



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en América del Sur

*Rendimientos académicos y eficacia social de la
Universidad*

ÁREA TEMÁTICA: ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

TÍTULO: LOS PROCESOS DE ACREDITACIÓN DE LAS CARRERAS DE GRADO DE INGENIERÍA Y AGRONOMÍA. UNA MIRADA SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES.

María Catalina, Nosiglia
Stella Maris, Zaba
Verónica, Mulle
Ángeles, Polzella

RESUMEN

Este trabajo es parte de una investigación que se desarrolla en el marco del Proyecto UBACYT 200201001005061¹ -dirigido por María Catalina Nosiglia- cuyo objetivo consiste en, por un lado, describir y analizar las políticas de acreditación de las carreras de grado en términos de cómo modificó la distribución del poder entre el gobierno y las universidades y, por otro, identificar cómo fue el comportamiento diferencial entre carreras y profesiones. La hipótesis general de la que se parte es que el proceso de regulación en materia de titulaciones de las carreras de grado y la implementación de los procesos de acreditación de las mismas constituyen un proceso conflictivo en donde intervienen actores sociales y políticos con diversas capacidades institucionales, y que en el desarrollo de la política se reconfiguran o surgen nuevos

¹ El proyecto se titula "Las políticas de regulación de los títulos universitarios en Argentina a partir de la Ley de Educación Superior N° 24.521: la acreditación de las carreras de grado" y corresponde a la Programación Científica 2011-2014, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

actores y mecanismos no previstos originariamente que explican el poder relativo de los mismos.

El propósito de este trabajo es analizar el proceso de acreditación de las carreras de grado en Agronomía e Ingeniería, desde una perspectiva política. Se abordará el rol de sus actores, como así también las vinculaciones, interacciones y tensiones de los mismos. En este sentido se pondrá énfasis en el modo en que se produce la intermediación de intereses entre los distintos actores y su influencia en la toma de decisiones. Para ello se considerará la conformación y desarrollo de ambos procesos, la definición de estándares y la participación de las asociaciones de decanos respectivas.

Palabras clave:

Acreditación de carreras de grado - definición de estándares - asociación profesional - representación de intereses

1. Introducción

Las políticas de evaluación y acreditación universitaria, en Argentina, se establecieron durante la década de los '90 como parte de un conjunto más amplio de cambios en la relación entre el Estado, la Universidad y la sociedad. La conformación del Estado evaluador, auditor o gerente, supuso el establecimiento de un “nuevo contrato social” que incorporó la rendición de cuentas (accountability) frente al problema del débil control administrativo del Estado (Brunner, 1993; Neave, 2001; Betancur, 2001).

Estas políticas se enmarcaron en la Ley de Educación Superior N° 24.521 (LES), que entre otras cuestiones, estableció la evaluación universitaria y la acreditación periódica de las carreras de grado que corresponden a profesiones reguladas por el Estado, aquellas que en su ejercicio ponen en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes (art. 43, LES), y todas las carreras de posgrado.

Este trabajo es parte de una investigación que se desarrolla en el marco del Proyecto UBACYT 200201001005061² -dirigido por María Catalina Nosiglia- cuyo objetivo consiste en, por un lado, describir y analizar las políticas de acreditación de las carreras de grado en términos de cómo modificó la distribución del poder entre el gobierno y las universidades y, por otro, identificar cómo fue el comportamiento diferencial entre carreras y profesiones. La hipótesis general de la que se parte es que el proceso de regulación en materia de titulaciones de las carreras de grado y la implementación de los procesos de acreditación de las mismas constituyen un proceso conflictivo en donde intervienen actores sociales y políticos con diversas capacidades institucionales, y que en el desarrollo de la política se reconfiguran o surgen nuevos actores y mecanismos no previstos originariamente que explican el poder relativo de los mismos.

El propósito de este trabajo es analizar el proceso de acreditación de las carreras de grado en Agronomía e Ingeniería, desde una perspectiva política. Se abordará el rol de sus actores, como así también las vinculaciones, interacciones y tensiones de los mismos. En este sentido se pondrá énfasis en el modo en que se produce la intermediación de intereses entre los distintos actores y su influencia en la toma de

² El proyecto se titula “Las políticas de regulación de los títulos universitarios en Argentina a partir de la Ley de Educación Superior N° 24.521: la acreditación de las carreras de grado” y corresponde a la Programación Científica 2011-2014, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

decisiones. Para ello se considerará la conformación y desarrollo de ambos procesos, la definición de estándares y la participación de las asociaciones de decanos respectivas.

