineficaz, burocratizado, lento, incapaz de gerenciar sus “negocios”, conjuntamente con un fuerte cuestionamiento a la gobernabilidad en el nuevo escenario mundial “globalizado”. Dicha imagen, argumento justificativo para la aplicación de las políticas neoliberales privatistas, se forjó frente a la opinión pública sobre una comparación engañosa: “empresas privadas eficientes vs. empresas públicas pesadas, lentas, ineficientes”; comparación que ignoraba y ocultaba completamente la naturaleza diferencial de las funciones del sector privado empresarial y del sector público. En los discursos de la época se estimuló la confusión de sentidos entre las instituciones públicas, las empresas y las organizaciones sociales. Las empresas comenzaron a asumir tareas propias del Estado, de modo que la lógica de su funcionamiento (objetivos, instrumentos, metas, etc.) fue sustituyendo a la lógica del sector público. Asimismo y con estrategias análogas fueron suplantadas las organizaciones sociales que ya estaban cumpliendo funciones delegadas por el Estado (SVERDLICK, 2006).

Con otras palabras, la apertura de la educación superior a la iniciativa privada, simultáneamente con el desfinanciamiento de las universidades públicas se combinó

con la introducción (no siempre sutil) de un discurso que propone a la empresa como referente y modelo de organización universitaria. En palabras de Krotsch, P. (2000, p. 23)

La empresa no es sólo un referente que pretende otorgar sentido a los procesos de formación e investigación. Ella parece erigirse en el modelo de organización universitaria que reemplace la tradicional concepción de universidad como espacio público, como lugar de encuentro y controversia entre muchas y potenciales identidades [...] Las generalizadas concepciones tecnocráticas que priorizan la relación insumo-producto, por encima del valor de los procesos, impulsan, a través de la política pública, una forma de ajuste al mundo de la producción donde ya no interesa tanto la formación y su relación con la demanda laboral cuanto la identificación de la universidad como empresa orientada a vender sus servicios.

Dentro de esta lógica, la crisis de las universidades públicas se confundió, en forma similar a como ocurrió con otras ex empresas estatales de servicios públicos. Efectivamente, la tendencia era a movilizar a la opinión pública en el sentido de percibir como ineficientes y costosas a las “empresas” del estado. Se buscaba que la universidad pública apareciera como una institución anacrónica y que debía modernizarse, según los nuevos patrones ya señalados.

En este sentido, la iniciativa privada, sus prioridades, sus pautas, o sus estilos

de gestión, se convirtieron en sinónimo de modernización y de “buena calidad”. Asimismo, esta reestructuración que supuso redefinir los límites entre lo público y lo privado, incluyó una nueva definición de los conceptos público, privado y estatal, acomodada a aquellos tiempos. En una operatoria claramente mercantil, la educación pasaba a ser definitivamente un asunto público con dos opciones “de gestión privada” y “de gestión estatal”. Bajo este supuesto, el Estado dejaba de tener la obligación insoslayable de garantizar los asuntos de interés público, en tanto derechos ciudadanos, como por ej. la educación, y se convertía en un actor “par” al mercado, como un gestor homólogo a análogo a cualquier otro gestor que ofrece servicios “de consumo” a sus clientes.

Durante este tiempo y en consonancia con las tendencias privatistas, la reforma neoliberal en educación afectó básicamente tres dimensiones: el financiamiento (reducción de la inversión pública), la estructura jurídica (reestructuración del sistema con nueva legislación y normativa) y el rol del Estado en la responsabilidad sobre la educación (definición de un Estado evaluador, fiscalizador, alejado de la función social de educar) (GENTILI, 2002; KROTSCH, 2000).

En materia de financiamiento, además de una reducción en la inversión pública, que afectó directamente las partidas que las universidades recibían y administraban por su autonomía, el gobierno inició una política de financiamiento por la vía de “fondos concursables”, lo cual buscaba alinear y disciplinar a las

instituciones universitarias para asumir las orientaciones políticas definidas desde el gobierno. Si bien los proyectos “a concursar”, podían presentar aspectos interesantes en cuanto a su dimensión diagnóstica y propositiva, la política de los “fondos concursables”³ produjo la multiplicación del clientelismo político, la negociación y competencia de recursos y una nueva y creciente tarea administrativa y burocrática en torno de la “gestión de proyectos”. Otro instrumento regulatorio que impuso el gobierno, fue el “programa de incentivos docentes”⁴. Complementario con una política de precarización laboral y baja de los salarios docentes, el programa de incentivos fue una manera de tener centralizada parte de la administración del salario docente y regularlo según el disponible en caja. La intención original de separar las tareas de investigación de la docencia, para “pagar” por jerarquía de investigador, en la práctica tuvo y sigue teniendo muchas dificultades, tanto en la definición de criterios para la asignación de puntaje, cuanto en la operatoria para llevar adelante los procesos de categoriza-

³ El Fondo de mejoramiento a la calidad educativa (FOMECE) que integró uno de los componentes del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) fue uno de los fondos concursables más importantes.

⁴ Dicho programa, que aún existe, sostiene un pago extraordinario a los docentes que tienen una dedicación exclusiva o semixclusiva y demuestran desarrollar investigaciones. Para ello, los docentes se someten a un proceso de categorización periódica que los ubica en uno de los 5 niveles o categorías de investigador.

ción docente y en la periodicidad de las convocatorias⁵.

En términos de las modificaciones legislativas, en 1995 la aprobación de la *Ley 24.521 de Educación Superior* (LES) estableció en Argentina un nuevo marco regulatorio para este nivel, definiendo a la educación con dos subsistemas: la educación superior no universitaria (ex nivel terciario) y la educación superior universitaria. La nueva legislación fue sumamente controvertida e incluso llevada a la justicia por varias universidades del país, entre las cuales se encuentra la Universidad de Buenos Aires, por considerar inconstitucional parte de su articulado. En la actualidad nos encontramos en una etapa de debate para una nueva ley de educación superior que reemplace a la que está vigente⁶.

La reforma de los '90 introdujo otras modificaciones en el sistema de educación superior argentino y fuertes discusiones en torno de sus reformas curriculares (lo que ponía en juego la cantidad de años de estudio para las diferentes titulaciones: grado y posgrados), la gratuidad, el financiamiento, la autonomía, el sistema de admisión y la organización institucional. En esos años las universidades nacionales tuvieron importantes debates en torno de acortar los años de estudio en el nivel de

grado⁷; debate que se daba junto con una presión por abrir posgrados arancelados. En el nivel de la docencia se planteaba también un conflicto, ya que las actividades docentes en un armado en el cual la docencia de grado estaba subvaluada y la docencia en el posgrado se pagaba extra generaba doble pertenencia institucional en el caso de un mismo profesor o profesora y circuitos diferenciados de profesores según fueran del grado o del posgrado. En ese período, además de permitirse la creación de las universidades privadas, se crearon nuevas universidades nacionales con modelos organizativos diferentes que de algún modo introdujeron fisuras en el modelo tradicional de las universidades públicas. La mayor concentración de dichas universidades se creó en el conurbano bonaerense y de alguna manera tuvo una doble intencionalidad política, por un lado generar instituciones con liderazgos afines al gobierno nacional que contrabalancearan un poco el mapa político del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)⁸ y por otra parte generar ofertas que pudieran competir con la Universidad de Buenos Aires, desagotando de

⁵ Las convocatorias que debían tener una periodicidad y regularidad fueron irregulares y discontinuas.