En la primera parte del trabajo se aborda el tema de la regulación y la representación de intereses desde la perspectiva de la Ciencia Política y se caracteriza la actividad profesional y su relación con la formación en la universidad, desde la sociología de las profesiones. En la segunda parte, se describen los casos de Agronomía e Ingeniería, considerando cómo fue el proceso de elaboración de estándares y las características específicas que tuvo en cada caso. En la tercera parte, se analiza el rol de los actores y las dinámicas que se generaron en cada caso, con el propósito de distinguir analíticamente el papel de los mismos, los intereses en juego y el modo en que esto impactó en ambos procesos. Finalmente, se presentan algunas conclusiones que recogen interrogantes que acrecienten el debate en futuros trabajos que aborden estas cuestiones.

2. Algunos aportes teóricos

El análisis de la formación y desarrollo de las políticas públicas, así como los procesos sociales que traen aparejados, supone el estudio del concepto de regulación. En pocas palabras, regular consiste en ajustar la acción a determinadas finalidades, traducidas en forma de reglas y normas previamente definidas. Así, la regulación alude a los mecanismos que desde el gobierno se ponen en juego con la intención de producir nuevas reglas y normas que reconfiguren las prácticas, identidades y disposiciones de los sujetos, estableciendo los parámetros de lo permitido y válido (Popkewitz, 1994).

Belmartino (1999) sostiene que la regulación es un conjunto de mecanismos destinados a la conservación del orden social, incluyendo la gestión de conflictos, la asignación de recursos y el establecimiento de normas destinadas a orientar las prácticas de diversos agentes sociales, defender bienes o valores sociales prioritarios y desalentar o sancionar posibles conductas desviadas. En este sentido, siguiendo a la autora, se vincula con la existencia de reglas explícitas o implícitas, formales o informales, originadas en relaciones de autoridad e instancias de negociación o sostenidos por pautas culturales, con diferente capacidad sancionatoria, destinada a ordenar las relaciones de muy diferente índole en la sociedad.

Desde la perspectiva de Musselin (1997) el término regulación en el ámbito de la educación superior remite a los modelos de orientación, coordinación y control del sistema universitario atendiendo a la relación entre las autoridades públicas y las

instituciones; hace referencia al proceso de producción de reglas y de orientación de las conductas de los actores y de su consiguiente transformación de acuerdo con el contexto diferencial de las instituciones y sus actores institucionales y las tensiones que reorientan su comportamiento y sus prácticas.

Las formas de regulación ejercidas sobre las universidades están estrechamente vinculadas con el tipo de relación que éstas establecen con el Estado. Al respecto, Musselin (1997) señala que estas interacciones tienen bases nacionales que no deben ser interpretadas como cuestiones culturales, sino como construcciones sociales.

Tomando los aportes de Clark (1983), las modalidades de integración o coordinación del sistema de educación superior en su conjunto se produce según tres tipos ideales: el sistema estatal (burocrático y político), el sistema de mercado (mercado de consumidores, mercado ocupacional y mercado institucional) y el sistema institucional u oligarquía académica (con la expansión de los cuerpos colegiados centrales -comisiones científicas, evaluación de pares-).

En este sentido, el análisis de las regulaciones del Estado sobre las universidades no puede desconocer las particularidades de las lógicas de las profesiones y las disciplinas. Friedberg y Musselin (1996) advierten que la estructura de los sistemas de educación superior es dual. Por un lado, son organizaciones que administran actividades de enseñanza e investigación; por otro, intervienen profesores que además de pertenecer a las distintas instituciones, forman parte de especialidades y disciplinas que conforman comunidades científicas. Esto significa que tienen más de una pertenencia institucional. Los profesores como miembros de una profesión, poseen autonomía de control sobre su trabajo y siguen reglas y procedimientos de trabajo establecidos, en parte, por la misma comunidad científica y, en parte, por el Estado.

Becher (1992) representa a la universidad como una cultura de una comunidad en la que cohabitan diferentes tribus. Las universidades poseen una cultura que dirige las interacciones entre muchos grupos distintos que muchas veces sienten una hostilidad mutua. En palabras del autor: “cada tribu tiene un nombre y un territorio, arregla sus propios asuntos, entabla guerras contra las otras, tiene un lenguaje o cuando menos un dialecto distintivo y una variedad de formas simbólicas para demostrar que está separada de las demás. Sin embargo, todo el grupo de tribus posee una cultura en común: sus formas de interpretar el mundo y la gente que vive en él son lo suficientemente semejantes para que pueden entender en mayor o menor grado, la cultura de los demás y aun, en caso necesario, comunicarse con los miembros de las

otras tribus. Las universidades poseen una sola cultura que dirige las interacciones entre muchos grupos distintivos, que muchas veces sienten una hostilidad mutua” (Becher, 1992).

Desde la sociología de las profesiones, numerosos estudios han explicado el desarrollo de las profesiones en las sociedades modernas y su articulación con los procesos de racionalización y estratificación social, incluso desde la perspectiva de la sociología clásica (Weber, 1979; Parsons, 1971). El análisis sobre la consolidación de las profesiones articula las siguientes cuestiones: a) un saber especializado para su ejercicio y la posibilidad de apropiación por parte de unos pocos; b) un título o certificación, cuyo valor, en cierta medida, es independiente del conocimiento real que el sujeto posee; c) las luchas por delimitar un espacio de trabajo garantizado por las asociaciones profesionales y por el Estado, a través de la habilitación del ejercicio de determinadas profesiones (Larson, 1977; Bourdieu, 2008; Tenti Fanfani et.al., 1989).

Caracterizamos a las profesiones como un campo, como un sistema de posiciones atravesadas por juegos de dominación y poder, entre las que se definen la producción, circulación y reproducción de los bienes simbólicos que darán cuenta de la pertenencia o no a una asociación profesional (Bourdieu, 2008).

Bourdieu señala que “toda la gente comprometida en un campo tiene una cantidad de intereses fundamentales comunes (...) de allí que surja una complicidad objetiva que subyace en todos los antagonismos”. Toda lucha supone algún acuerdo respecto a por lo que vale la pena luchar. “Los que participan en la lucha contribuyen a reproducir el juego, al contribuir, de manera más o menos completa según los campos, a producir la creencia en el valor de lo que está en juego.” (Bourdieu, 2003 a: 122).

Este modo de entender las profesiones, como espacios con dinámicas propias en las que hay conflicto y negociación entre los actores, supone además dar cuenta de la presencia de intereses diversos, tradiciones y culturas que no sólo son institucionales, sino también disciplinares.

Por ello, cobra relevancia el análisis de las corporaciones, entendidas como aquel modo de organización asentado en la representación de intereses. Precisamente, suponen una organización basada en asociaciones que representan los intereses y las actividades profesionales (Bobbio et. al., 1983).

El problema de la representación es un tema complejo que está atravesado por las tensiones que producen las relaciones entre lo público y lo privado, el interés general y el interés particular, la representación política y la representación social. Los

diferentes debates sobre este problema, que desde perspectivas diversas se producen en el campo de las teorías políticas, se centran en esas relaciones y en las formas que históricamente fueron construidas estas cuestiones en los diferentes sistemas políticos. La representación de intereses profesionales, los modos en que ésta se construye en la actualidad y produce tensiones en el ámbito de la universidad, es un tema que aflora a partir de la introducción de los mecanismos de acreditación de carreras de grado en nuestro país (Nosiglia y otros, 2012).

3. La regulación de los títulos de grado a partir de la introducción de la acreditación de carreras

El sentido y alcance de las acreditaciones de títulos universitarios en nuestro país cobra relevancia como mecanismo novedoso analizado a la luz de la historia de la regulación de los títulos y la distinción entre título académico y título habilitante. Esta distinción se relaciona, como señala Mignone (1996), con la división de tareas con respecto al reconocimiento académico de saberes a cargo generalmente de las universidades y la supervisión directa o delegada por parte del Estado de la práctica de algunas profesiones que pueden comprometer el bienestar físico o psíquico de la población.

Desde 1885, la primera ley universitaria conocida como Ley Avellaneda, Ley N° 1597, no establecía una diferenciación entre título y habilitación profesional, ya que disponía que los diplomas otorgados por las facultades autorizaban a “ejercer las profesiones en que se requiera competencia científica”. Así, las universidades nacionales, desde esa fecha, expedían títulos que eran habilitantes para las distintas profesiones, siendo las únicas a quienes correspondía esta atribución. La ley pretendía salvar el inconveniente que generaba el hecho de que las reválidas de títulos obtenidos en el extranjero debieran ser otorgadas por los Tribunales, dado que los Tribunales de la Provincia de Buenos Aires no podrían emitir títulos de validez nacional (Groisman, 2004). De este modo, si el examen se hacía por un instituto nacional, como las universidades estatales, tendría que ser respetado.

A partir de la creación de universidades privadas en 1955, posibilidad otorgada por el Decreto-ley 6.403/55, se disocia el título académico de la habilitación profesional. La habilitación profesional quedó en manos del Estado, que delegaba su función de policía sobre las actividades profesionales de interés público (medicina,

ingeniería, abogacía, etc.) a las universidades estatales (Cantini, 1997). Hasta 1969, se encontraban diferenciados el título académico y la habilitación profesional para el caso de las universidades privadas, cuyos graduados debían rendir el examen de habilitación correspondiente ante las universidades estatales.

Posteriormente, la introducción del tema de las incumbencias de los títulos va a complejizar esta cuestión. En 1980 con la sanción de la Ley 22.207, se establecía que: “Las incumbencias correspondientes a los títulos profesionales otorgados por las universidades nacionales serán reglamentadas por el Ministerio de Cultura y Educación” (art. 61). De algún modo, el gobierno vuelve a retomar cierto control en esta materia. Luego, las “incumbencias” se propagaron a todos los títulos y diplomas, independientemente de las prácticas profesionales, generando un mecanismo conflictivo de intereses por parte de las corporaciones profesionales (Marquina, 2004).