⁶ En 2008 había más de 8 proyectos para una nueva Ley de Educación Superior en estado parlamentario en la Cámara de Diputados. A 2010 aún no se han tratado los proyectos.

⁷ La Universidad de Buenos Aires realizó un encuentro en la Ciudad de Colón en donde suscribió un acuerdo para su reforma curricular, que finalmente no se concretó.

⁸ El Consejo Interuniversitario Nacional es un organismo que reúne a las Universidades Nacionales del país, que voluntariamente y en uso de su autonomía se adhirieron a él como organismo coordinador de las políticas universitarias (ver <http://www.cin.edu.ar/>).

algún modo a la universidad más populosa del país⁹.

Las nuevas instituciones privadas, al igual que las nuevas universidades públicas nuevas, se conformaron desde modelos de organización diferentes en relación con las universidades públicas tradicionales y con la oferta universitaria privada existente hasta ese momento. La oferta de universidades privadas se caracterizó por un tamaño pequeño, con un número acotado de estudiantes y docentes alrededor de un recortado menú de opciones académicas destinadas a formar profesionales para ocupar cargos de diferente jerarquía en el mundo empresarial. La articulación con las empresas era central y muy fuerte (TIRAMONTI; NOSIGLIA; FELDFEBER; NAVARRETE, 1995).

En cuanto a la evaluación, en efecto, apareció en la agenda política durante la década del 90 en el contexto de la reforma del Estado. No se trató de un concepto nuevo en el campo educativo, pero su reaparición vinculada con la idea de Estado evaluador le imprimió nuevas connotaciones. El término “calidad” también hizo su aparición conjuntamente con la evaluación y fue disputado por diversos sectores.

El Consejo Interuniversitario Nacional, en su Acuerdo Plenario n. 50/92, tomó posición al definir a la calidad como:

⁹ De acuerdo con las estadísticas de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, la Universidad de Buenos Aires contaba en 2006 con 358.000 estudiantes de grado.

[...] los efectos positivos que las instituciones universitarias proyectan al medio, a través de numerosas actividades, **imposibles de mensurar, pero si analizar cualitativamente, en función de los procesos históricos-socio-políticos-culturales en los que están insertos.** En este sentido hay que considerar cuál es el impacto de la inserción de la universidad y sus efectos en el desarrollo del medio, no sólo por la generación de graduados de grado y posgrado sino también por los servicios que presta en la producción, preservación, acrecentamiento y difusión de conocimiento que se resumen en un mejoramiento de la calidad de vida. Tiene en, en consecuencia todas las funciones inherentes a la universidad y su apreciación no se puede reducir al graduado como único producto e indicador de la calidad... (extracto del documento elaborado para el Taller Nacional de Vaquerías 6 al 10 de septiembre de 1993).

El CIN, ofreció esa definición como para “ganar de mano la partida”, anticipándose a la normativa que vendría y a la constitución de los procedimientos e instrumentos de evaluación y acreditación que más adelante tendrían lugar. En cierta medida estaba queriendo contraponerse a la idea economicista y tecnocrática que sostenía que la eficiencia en la gestión, entendida como “management” y despojada de contenido político, implica necesariamente una mejor calidad de producto; calidad que es medida con la evaluación, la cual simultáneamente, y en tanto ofrece infor-

mación para la gestión, ayuda a mejorar los procesos; por ende la calidad.

Desde mi punto de vista, las definiciones sobre la evaluación y la calidad no pueden discutirse en abstracto, como si se tratara de un asunto meramente técnico, más bien implica un posicionamiento ideológico y epistemológico en relación con aquello que se pretende evaluar y con el propio sentido de la evaluación en tanto proceso de construcción de conocimiento. ¿Qué se espera de la institución educativa, de su función social, de su función educativa; cómo se considera a la evaluación, cuál es su sentido y orientación, a quién le sirve, quién tiene la atribución de juzgar o de establecer los parámetros para evaluar? Sin embargo, lejos de dar ese debate, una expresión que generó cierto grado de consenso y de cómodas negociaciones fue la de 'evaluar para el mejoramiento de la calidad'. Se utilizó una expresión ambigua que para muchos podía simbolizar el paso de un estado inicial a otro superador, luego de pasar por el proceso de la evaluación. Esta operación propuso un primer desplazamiento del contenido ético-político de la evaluación hacia una dimensión técnica e instrumental. Con un análisis un poco más profundo se advierte que dicha expresión, nada se dice respecto del "estado inicial" y de los "a priori" que ello supone, ni de los criterios, parámetros de la evaluación, y mucho menos respecto de cuáles son los juicios de valor aceptados como válidos. Quizás por la ambigüedad, o justamente con toda intención, resultó la forma de generar un ámbito confuso de términos que se utilizaron casi sin distinción por

sectores con posiciones contrapuestas que se enredaban discutiendo los aspectos instrumentales de la evaluación (qué, cómo y cuándo evaluar). Algo similar ocurrió con el uso de la expresión "cultura de la evaluación" que resultó un paraguas explicativo para una gran variedad y diversidad de tensiones conceptuales y de la práctica evaluativa, efectuando un nuevo desplazamiento de la dimensión política hacia una supuesta dimensión cultural.

El "control de calidad" en el sentido de verificación de la calidad según estándares por parte del estado y también la evaluación resignificada desde el management, comprendiendo al mejoramiento como eficiencia para la gestión fueron las ideas que avanzaron con mayor fuerza en los 90 y ocuparon, sin duda, el lugar que otrora tuvo una concepción pedagógica que vinculaba la evaluación, al aprendizaje y por ende a la transformación. Frente a estas concepciones se escucharon múltiples voces de resistencia y de crítica que tensionaron a la propuesta hegemónica y aunque en esa época no consiguieron frenar la avalancha de programas y políticas financiados por organismos internacionales que tenían claramente una orientación tecnocrática, con el tiempo fueron constituyendo una masa crítica y generando experiencia que sigue disputando el espacio discursivo y que hoy tiene un campo más fértil para construir alternativas de intervención.

De alguna manera la introducción de la temática de la gestión (como gerenciamiento = eficiencia), la evaluación y la calidad, irrumpieron en un escenario en el cual aún no se habían atendido suficien-

temente los problemas vinculados con la escasez y distribución de los recursos en el sistema de educación superior, los magros presupuestos destinados a la ciencia y la tecnología, la deserción, el desgranamiento, las precarias condiciones del trabajo de los docentes, la desatención del alumnado bajo la argumentación de la masividad y la necesaria discusión acerca de la función de la universidad en la sociedad.

Aún así, los debates sobre la evaluación y la calidad de las universidades como instituciones y de sus programas de estudio se instalaron de forma permanente desde ese entonces y hasta la actualidad. Una razón de este ineludible establecimiento fue que los procesos de evaluación y acreditación comenzaron a ser una realidad en la vida de las instituciones universitarias. Ya antes de la constitución de la agencia evaluadora, desde el Ministerio de Educación se promovieron e iniciaron experiencias de evaluación institucional y de acreditación de posgrado. A partir de 1993 el entonces Ministerio de Educación y Cultura de la Nación firmó 16 convenios con universidades nacionales, dos con asociaciones de facultades y uno con una universidad privada para planear e implementar procesos de evaluación institucional. Los acuerdos preveían el asesoramiento para la realización de las autoevaluaciones que realizarían las mismas instituciones y la asistencia para constituir y coordinar comités de evaluación externa.