Esta temática tendrá un nuevo giro a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.521 (LES) en 1995 con la introducción del establecimiento de las actividades reservadas a algunas carreras. Esta ley introdujo la evaluación y acreditación universitaria y estableció que para el caso de las carreras reguladas, es decir, las que se incluyen en los alcances del art. 43, se fijarán patrones y estándares para los procesos de acreditación que serán los que establezca el Ministerio previa consulta con el Consejo de Universidades (CU). Cabe señalar que el borrador preliminar del proyecto de ley de educación superior enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo Nacional establecía un mecanismo de habilitación profesional a cargo del Estado, siendo los encargados de otorgar esa habilitación los Consejos de Habilitación Profesional, en los que tendrían representación las áreas del Estado que atienden la actividad correspondiente, las universidades, las Academias Nacionales cuando sea el caso, las Asociaciones de Facultades y los organismos que tienen a su cargo el control de la profesión respectiva (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1994). Finalmente, esto no fue aceptado por el Consejo Interuniversitario Nacional y se optó por que sea el CU el que elabore los estándares para la acreditación de carreras reguladas por el Estado, órgano cuya representación oficial³ se encuentra principalmente en la figura de los Rectores de las instituciones universitarias públicas o privadas, excluyendo a otros actores. Esta modalidad de representación de intereses no establecía

³ El Consejo de Universidades está presidido por el Ministro de Cultura y Educación o por quien este designe con categoría no inferior a Secretario, y está integrado por el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional, por la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, por un representante de cada Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior -que deberá ser rector de una institución universitaria- y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación (art. 72, LES)

oportunamente en las normas previstas la participación de las Asociaciones de Decanos o Facultades. Sin embargo, el CU delegó en éstas la elaboración de los contenidos y los estándares de las carreras incorporadas en los alcances del art. 43 de la LES⁴.

Por lo tanto, la nueva regulación de los títulos de carrera de grado contemplados en este artículo cambió varias cuestiones, entre ellas: la delimitación estricta entre las profesiones reguladas por el Estado y las no reguladas (Decreto 256/94); se suprime la competencia exclusiva del Ministerio en lo relativo a los títulos universitarios, compartiéndola ahora con el Consejo de Universidades (Decreto 499/95, art. 10); se introduce la acreditación obligatoria cada seis años de (Decreto 499/95, arts. 6 y 7); y, se elimina del texto de la LES y de la ley de ministerios el término “incumbencias” por los abusos cometidos en su nombre (Cantini, 1997).

El tema de la acreditación de carreras no fue una cuestión limitada a los contextos nacionales. Hacia fines de la década de los '90, en el marco del MERCOSUR Educativo, funcionarios políticos y técnicos de los países miembro y asociados (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay; y Bolivia y Chile, respectivamente) comenzaron a trabajar en la construcción de mecanismos que facilitarían la revalidación de títulos entre los respectivos sistemas universitarios, con el propósito de propender a la circulación de profesionales dentro de la región. Se privilegió en la esfera de la educación superior la consolidación de diversas instancias y procesos de regionalización de la acreditación universitaria para los países miembros y sus asociados. La implementación del mecanismo definitivo Acreditación Regional de Carreras Universitarias del MERCOSUR (ARCU-SUR) para el reconocimiento de títulos -basado en la experiencia del Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA)- se orientó a consolidar un sistema de reconocimiento de títulos y diplomas que permita certificar la calidad de los estudios de los países involucrados. El propósito es desarrollar acreditaciones internacionales de carreras profesionales de grado por medio de las Agencias nacionales, a través de la puesta en marcha de criterios de calidad, así como emitir dictámenes sobre un conjunto de carreras a través de equipos de pares

⁴ En otro trabajo, efectuamos un estudio sobre la relación entre las funciones que se le otorgan al CU en el texto de la LES, la articulación con otros órganos de gobierno y las características de la representación e intermediación de intereses, y su impacto en la toma de decisiones. Entre las conclusiones a las que se arribó, se observó que el rol más dinámico de este órgano se acrecentó como producto del incremento de los títulos incorporados al artículo 43 de la LES. Los aspectos conflictivos en el seno del CU están vinculados, por un lado, a la delimitación de incumbencias profesionales entre las diversas carreras y, por otro, a señalamientos acerca de la necesidad de respetar los principios de la autonomía universitaria y la libertad de enseñanza, en el marco de los procesos de evaluación y acreditación de carreras de grado (Nosiglia, Trippano y Diodati, 2009).

plurinacionales que las visitan, de modo que ambos elementos sirvan como referencia de calidad académica para las comunidades disciplinares de todos los países.

Inicialmente, se eligieron tres titulaciones prioritarias: Agronomía, Ingeniería y Medicina. Con la conformación de ARCU-SUR, se amplió el conjunto de titulaciones⁵. Se trató de un mecanismo voluntario.

La acreditación internacional es otro aspecto más en los procesos de acreditación de carreras que tendrá una influencia notable en la integración y solidaridad entre los sistemas de educación superior (Stubrin, 2013).

4. Los casos de Agronomía e Ingeniería en Argentina

Los primeros estándares de acreditación en ser aprobados por parte del Ministerio de Cultura y Educación, en Consulta con el CU, correspondieron a las carreras de Medicina (Res. MECyT N° 535/99), Ingeniería (Res. MECyT N° 1232/01) y Agronomía (Res. MECyT N° 334/03).

a) Agronomía

Las carreras de Agronomía fueron incluidas en los alcances del artículo 43 para su acreditación en el año 2003⁶, pero las instituciones habían iniciado sus propios procesos de acreditación antes en el marco regional. La conformación del Foro de Decanos de Facultades de Agronomía del Mercosur⁷, Chile y Bolivia creado en 1998, fue una de las primeras instancias de intercambio entre los representantes designados por los Ministerios de Educación y los decanos de las facultades de la región y una caja

⁵ El Sistema ARCU-SUR (Acreditación Regional de Carreras Universitarias del MERCOSUR) se formalizó mediante un Acuerdo firmado por todos los presidentes en 2007. El ARCU-SUR se encuentra evaluando para su acreditación siete especialidades profesionales del grado universitario (las tres del MEXA más Arquitectura, Enfermería, Odontología y Veterinaria) en ocho países ya que se adhirió Venezuela y Colombia.

⁶ Acuerdo Plenario CU N° 18/2002 y la Resolución ME N° 254/03 se declaró incluido dentro de la nomina de títulos, y mediante Acuerdo Plenario CU N° 19/2003 y la Resolución ME N° 334/2003 se aprobaron los estándares.

⁷ Con fecha 29 de Abril de 1998, en el marco del desarrollo de la conferencia sobre “Integración de la Educación Agropecuaria Superior en los Países del Mercosur”, realizada en Uruguay, los decanos y autoridades académicas, establecieron por unanimidad el compromiso de constituir un Foro Permanente de Facultades de Ciencias Agrarias. Este foro en reuniones sucesivas ha acordado apoyar e impulsar las siguientes acciones:

- Realización de un proceso de autoevaluación de las carreras de agronomía
- Desarrollar un programa de postgrado regional,
- Establecer una red de información entre las facultades de la región,
- Establecer mecanismos que permitan el intercambio estudiantil y académico,
- Profundizar el apoyo institucional con el IICA para posibilitar la modernización de la educación agrícola superior universitaria.
- Potenciar el apoyo y contacto con el CAS

de resonancia sobre el tema de regulación de los títulos.⁸ En Argentina ya se había impulsado la creación de un Foro de decanos nacional que se incluía en el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en 1995⁹.

A fines de 1996 y con el apoyo del IICA se organizan tres jornadas regionales de Decanos, con el propósito de contribuir a la reforma de la educación agropecuaria superior, focalizando fundamentalmente en las nuevas exigencias para la enseñanza superior agrícola, la necesidad de cambios curriculares, las evaluaciones institucionales y la acreditación de las carreras.

El proceso de acreditación regional comenzó en el 2002 como producto del Memorándum de Entendimiento firmado por los Ministros de Educación de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que establecía la implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario (MEXA) en estos países. Se trató de mecanismo voluntario de acreditación de las carreras de forma integral por el lapso de 5 años. Este antecedente abrió el camino al mecanismo permanente de acreditación de los títulos de grado, denominado– Sistema ARCUSUR.

La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)¹⁰ tuvo un papel preponderante en la determinación de los mecanismos e instrumentos y efectuó la primera convocatoria voluntaria mediante la Resolución CONEAU N° 243/02, aplicando como criterio de selección la antigüedad de la carrera. Por ello participaron sólo 5 universidades¹¹, cuyas carreras se crearon entre 1904 y 1947. (Rodríguez, 2013)

Un año después se aprueban los estándares para la acreditación nacional (2003), pero recién en junio 2004, la CONEAU lanza en una primera etapa la convocatoria voluntaria y a partir de septiembre de 2004 la segunda etapa obligatoria. Este proceso se superponía con el MEXA, y por lo tanto la CONEAU procedió a homologar para la acreditación nacional las primeras cinco carreras.

⁸ Uno de los mayores reconocimientos en cuanto a antecedentes de la integración regional en la enseñanza superior deben estar dirigidos a ALEAS, que en su X Congreso en Argentina 1993 discute una propuesta de creación de posgrados regionales.

⁹ Cantamutto, M. Comunicación parcialmente presentada en la VIII Reunión del Foro Regional Andino para el Dialogo y la Integración de la Educación Agropecuaria y Rural (FRADIEAR), Lima, 27 de noviembre a 1 de diciembre de 2007.