Durante 1995 se completaron, dentro de este programa, las evaluaciones de tres universidades nacionales: del Sur, la de

la Patagonia Austral y de Cuyo. A finales de 1994 el Ministerio creó la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP). Ese organismo realizó durante 1995 una convocatoria a la acreditación voluntaria de maestrías y doctorados académicos. Más de 300 carreras de posgrado ofrecidas por universidades públicas y privadas respondieron a dicha convocatoria y la CAP dictaminó sobre su acreditación, clasificando los programas acreditados según la calidad en tres categorías. También se promovieron espacios de discusión para instalar el tema y buscar legitimidad en las acciones. Hacia 1990 se realizó el Primer Congreso Nacional de Evaluación de la Calidad, en la Ciudad de Salta; en 1992, el Segundo Encuentro de Rosario y en 1993, el Tercer Encuentro de Mar del Plata. A partir de la instauración de la CONEAU, la misma organizó nuevos espacios de debate como el Taller de Autoevaluación Universitaria y la Reunión Académica sobre evaluación institucional en 1998, el Taller de Pares Evaluadores en 1999 y el de Rectores de las universidades evaluadas en febrero de 2000. Esas tres últimas acciones fueron organizadas en el marco de un convenio entre el CIN y la CONEAU, lo que muestra la legitimidad que desde el inicio fue consiguiendo la agencia evaluadora con esta estrategia de diálogo y construcción de conocimiento con el sistema universitario.

Cuando se constituyó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el Ministerio de Educación de la Nación dio por finalizada

la función de la CAP y transfirió los convenios de evaluación y los procedimientos de acreditación en el estado en que se encontraban. La CONEAU comenzó a trabajar desarrollando sus funciones en forma escalonada en el tiempo, a medida que se iba organizando; en 1996 inició acciones en el área de evaluación de proyectos en 1997 realizó la primera evaluación externa, inició la evaluación de los informes anuales de instituciones universitarias con autorización provisoria y las actividades de acreditación de posgrados y a partir de 1999 completó sus funciones con acciones de evaluación de solicitudes de reconocimiento definitivo y de agencias privadas de evaluación y de acreditación de carreras de grado.

Desde su constitución hasta la fecha, la CONEAU ha crecido de una forma exponencial, tanto en relación con la cantidad de personas que allí trabajan en el desarrollo de los procesos técnicos y administrativos (se pasó de aproximadamente 15 personas a más de 80) y de los pares evaluadores que participan de las diferentes instancias de evaluación y acreditación, cuanto por la demanda de las instituciones para realizar estos procesos y la diversidad de asuntos en los que la CONEAU se desarrolla, complementarios a su actividad específica para el cumplimiento de su mandato legal.

Antes de desarrollar más particularmente los alcances de esta agencia evaluadora y acreditadora, presentaré algunos datos que dan una idea del sistema de educación superior argentino.

Algunos datos de actualidad para contextualizar al Sistema de Educación Superior Universitario de Argentina

Argentina es un país con 40.091.359 habitantes, según el censo de 2010, con una superficie continental de 2.791.810 km². La población argentina es predominantemente urbana (89.3%), aunque existe una pequeña cantidad de población rural¹⁰ dispersa y muy pobre en el interior del país. En términos de su concentración geográfica, se observa que la población está distribuida mayoritariamente en las regiones de Gran Buenos Aires (donde reside casi el 32%) y Pampeana (35%); les siguen las regiones Noroeste (con el 12.3% de la población), Nordeste (9.3%), Cuyo (7%) y Patagonia (4.8%)¹¹.

En los cuadros que se presentan a continuación se puede observar la evolución en cantidad y tipo de instituciones universitarias en los últimos 4 años.

¹⁰ Los principales indicadores socioeconómicos son relevados en Argentina por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). A través de ella, sólo se relevan aglomerados urbanos (un total de 28).

¹¹ Las regiones son: Gran Buenos Aires: Ciudad de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires; Región Pampeana: Resto de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, y Santa Fe; Región Cuyo: Mendoza, San Juan y San Luis. Región Nordeste: Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones; Región Noroeste: Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Tucumán y Santiago del Estero; Región Patagonia: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego

Cuadro 1-A: Instituciones universitarias por sector de gestión - Año 2006

	Total	Universidades	Institutos Universitarios
	104	83	21
Estatal	46	39	7
Privado	56	42	14

Fuente: Anuario estadístico – SPU

Cuadro 1-B: Instituciones universitarias por sector de gestión - Año 2010

	Total	Universidades	Institutos Universitarios
TOTAL	115	96	19
Nacional	54	47	7
Provincial	1	1	-
Extranjera	1	1	-
Privado	58	46	12
Internacional	1	1	-

Fuente: <http://www.me.gov.ar/spu/Servicios/>

Sobre estos datos es interesante resaltar que la mayor parte de las universidades privadas (cerca de la mitad) fueron inauguradas entre 1992 y 2004. Desde 2004 hasta la fecha se evidencia una disminución en la creación de nuevas instituciones privadas. En cuanto a las universidades públicas, se crearon más de 20 instituciones en los últimos 15 años en forma progresiva. En el período 1958 - 1990 entraron en funcionamiento 23 instituciones universitarias privadas. Entre 1990 y 1997 el Poder Ejecutivo Nacional otorgó la autorización provisoria para funcionar a 22 nuevas universidades, 2 de las cuales fueron cerradas a raíz de la quiebra de las entidades bancarias que las financiaban¹². Desde 1997 hasta la fecha, con intervención

de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), la cifra de universidades privadas aumentó a 58. Es interesante comenzar a analizar lo que ocurrió entre 2006 y 2010 como tendencia contrapuesta a la etapa privatizadora. En esos 4 años se produjo un aumento considerable de las instituciones públicas y un casi estancamiento de las privadas.