¹⁰ Organismo que tiene como funciones la acreditación de carreras de grado y posgrado y la evaluación institucional.

¹¹ A pesar de que se presentaron 18 carreras de Agronomía, solo fueron elegidas las de las siguientes Universidades: Universidad de Buenos Aires (1904), Universidad Nacional de la Plata (1906), Universidad Nacional del Nordeste (1919), Universidad Nacional de Cuyo (1939) y Universidad Nacional de Tucumán (1947).

La elaboración de los estándares para la acreditación nacional estuvo a cargo de la Asociación Universitaria de Educación Agropecuaria Superior¹² (AUDEAS). Esta asociación está integrada por 27 Unidades Académicas de Universidades Públicas que dictan carreras de grado relacionadas con las ciencias agropecuarias¹³. Sus integrantes son las máximas autoridades de estas unidades académicas, decanos o directores de departamento, según la organización de la institución.

Desde la perspectiva de Rodríguez (2013) se construyeron estándares mucho más prescriptivos que lo que requiere el art. 43 de la LES, ya que además de indicar la carga horaria mínima total de la carrera (3500 hs), la distribuyó en áreas y núcleos temáticos y respecto de la intensidad de la formación práctica, no sólo estableció la carga horaria total, sino también sus características y formas de implementación y la distribución horaria por espacios a lo largo del plan de estudios.

Los procesos de implementación de las acreditaciones de las carreras a nivel regional allanaron el camino para los procesos de nacionales. Considerando que su campo profesional está muy relacionado con lo regional, fue un hecho que marcó su vinculación tan fuerte con las otras universidades de países limítrofes e inició acuerdos previos en relación con la búsqueda de la calidad.

Las mismas carreras buscaron participar activamente en acreditaciones y cambios en las carreras antes de que las regulaciones del Estado aparecieran. Los decanos –especialmente los de universidades nacionales- son los principales protagonistas. La incidencia de las universidades privadas con respecto a las públicas ha sido significativamente inferior en esta carrera. En la primera convocatoria de acreditación nacional participaron 28 carreras de ingeniería agronómica, de las 30 existentes hasta ese momento: 22 correspondían a universidades nacionales y 6 a universidades privadas.

La misma Resolución de aprobación de estándares previó que se iniciaran procesos de revisión periódica de los estándares. Por ello se convoca desde AUDEAS a los propios Secretarios Académicos de las Unidades académicas y a la Facultad de

¹² La Asociación Universitaria de Educación Agropecuaria Superior es una entidad que agrupa a las instituciones Universitarias oficialmente reconocidas en la República Argentina (Facultades, escuelas, departamentos, institutos) que ofrecen enseñanza superior Agropecuaria y/o Forestal y que han cumplido con su adhesión. Su constitución data del año 1994. Miembros UBA, UNCA, UNICEN, UNCOMA, UNC, UNCO, UNER, UNLPAM, UNLP, UNJU, UNLAR, UNDEC, UNLZ, UNLU, UNMDLP, UNAM, UNNE, UNRC, UNE, UNAS, UNSE, UNSL, UNS, UNT, UNVM, Universidad Nacional de Río Negro, Universidad Nacional del Noreste de la Provincia de Buenos Aires

¹³ Incluye además de la carrera de Ingeniería Agronómica, otras como Ingeniería Forestal, Ingeniería Zootecnista, Ingeniería en Recursos Naturales.

Agronomía de la Universidad de Buenos Aires para que organice dicho proceso (Rodríguez, 2013).

b) Ingeniería

En el caso de Ingeniería, mediante Acuerdo Plenario 13/2001 del CU y la Resolución 1232/01 del Ministerio de Educación se incluyó dentro del artículo 43 a los siguientes títulos de Ingeniero: Ingeniero Aeronáutico, Ingeniero en Alimentos, Ingeniero Ambiental, Ingeniero Civil, Ingeniero Electricista, Ingeniero Electromecánico, Ingeniero Electrónico, Ingeniero en Materiales, Ingeniero en Minas, Ingeniero Nuclear, Ingeniero en Petróleo e Ingeniero Químico; mediante Resolución N° 1054/2002 el de Ingeniero Industrial e Ingeniero Agrimensor, Resolución N° 1603/2004 el de Ingeniero Biomédico y Bioingeniería y por la Resolución N° 1456/2006, el de Ingeniero en Telecomunicaciones.

En marzo de 1988 se crea el Consejo Federal de Decanos de Ingeniería (CONFEDI), conformando así un ámbito en el cual se debaten y proponen, a partir de experiencias propias, soluciones a las problemáticas universitarias planteadas en las Unidades Académicas de Ingeniería.

El CONFEDI fue incorporando paulatinamente autoridades de todas las Unidades Académicas de Ingeniería públicas y, a partir de 1991, a las provenientes del ámbito privado. En la actualidad representa a través de sus acuerdos y propuestas, el pensamiento de los responsables de la enseñanza de la Ingeniería en la Argentina.