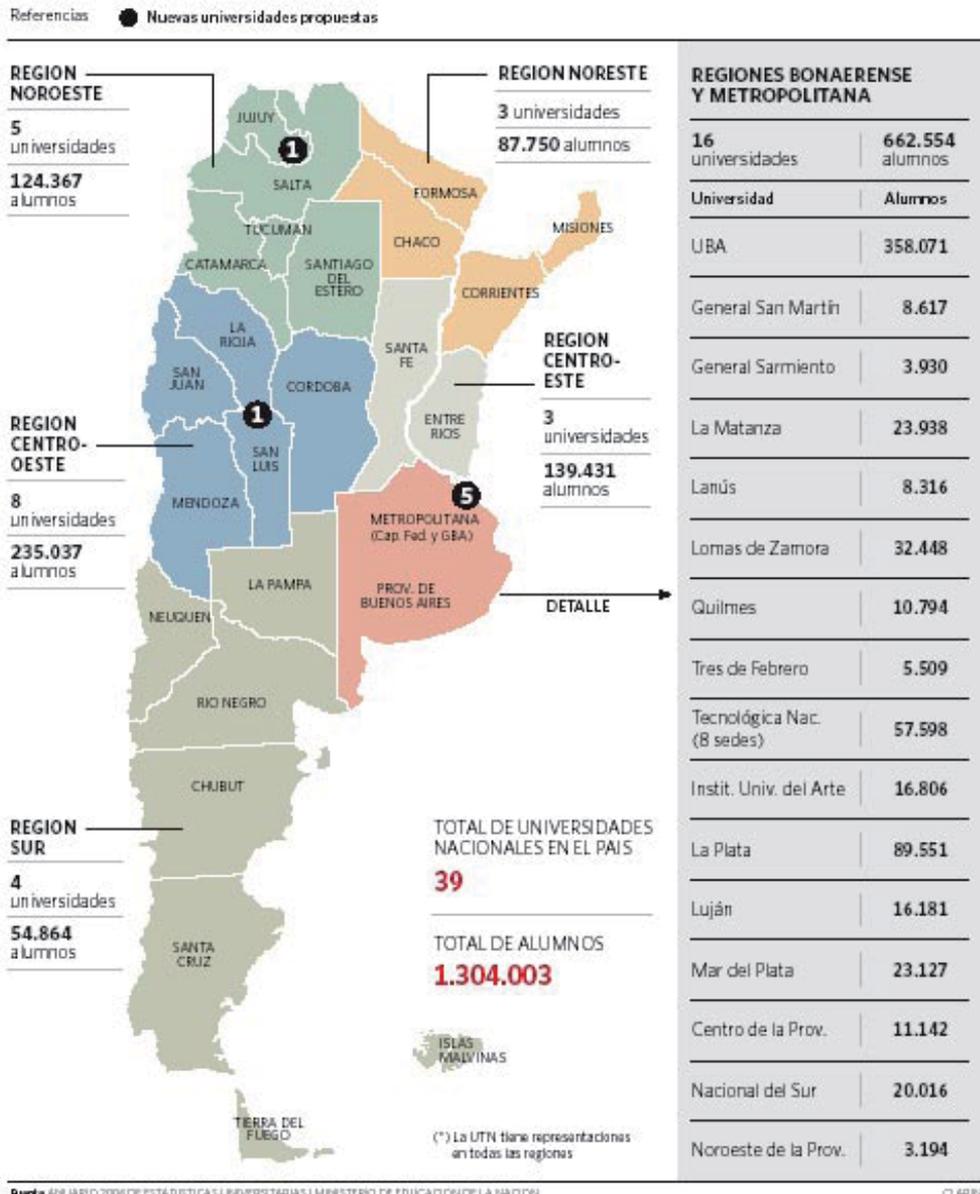
En el mapa que se presenta a continuación puede observarse la distribución de universidades nacionales y la cantidad de alumnos por región para el año 2006. La configuración que más ha cambiado entre 2006 y 2010 es la de la región bonaerense y metropolitana que pasó de tener 16 instituciones dependientes del Estado a 21 (incluyendo al Instituto Universitario de Arte), esto es que se incrementó en 5: Universidades Nacionales Arturo Jauretche, Avellaneda, J.C. Paz, Moreno y Oeste.

¹² Se trata de la Universidad Hebrea Argentina Bar Ilán y el Instituto Universitario Patricios

Las otras 3 nuevas instituciones se ubicaron de la siguiente manera: una en la región noreste (Universidad Nacional de Chaco Sur) y dos en la región sur (Univer-

sidad Nacional de Río Negro y Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur).

Educación Superior, región por región



La creación de nuevas universidades en nuestro país requiere diferentes instancias y un tratamiento diferencial si se trata de instituciones públicas o privadas. Las universidades nacionales son creadas por una ley nacional, o sea con intervención del Congreso Nacional, las universidades provinciales asimismo son creadas por una ley provincial (de la jurisdicción que la crea). En ambos casos, sus proyectos institucionales deben ser girados a la CONEAU para su evaluación e informe. El Ministerio de Educación considera el informe de la Comisión y la adecuación del proyecto de estatuto a las normas de la legislación, para autorizar la puesta en marcha de la institución¹³. Para el caso de la creación de instituciones privadas, deben ser organizaciones sin fines de lucro y ser autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo

Nacional para funcionar provisoriamente, previo informe favorable de la CONEAU¹⁴. Luego de 6 años de funcionamiento provisorio, las instituciones pueden solicitar su reconocimiento definitivo, lo cual les otorga mayor autonomía para producir modificaciones en sus planes de estudio y ofertas, así como solicitar apoyo económico al Estado para el desarrollo de proyectos de investigación.

En cuanto a los alumnos, se observa en el cuadro 2, que aún cuando las instituciones privadas superan en número a las estatales, la matrícula es sustantivamente menor; y si bien, la evolución de la misma señala un mayor aumento relativo en el sector privado, aún está muy lejos de aproximarse o de reducir significativamente la diferencia con la participación del alumnado en el sector estatal.

Cuadro 2: Estudiantes de carreras de pregrado y grado por año, según instituciones universitarias de gestión estatal y privada. Período 2001 - 2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total de las instituciones de gestión estatal	1.210.769	1.257.561	1.274.581	1.299.371	1.295.387	1.304.003
Total de las Instituciones de gestión privada	203.586	204.595	215.439	234.281	254.228	279.373
TOTAL	1.414.355	1.462.156	1.490.020	1.533.652	1.549.615	1.583.376

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico 2006 de la SPU

¹⁴ Ver el art. 62 y 63 de la LES. Un informe desfavorable de la CONEAU es vinculante en la decisión de no autorizar el funcionamiento de una institución universitaria privada. Un informe favorable no es vinculante.

¹³ Arts. 48 y 49 de la LES

La disminución de la matrícula del sector estatal se explica fundamentalmente por una baja en la matriculación y un aumento de la graduación. Los nuevos inscriptos bajaron de 290.000 a 270.000 en el período 2001-2006, mientras que los egresados aumentaron de 48.600 a 64.100. En el sector privado, los nuevos inscriptos pasaron de 56.000 a 86.000 y los egresados también aumentaron de 16.300 a casi 23.000.

La oferta formativa en el nivel de posgrado inició un sostenido incremento a partir de finales de 1990. El aumento de ofertas y de alumnos que se matriculaban estuvo directamente relacionado con la llamada “fuga hacia delante” de credenciales

educativas y con el requerimiento cada vez mayor de contar con ese nivel de titulación para determinadas actividades académicas, la proliferaciones de especializaciones y focalizaciones que se proponían en un nivel de posgrado, la condición de “oferta arancelada” que, por una parte generaba recursos adicionales a las instituciones (particularmente a las del Estado) y por otra parte provocaba el imaginario de que, por ser pago, se obtendría una mejor calidad formativa, etc. En este nivel, tal como puede apreciarse en el cuadro 3, los alumnos aumentaron considerablemente en ambos sectores. En el sector estatal este incremento representó un 70% en 6 años y en el sector privado el 30%.

Cuadro 3: Evolución de los alumnos de posgrado 2000-2006

Total		Estatal		Privado	
2000	2006	2000	2006	2000	2006
39.725	62.870	28.314	48.331	11.411	14.539

Respecto de las instancias de gobierno y de decisión política, las instituciones universitarias gozan de autonomía académica y autarquía financiera, sólo pueden ser intervenidas por el Congreso de la Nación, o durante su receso y ad referendum del mismo por el Poder Ejecutivo por un plazo no superior a los seis meses, sin alterar la autonomía académica (art. 29 de la LES). Las universidades nacionales tienen un gobierno colegiado conformado por un Rector y un Consejo Superior con representación de los claustros de

profesores, de estudiantes y de graduados. El Rector de la institución se elige en Asamblea Universitaria. A su vez, las Facultades que integran la Universidad se gobiernan con un Decano (elegido por el Consejo Directivo) y un Consejo Directivo (cuerpo colegiado con representación de los claustros de profesores, de estudiantes y de graduados (con minorías y mayorías).

La formulación de las políticas generales en materia universitaria le corresponde al Ministerio de Educación, el cual debe garantizar la participación de

los órganos de coordinación y consulta y respetar la autonomía universitaria. Los órganos de coordinación y consulta son: El Consejo de Universidades¹⁵, el CIN, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES). (Art. 70 y 71 de la LES)

La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)

La CONEAU como agencia del Estado comenzó a funcionar en 1996. Fue creada por la LES como organismo descentralizado cuyo funcionamiento se despliega en jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación. El carácter de “descentralizado” para la administración pública nacional implica autonomía de gobierno y de administración de sus recursos. Es el único organismo público nacional de evaluación y acreditación universitaria. Su estructura de gobierno y funciones fueron determinadas en la Sección 3. Evaluación y Acreditación, artículos 44 a 47 de la LES.

Uno de los puntos críticos durante la discusión de la ley fue la composición de su gobierno, que quedó integrada por doce miembros, designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los

siguientes organismos: tres por el CIN, tres por cada una de las cámaras del Congreso de la Nación, uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación y uno por el Ministerio de Educación. Una vez designados, cada uno de los miembros actúa a título personal y dura cuatro años en sus funciones. La renovación del directorio se produce por mitades cada dos años. En el debate actual de una ley que reemplace a ésta, el CIN está planteando nuevamente que debe aumentar su representación, que el espacio ocupado por la academia debería ser mayoritario en relación con otros estamentos.

En el origen, esta Comisión funcionaría con honorarios simbólicos para realizar tareas específicas de asesoramiento y articulación con los diversos actores vinculados con la educación superior. En esta idea, el armado de la agencia preveía una Dirección Ejecutiva, un equipo técnico especializado no muy numeroso y un número variable de comisiones asesoras (no permanentes) y de pares evaluadores. Una de las primeras decisiones de la Comisión fue la modificación de las atribuciones de sus miembros, quienes pasaron a tener rango (y salarios) de Directores Nacionales¹⁶. Luego de esta primera determinación, que implicó la intervención directa de los miembros de la Comisión,

¹⁵ Este Consejo estará presidido por el Ministro de Educación, e integrado por el Comité Ejecutivo del CIN, la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), por un representante de cada Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior (CPRES) y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación. (Art. 72 de la LES)

¹⁶ En la Administración Pública el cargo de Director Nacional se corresponde generalmente con una tercera línea respecto de un Secretario de Estado o Ministro.

tanto en el análisis, como en las decisiones sobre los asuntos de su competencia¹⁷, se produjeron cambios en la estructura técnica de la CONEAU en varias oportunidades y hasta este año. En la actualidad, la CONEAU tiene tres Direcciones Nacionales: Administración, Evaluación y Acreditación, además de un área de Asuntos Internacionales y la Biblioteca.

Las direcciones de Evaluación y de Acreditación concentran el funcionamiento de las tareas sustantivas de la Comisión. Bajo la dirección de Evaluación se ubican las áreas de Evaluación Externa y Proyectos Institucionales; y bajo la dirección de Acreditación, las áreas de Acreditación de posgrados y de Acreditación de grado reguladas por el Estado. La CONEAU tiene a su cargo las siguientes funciones: la evaluación externa de las instituciones universitarias; la acreditación de carreras de posgrado y carreras de grado reguladas por el Estado; la emisión de recomendaciones sobre los proyectos institucionales de nuevas universidades estatales y de las solicitudes de autorización provisoria y definitiva de establecimientos universitarios privados. Posee también la función de dictaminar sobre el reconocimiento de entidades privadas de evaluación y acreditación universitaria.

¹⁷ En la actualidad la Comisión se reúne cada 15 días, durante 3 días consecutivos para trabajar en sesión plenaria y en subcomisiones por área (de grado, de posgrado, de evaluación externa, de evaluación de proyectos y de relaciones internacionales).

La Evaluación Externa

La CONEAU desarrolla diversos procedimientos para la evaluación, ya sea que se trate de la evaluación de proyectos de instituciones de nueva creación, como de la evaluación externa institucional y la evaluación de proyectos de creación de nuevas agencias de evaluación. Asimismo, también existen diferencias en la tramitación cuando se trata de instituciones estatales o privadas.

En esta presentación, desarrollaré un poco más extensamente el proceso de evaluación externa de las universidades, dejando sin tratamiento, la descripción y el análisis de los procesos de evaluación de proyectos.

El artículo 44 de la LES establece que las instituciones universitarias deben realizar autoevaluaciones que luego serán complementadas con evaluaciones externas que se harán cada 6 años en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Es en este mismo artículo que se indican las funciones que se evaluarán (docencia, investigación, extensión y también gestión sólo para las instituciones nacionales) y que el proceso debe realizarse con la participación de pares académicos. Si bien en este artículo se dejan sentados los lineamientos para la evaluación externa, ni la LES, ni otros instrumentos normativos posteriores dicen nada acerca del incumplimiento de este artículo. Para el caso de las instituciones privadas, en tanto que la evaluación externa es condición para su reconocimiento definitivo, se

establece un cierto poder vinculante para el cumplimiento del artículo 44.

En 1997 la CONEAU inició los procesos de evaluación externa, para lo cual estableció el sentido de la evaluación y definió su dispositivo¹⁸. En la definición de la evaluación, se establece que:

[...] la evaluación institucional debe ser útil fundamentalmente a la propia universidad evaluada y a la comunidad en general. Efectivamente, se trata de mejorar la calidad de esta institución a través de interrogarse sobre los resultados, y especialmente sobre las acciones, identificando problemas y comprendiéndolos en su contexto. La evaluación institucional debe tender a crear las condiciones óptimas para que los participantes, incluyendo al evaluador, mejoren su comprensión sobre la realidad institucional... [...] la evaluación institucional es una herramienta importante de transformación de las universidades y de la práctica educativa⁷; es un proceso con carácter constructivo, participativo y consensuado; es una práctica permanente y sistemática que permite detectar los nudos problemáticos y los aspectos positivos. Ello implica la reflexión sobre la propia tarea como una actividad contextualizada que considera tanto los aspectos cualitativos como los cuantitativos; con un alcance que abarca los insumos, los procesos, los productos y el impacto que tienen en la sociedad; una tarea

fundamental para el gobierno y la gestión administrativa y académica; y, en definitiva, una plataforma para el planeamiento institucional.

Desde esta concepción y atendiendo a su mandato legal, establece los siguientes pasos a seguir para llegar a completar los procesos de evaluación institucional:

- 1) Acuerdo-compromiso entre la institución universitaria y la agencia evaluadora.
- 2) Autoevaluación de la institución universitaria.
- 3) Evaluación externa con participación de Pares Evaluadores.
- 4) Redacción de la versión preliminar del informe final y presentación ante la Autoridad Universitaria y/o Comité de autoevaluación.
- 5) Redacción de la versión definitiva del informe final atendiendo a los comentarios de las Autoridades y/o Comité de autoevaluación.
- 6) Envío del informe a la institución.
- 7) Recepción de la carta del Rector reaccionando al informe.
- 8) Publicación del Informe con la carta del Rector.