En el marco de la búsqueda de mejoramiento de la enseñanza de las ingenierías, el CONFEDI llevó a cabo, a partir de 1991, un proyecto de Modernización de la Enseñanza de la Ingeniería en la República Argentina, contando para ello con el apoyo académico y económico del Gobierno Español, mediante la Agencia Española de Cooperación Internacional. El resultado del mismo quedó plasmado en el denominado “Libro Azul” (Unificación Curricular en la Enseñanza de la Ingeniería en la República Argentina), el cual se transformó en material de consulta permanente por parte del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación en todo lo relativo a la fijación de estándares curriculares mínimos en planes de estudio de Ingeniería.

Finalizado el proyecto “Libro Azul” en 1996, a partir de 1997, y luego de la puesta en marcha de la Ley de Educación Superior (LES), el CONFEDI comenzó a delinear la definición de estándares para llevar adelante el proceso de acreditación de

carreras, que la LES incorporaba como novedad en la Educación Superior Argentina. La aprobación de las normas para la acreditación de las carreras de ingeniería fue parte de un proceso de larga data en el que conflujo un largo proceso de discusión en el ámbito del CONFEDI que comenzó antes del año 1995 y finalmente produjo los borradores de los estándares, contenidos mínimos y carga horaria que luego serían aprobados por el Ministerio de Educación y el Consejo de Universidades. Todo este desarrollo fue construyendo, además, un consenso entre las instituciones formadoras de ingenieros respecto de la necesidad del proceso de acreditación.

En tal sentido, el XXIII Plenario del CONFEDI realizado en la ciudad de Mendoza en mayo de 1998, aprobó una propuesta de estándares para la acreditación de carreras de ingeniería, propuesta que fuera presentada en el “Taller sobre acreditación de carreras de grado en el área de Ingeniería”, organizado por la CONEAU en Junio de 1998.

En 1999 se conformó un Comité de Acreditación, para que, sobre la base de los estándares definidos, realizara una propuesta de indicadores y el manual que sirviera de base para el proceso de acreditación de carreras de grado de Ingeniería. El trabajo de esta comisión fue aprobado por el XXVII Plenario del CONFEDI realizado en el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA) en mayo de 2000.

El resultado del mismo quedó plasmado en un manual operativo el “Libro Verde”, denominado Propuesta de Acreditación para Carreras de Ingeniería en la República Argentina.

Estos trabajos, al igual que como el caso de Agronomía, se coordinó con el par brasileño, ABENGE, en el marco de los acuerdos del Mercosur. (Insaurralde y Rosito, 2013)

En Mayo de 2001 y luego del XXIX Plenario realizada en la ciudad de Resistencia, se conformó una comisión de trabajo conjunta entre CONFEDI y CONEAU para realizar un proyecto conjunto final para la acreditación de carreras de ingeniería, el cual fue presentado al Consejo de Universidades, dando lugar a la sanción de la Resolución 1232/01 en Diciembre de 2001.

De esta manera se unificaron las ingenierías en 21 especialidades, con estándares bien definidos, superando así una situación de larga data en la que abundaban títulos con superposiciones, competencias difusas o conflictivas y ocasionalmente el uso indebido de la palabra ingeniería (Insaurralde y Rosito, 2013)

A partir de esta primera Resolución surgen otras modificaciones¹⁴, y dan lugar a más de 10 convocatorias para la acreditación de ingenierías.

¹⁴ Resolución 1054/02, 13/04, 1603/04, 1610/04, 1456/06 y 786/09 del Ministerio de educación de la Nación.

En la primera convocatoria voluntaria se presentaron 242 carreras, de las cuales resultaron acreditadas por seis años alrededor del 5%, y un 90% presentaba déficit variado, que debían mejorarse a través de los planes de mejoramiento.¹⁵

En el caso de ingeniería donde las carreras a acreditar presentaban una variedad significativa resulto bastante difícil lograr acuerdos sobre los estándares y mecanismos a aplicar para lograr la acreditación. Siguiendo a Lerch la conflictividad no se presentó tanto en los contenidos unificados propuestos por el CONFEDI, en un 55% (2050 de las 3750 horas) para cada una de las terminales, sino en lo que hace a los demás criterios de evaluación a aplicar dada la gran cantidad y diversidad de carreras. (Lerch, 2013)

c) Algunas convergencias entre los casos

Los dos casos descriptos se caracterizan por el peso que han tenido las asociaciones de decanos en la definición de los estándares de acreditación, pero con matices diferentes, producto de los antecedentes que en ambas disciplinas existían en torno de la evaluación y acreditación de carreras o en la elaboración de estándares. De modos diferentes, tanto en Agronomía cuanto en Ingeniería hubo avances sobre estos procesos antes de su incorporación a los alcances del art. 43.