Para transitar estas etapas, existen documentos, normativas que orientan al proceso, y que a la vez permiten distinguir cuando la evaluación externa persigue además fines de reconocimiento definitivo. Existe un modelo específico de acuerdo que se aplica a la situación de las instituciones con autorización provisoria que solicitan la evaluación externa en el marco del reconocimiento definitivo (Ordenanzas

¹⁸ Lineamientos para la Evaluación Institucional (Res. CONEAU 09/97)

028/01 y 029/01): y en los demás casos de instituciones universitarias nacionales o privadas se aplica el Modelo de convenio general para implementar el proceso de evaluación institucional.

El proceso de autoevaluación lo realiza la propia institución conforme sus propios enfoques, metodologías y decisiones. La CONEAU sugiere orientaciones y contempla la opción de un “diálogo técnico”. Se considera importante que la autoevaluación cuente con un alto grado de participación, adopte una perspectiva contextual e histórica referida a sus objetivos y al proyecto de establecimiento, cubra todas las funciones que desempeña la institución, enfoque a la institución como un todo y no como una mera suma de sus partes y posibilite a los lectores del informe de autoevaluación alcanzar una imagen documentada de la institución.

Una vez culminada la autoevaluación y presentado el informe ante la CONEAU, se inicia la etapa de evaluación externa. Para la realización de esta tarea, se cuenta con la Resolución CONEAU 315/00 que fija las pautas generales para la elaboración de los informes de evaluación externa y con una Guía de variables desagregadas en dimensiones e indicadores para la Evaluación Externa (Anexo II), que tiene un carácter orientador para la tarea de los pares.

Los principales pasos que organizan el proceso de una evaluación externa son los siguientes:

- Designación mediante sorteo de los miembros de la CONEAU responsables de la evaluación,

quienes analizan los aspectos particulares de la evaluación y están involucrados de cerca en el desenvolvimiento del proceso, y de los integrantes del equipo técnico de la CONEAU encargados de establecer comunicación con la institución y de analizar la información y la documentación.

- Análisis del Informe de Autoevaluación.
- Definición de los perfiles y los términos de referencia de los integrantes del comité de pares evaluadores.
- Determinación de un cronograma.
- Designación de los pares.
- Realización de talles previos para la elaboración de la agenda de la visita.
- Visita a la institución.
- Aprobación del Informe Preliminar de evaluación externa.
- Vista al Rector del Informe Preliminar y recepción de sus comentarios.
- Aprobación del Informe Final que será publicado y distribuido junto con las consideraciones finales del Rector en su postscriptum.

Todas las decisiones sobre la constitución del Comité de Pares así como sobre el Informe Final de Evaluación Externa son adoptadas por el Plenario de la CONEAU.

En el marco de una misma normativa y procedimientos, es posible observar y analizar las diferencias en este proceso cuando se trata de instituciones privadas

que buscan el reconocimiento definitivo de funcionamiento, del desarrollo de las evaluaciones externas cuando no hay una consecuencia institucional inmediata. Quizás este punto genera alguna contradicción en la mística que supone una evaluación, definida como un proceso de aprendizaje institucional. Por otra parte, la idea de evaluación como aprendizaje institucional parecía difícil de apreciar en el contexto de surgimiento de la CONEAU, incluso para aquellas instituciones para las cuales el proceso no resultaba vinculante. Para la propia Comisión, esta idea de evaluación implicó e implica una construcción conceptual lenta y en diálogo con la comunidad universitaria. La inquietud tecnocrática por los resultados, por ver “impacto” o cambios inmediatos, generaba y genera una tensión de esta propuesta procedimental con los requerimientos por “medir impacto y resultados de las evaluaciones”. De aquí que resulta muy significativo por parte de las universidades nacionales la experiencia de realizar estas evaluaciones e incluso de repetir las al cabo de 6 años. También resulta particularmente significativo que la CONEAU continúe sosteniendo un sentido y orientación para la evaluación institucional que se aparta de las otras funciones de la Comisión, en cuanto al carácter de la propuesta evaluativa que es diferente en el caso de la acreditación e incluso de la evaluación de proyectos.

Una preocupación central, es la relativa al uso o la aplicación de lo evaluado. En este sentido, aparece con claridad

el obstáculo del financiamiento. Independientemente de aquellas cuestiones que pueden ser resueltas mejorando las distribuciones internas o con un uso más racional de los recursos, es indudable y ampliamente aceptado, que las universidades atraviesan fuertes restricciones presupuestarias. Esta situación devalúa el impacto de la evaluación externa, en tanto que algunas de las recomendaciones que surgen de los análisis diagnósticos se ven diluidas por la dificultad de su implementación. Asimismo genera escepticismo en relación con los beneficios de las evaluaciones, es decir, ¿para qué se destina tanto esfuerzo y energía si luego no se podrá cumplir con las acciones para el mejoramiento?

En momentos de debate legislativo de una nueva ley, parece particularmente interesante indagar sobre las posibilidades de instituir espacios de transformación en la universidad pública y revalorizar las prácticas de la evaluación institucional como instrumentos que pueden contribuir con los procesos de cambio necesarios para que la universidad recupere su legitimidad como actor social. En este sentido sería conveniente despejar las acciones y procesos que conducen a la reflexión y análisis crítico para la producción del conocimiento que sustenta procesos de cambio (mejoramiento), de aquellas acciones y procesos que se ven estimulados por la consecución de un fin material.

La acreditación de posgrado

El área de acreditación abarca dos funciones sustantivas: la acreditación de carreras de grado de interés público¹⁹ y la acreditación de los posgrados (proyectos de carrera y ofertas en funcionamiento). En esta presentación desarrollaré sólo lo relativo a la segunda de las funciones.

El instrumento jurídico principal, marco para las actividades vinculadas con la acreditación de posgrados es la Resolución Ministerial N° 1168/97 del entonces Ministerio de Cultura y Educación, que fija los estándares mínimos de calidad que deben cumplir las carreras de posgrado y caracteriza las carreras de acuerdo con el título que otorgan y conforme con el Art. 39 de la LES. Se reconocen los siguientes tipos de carrera de posgrado: Especializaciones, Maestrías y Doctorados. Esta norma ofrece criterios generales que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar para acreditar las carreras o proyectos de carrera. Se refiere a la definición de la tipología, al marco institucional, al plan

¹⁹ Una de las funciones de la CONEAU es la acreditación periódica de carreras de grado cuyos títulos corresponden a profesiones reguladas por el Estado. El Ministerio de Educación determina, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de títulos cuyo ejercicio profesional pudiera poner en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes (artículo 43º de la LES). Asimismo, la acreditación de carreras de grado por parte de la CONEAU requiere de la aprobación previa de estándares de acreditación por parte del Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades. Ver www.coneau.gov.ar

de estudios²⁰, al cuerpo académico, a los alumnos, equipamiento, biblioteca y centro de documentación, investigación. Además, esta resolución pauta el procedimiento general para el proceso de acreditación.

En lo concerniente a la función de acreditar posgrados, existe, además de esta Resolución, una gran cantidad de normativa dictaminada tanto por el Ministerio, como por la propia CONEAU, entre otras, el Decreto n. 499/95 que establece que la acreditación de una carrera de posgrado, que se realiza por primera vez, o que aún no tiene graduados, tiene una validez de 3 años, a cuyo término se deberá peticionar una nueva acreditación la que tendrá una vigencia de 6 años (siempre que tenga graduados); la Resolución Ministerial n. 532/02 que establece que la validez de los títulos para el caso de proyectos de carrera, será otorgada provisoriamente hasta tanto el proyecto se implemente (es decir, hasta que comiencen las actividades académicas). Una vez implementado, deberá presentarse en la siguiente convocatoria para acreditación de carreras que la CONEAU establezca²¹.

²⁰ Entre otras cuestiones establece que las carreras de Especialización contarán con un mínimo de 360 horas y las Maestrías con un mínimo de 540 horas; en ambos casos se trata de horas reales dictadas. En el caso de las Maestrías se debe incluir además un mínimo de 160 horas de tutorías y tareas de investigación en la universidad (sin incluir las horas dedicadas al desarrollo de la tesis).

²¹ Desde 2010 la validez nacional del título se tramita conjuntamente con la evaluación que realiza CONEAU del proyecto de carrera.

A los efectos de especificar los estándares propuestos en el marco de la Resolución Ministerial 1168/97, la CONEAU convocó a Comisiones Asesoras por áreas de conocimiento o disciplinares, con el fin de que produjeran documentos técnicos que permitan interpretar el contenido de la norma en el marco de las prácticas desarrolladas para cada uno de los respectivos grupos disciplinarios. Como resultado de estas convocatorias se obtuvieron unos informes / documentos que se utilizan con carácter orientador, no vinculante en las evaluaciones que realizan los Comités de Pares.

¿Cómo se realiza el procedimiento de la acreditación de las carreras de posgrado?

La CONEAU realiza convocatorias periódicas que se notifican a las instituciones y se difunden públicamente. Para presentarse a dichas convocatorias, las instituciones cuentan con una serie de instrumentos y procedimientos que la propia Comisión provee²². Además de la acreditación, las instituciones pueden solicitar la categorización de la carrera de posgrado (hay 3 niveles: A, B y C). En el caso de los proyectos de carrera, éstos son presentados ante el Ministerio de Educación y luego remitidos a la CONEAU.

²² La Ordenanza n. 45 y la Nota Técnica para la presentación de Carreras constituyen la normativa que establece cuál es la información y la documentación requeridas para la evaluación y los procedimientos y la modalidad de evaluación. La solicitud de acreditación se confecciona sobre la base de un formulario electrónico.

Una vez que la convocatoria cierra, la CONEAU aprueba el conjunto de posgrados a evaluar por los comités de pares, así como la nómina de sus posibles integrantes. Esta información es comunicada a las instituciones respectivas, a fin de que hagan las observaciones que consideren pertinentes y ejerciten el derecho de recusar a los evaluadores propuestos (ordenanzas n. 44 y 45 de CONEAU).

La evaluación para acreditar los posgrados se realiza con la intervención de los Comités de Pares Evaluadores, que realizan las recomendaciones sobre las cuales la CONEAU fundamenta las decisiones que toma. Los Comités de Pares se integran con no menos de 3 expertos de las áreas disciplinarias que se requieran según el caso, los cuales se seleccionan de un Registro de Expertos y atendiendo a los antecedentes académicos y profesionales. Los pares trabajan en todo momento con la asistencia de personal técnico de la Comisión, que instruye a los pares en los criterios y estándares vigentes, además de los procedimientos a implementar y del código de ética²³. Para la evaluación de

²³ El Código de Ética obliga a los evaluadores a actuar con absoluta independencia de criterio, sin asumir la gestión de intereses particulares ajenos a la misión encomendada. En consecuencia, están obligados a excusarse de intervenir en los casos en que pudiera estar comprometida su imparcialidad. Mediante la firma de un convenio de confidencialidad, los evaluadores se comprometen a cumplir con las normas del Código mencionado y a no divulgar las informaciones contenidas en las solicitudes de acreditación evaluadas por ellos ni el resultado de la evaluación (www.coneau.gov.ar).

las carreras o proyectos asignados, cada Comité analiza la solicitud presentada por la institución y el informe del personal técnico de la CONEAU y aplica los estándares y criterios preestablecidos, ajustados a la especificidad de los respectivos campos disciplinarios y orientaciones. Finalmente emite una recomendación y se expide respecto de la categorización en el caso de las carreras en funcionamiento que lo hubieran solicitado.

Los informes de los Comités de Pares son considerados por la CONEAU para efectivizar el dictamen favorable o desfavorable de la acreditación solicitada, aunque la decisión no es vinculante. Cuando el informe es desfavorable, se invita a la institución a tomar vista del expediente y un plazo de 30 días desde la notificación para subsanar debilidades e implementar medidas de mejoramiento, o bien para retirar la solicitud²⁴.

La actividad del área de evaluación de posgrados ha crecido de una manera exponencial desde la creación de la CONEAU hasta la fecha y se puede afirmar que en este momento, los procesos de acreditación gozan de cierta legitimidad

por parte de la comunidad universitaria. Cada vez más las instituciones esperan las convocatorias para acreditarse, entre otras cuestiones porque la acreditación aparece como requisito para diferentes asuntos vinculados con la actividad académica: las agencias de promoción del desarrollo científico y económico (CONICET, FONCYT, etc.) consideran los resultados de la acreditación para otorgar becas y subsidios; los alumnos se interesan por el tema a la hora de elegir sus estudios de posgrado, los colegios profesionales (por ej. de medicina) comienzan a considerar los resultados de la acreditación para la certificación y recertificación de los títulos de Especialista, etcétera. Esta situación nos está señalando que en este terreno, los procedimientos que aplica la CONEAU con la interpretación de los estándares, está fijando un cierto modelo de aceptar críticamente una idea de "calidad" para los posgrados. En este sentido, se puede decir que los debates sobre el significado y sentido de la calidad se encuentran obturados y que la CONEAU comienza a asumir la responsabilidad de fijar, tanto sentidos, como criterios de calidad.

Algunas reflexiones para continuar un debate que se actualiza

La CONEAU reúne en un mismo organismo diversas funciones vinculadas con la regulación de las instituciones de educación universitaria por la vía de los procesos de evaluación. Una parte de lo que se tramita por esta Comisión son procesos fuertemente vinculantes y que se

²⁴ Para el caso que se trate de proyectos y no de carreras, el trámite similar aunque con algunas particularidades: la CONEAU no emite una resolución sino un dictamen; el plazo para la presentación de la respuesta a la vista es de 7 días corridos; los dictámenes, al no ser resoluciones sino el elemento sobre el cual se resuelve, no son recurribles. La evaluación queda concluida con un dictamen en el que la CONEAU recomienda al Ministerio de Educación hacer o no hacer lugar al reconocimiento oficial provisorio del título (ver www.coneau.gov.ar).

ajustan a la aplicación de estándares para “aprobar, acreditar y autorizar”, mientras por otro lado, la función de la evaluación externa conlleva otra lógica cuando se trata de universidades públicas, aunque se queda a medio camino cuando se trata de evaluar con fines de reconocimiento definitivo en el caso de universidades privadas.

Un debate siempre presente en el ámbito de la evaluación y acreditación universitaria se relaciona con esta tensión, entre la evaluación como instancia de aprendizaje institucional y la evaluación para acreditar (lo cual supone el cumplimiento de estándares). En los últimos años, la significación de la acreditación ha pasado del control a la nueva denominación (traducida del inglés) de “aseguramiento de la calidad”. Esta terminología busca situar a la acreditación más cerca de una connotación de mejoramiento institucional, por la vía del cumplimiento de los estándares. En este último supuesto los estándares aparecen como “el modelo de calidad a conseguir” universalmente instituido.

Los debates acerca de la calidad de la educación también tienen otra tradición de lucha, que precisa ser revisada y revitalizada. Se trata de aquella tradición democrática que se basa en una concepción sociológica y política de la educación, en la que la noción de calidad está estrechamente vinculada a la lucha contra las desigualdades, las dominaciones y las injusticias de cualquier tipo. En esta perspectiva, la calidad es un concepto inevitablemente político que refiere a la idea de justicia social educativa.

En el marco de procedimientos que con el tiempo se han ido instalando y que han ido generando nuevos conocimientos, sin duda que sobre las relaciones entre evaluación, acreditación y calidad educativa hay mucho más para decir, pero, desde mi punto de vista, para no caer en abstracciones tecnocráticas, que sólo promueven debates instrumentales, es imprescindible colocar el tema dentro de las discusiones de las políticas para la educación superior. Con otras palabras, hay que evitar que la evaluación se configure como un tema de debate y de ámbito de intervención en la educación superior frente al vacío de una política para el sector. Sería un gran riesgo que las instituciones estén supeditándose a esta lógica en la cual la evaluación es el tema que ocupa el discurso y la preocupación por el “mejoramiento” se va convirtiendo en una frase “paraguas”, carente de significado. ¿Qué sentidos y consecuencias se pueden esperar de los procesos de acreditación y evaluación cuando los mismos están sobreestimados en su carácter instrumental, ocupando el lugar de lo político?. Es decir, cuando lo instrumental aparece como valor, como ética, suponiendo la neutralidad de “lo técnico”. ¿qué impacto están teniendo en la nueva configuración del sistema de educación superior? ¿cómo recuperar para las instituciones el valor pedagógico de la evaluación distinguiéndolo de la acreditación y en tanto instrumento para el desarrollo institucional, a la vez que valorar a la acreditación como instancias de control estatal?

Es indiscutible que la universidad debe ser eficiente y responsable, pero no

meramente según los criterios de producción transpuestos de las empresas, aunque estos también puedan resultar aportes interesantes. Es importante advertir que las instituciones no pueden eximirse de controles del Estado. La crítica y el rigor científico son exigencias de esa responsabilidad y solamente pueden ser ejercidos cuando el control externo no opera un desvío o una anulación de la autonomía, la cual también comporta mecanismos internos de control. Siendo la eficacia en la consecución de sus fines una responsabilidad insoslayable de las universidades, vinculada directamente con su autonomía, se hace imprescindible la discusión acerca de ¿cuáles son los resultados esperables de la universidad, cuál es la función actual de la universidad en un mundo que requiere de nuevas categorías para explicar lo que está aconteciendo? ¿La universidad está respondiendo a las demandas sociales, a cuáles, cómo?

Las nuevas exigencias que se plantean a la educación superior deben retomar la pregunta acerca de la función social de las universidades. Examinar dicha función social implica preguntarnos por la identidad institucional que se construye a partir de la historia (identidad heredada) y en el dinamismo de las prácticas cotidianas (representaciones que le dieron

sentido, que se ritualizaron en prácticas carentes de sentido y otras innovadoras que se entrecruzan y convergen).

Tal como lo expresa Helgio Trínidade parafraseando a Chauí (2001, p. 26):

[...] la universidad siempre fue una institución social, esto es, una acción social y una práctica social fundada en el reconocimiento público de su legitimidad y de sus atribuciones [...] La legitimidad de la universidad moderna se fundó en la conquista de la idea de autonomía del saber respecto de la religión y del Estado". Y concluye que "la universidad europea se tornó inseparable de la idea de formación, reflexión, creación y crítica.

La evaluación y la acreditación como procesos instalados en los Sistemas de Educación Superior en la región deberían ser revisadas en el marco de las decisiones de política educativa y en función de lo que se piense respecto de la función social de la universidad, para de esta manera resituar el asunto en su dimensión política. Los debates no están cerrados, quizás ahora que los escenarios políticos son más propicios para el diálogo, se pueda continuar la discusión en el contexto más amplio de problematizar a las universidades como instituciones educativas con una insoslayable responsabilidad social.

Referencias

CORAGGIO J. L.; VISPO A. *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*. Argentina: Miño y Dávila, 2001.

DE SOUSA SANTOS, B. *La Universidad en el siglo XXI*. Para una reforma democrática y emancipadora de la Universidad. Buenos Aires: Miño y Dávila/Laboratorio de Políticas Públicas, 2005.

GENTILI, P. (org.). *Universidades na penumbra*. São Paulo: Cortez, 2001.

INFORME de investigación: "La nueva configuración educativa en la Argentina", 2002.

KROTSCH, P. *Educación superior y reformas comparadas*. Bs. As.: Universidad Nacional de Quilmes, 2000.

OSZLAK, O. *Estados capaces: un desafío de la integración*. Cefyl, 1997. (Mimeo).

_____. Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? En: *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD, Caracas, n. 9, octubre /diciembre, 1997.

PUIGGRÓS, Adriana; KROTSCH, Carlos p. (comp). *Universidad y evaluación. Estado del debate*. Aique grupo editor, Bs. As., 1994

SVERDLICK, I; FERRARI, P.; JAIMOVICH, A. *Desigualdad e inclusión en la educación superior*. Un estudio comparado en cinco países de América Latina". 1. Edición. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2005. ISBN 987-22071-4-3. Disponible em: <http://www.lpp-buenosaires.net/LPP_BA/Investigaciones/Investigaciones.htm>.

SVERDLICK, I. La evaluación universitaria. La calidad como asunto político. *Revista Páginas*, del área educación de la Universidad Católica de Uruguay, Montevideo, n. 2, 2001.

TIRAMONTI, G.; NOSIGLIA, M. C.; FELDFEBER, M.; NAVARRETE, C. La nueva oferta universitaria. En: *Revista del IIICE*, Buenos Aires, 1995.

TRINIDADE, H. As metáforas da crise: da "universidad em ruínas" as "universidades na penumbra" na América Latina. Em: GENTILI, P. (org.). *Universidades na penumbra*. Neoliberalismo e reestruturação universitária. Sao Paulo: Cortez, 2001.

Documentos Utilizados

Acuerdo Plenario n. 50 del Consejo Interuniversitario Nacional

Secretaría de Políticas Universitarias – Anuario Estadístico 2006

Ley de Educación Superior n. 24.521 y sus decretos reglamentarios

Lineamientos para la Evaluación Institucional – Resolución CONEAU 09/97

Resolución Ministerial n. 1168/97.

Recebido em julho de 2010.

Aprovado para publicação em setembro de 2010.