En Agronomía, el proceso de acreditación regional efectuado en el marco del MEXA permitió avanzar sobre procesos de acreditación regional que sirvieron de base a los nacionales y dio la posibilidad de que la Asociación de decanos pueda intervenir en la definición de los estándares.

En el caso de Ingeniería, la elaboración producida en el “Libro Azul” y en el “Libro Verde” allanó el trabajo de producción de los estándares. Este proceso involucró activamente a la comunidad académica en un tema que no tenía carácter obligatorio en términos normativos, sino que nació de la preocupación por modernizar los contenidos de las carreras.

Estos procesos podrían explicar que las preocupaciones en relación con la calidad fueron preexistentes a las regulaciones, y que venían siendo objeto de interés de las comunidades académicas.

Estos elementos explican en parte por qué estas carreras fueron las primeras en incluirse en los alcances del art. 43.

¹⁵ La Secretaría de Políticas Universitarias pone en marcha el Programa de Mejora de la Enseñanza de la Ingeniería (PROMEI) I cuyo periodo de implementación fue 2005-2010.

En ambos casos el peso en la representación en las asociaciones está a favor de las universidades nacionales, dado que la representación interna en las Asociaciones es mayor de las públicas y menor de las privadas.

5. A modo de cierre

La propuesta y elaboración de los estándares constituyen un proceso conflictivo en donde intervienen actores sociales y políticos heterogéneos con diversas capacidades institucionales e intereses. En ambos casos analizados, las asociaciones de decanos tuvieron un rol central en la definición de las propuestas, debido a que en el seno de estos organismos hubo trabajos previos de uniformización de criterios para las carreras, ya sea de contenidos como en el caso de Ingeniería, ya sea de estándares para la acreditación regional, como en Agronomía.

Estas asociaciones cumplen un rol relevante en tanto, garantizan el vínculo entre las administraciones gubernamentales y no gubernamentales y los profesionales, ordenan el ejercicio de las profesiones, representan en exclusiva a las profesiones liberales y defienden los intereses profesionales de los colegiados, todo ello sin oponerse a las normas de la administración pública en las relaciones funcionarias y de las específicas de la organización sindical en materia de relaciones laborales.

Sin embargo, siguiendo a Bobbio (1983) la representación de “intereses”, se ve plasmada en este campo de propuestas de las actividades reservadas a los títulos y de fijación de estándares, observándose que ha primado en la participación las Asociación de decanos representando sus intereses particulares en las luchas por delimitar el campo profesional y que habilite al ejercicio de la profesión.

En esta representación que ejercen las Asociaciones, cabe preguntarse: ¿Qué intereses representan: de la profesión, de la institución, del Ingeniero que necesita el país, etc.? ¿De qué manera? ¿A quiénes se deja sin participación en la definición de los campos profesionales?

En este juego de negociaciones, el Consejo de Universidades y especialmente el Ministerio de Educación se limitó a consensuar con las asociaciones los estándares y luego formalizarlos mediante su aprobación. En este punto es dable reflexionar que la regulación estatal estuvo fuertemente orientada a negociar “la política” de acreditación de carreras, ya que fue el punto más conflictivo que tuvo la implementación de la Ley de Educación Superior.

Si la negociación por los estándares se trataba dentro del campo profesional mismo, seguramente se producirían menos conflictos en relación con la “política de acreditación”, ya que se participa en una lucha por los intereses con diversidad de tradiciones y culturas institucionales pero que finalmente producen acuerdos para preservar el campo.

Bibliografía

-BECHER, T. (1997). Las Disciplinas y la Identidad de los Académicos. Revista Pensamiento Universitario. Vol. 4, N° 10. Buenos Aires.

-BELMARTINO, S. (1999). Nuevas reglas de juego para la atención médica en la Argentina. ¿Quién será el árbitro?, Buenos Aires, Editorial Lugar.

-BETANCUR, N. (2001) Las Políticas Universitarias en América Latina en los '90 des Estado Proveedor al Estado Gerente. En: Revista del Pensamiento Universitario N° 9, Abril. Buenos Aires.

-BOBBIO, N. (2003). *Teoría general de la Política*. Editorial Trotta, Madrid.

-BOBBIO, N., MATEUCCI, N. Y PASQUINO, G. (1983). Diccionario de Política. Siglo XXI Editores, México.

-BOURDIE, P. (2003) El oficio del científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad. Barcelona Anagrama, 2003.

-BOURDIEU, P. (2008). Homo academicus. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

-BRUNNER, J. (1993). “Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato”, en Courard, Hernán (ed.). *Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina*, Santiago de Chile: FLACSO.

-CANTINI, J. (1997). La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales. Serie Estudios. Academia Nacional de Educación.

-CLARK, B. (1983). El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica, Nueva Imagen - Universidad Autónoma Metropolitana, México.

-FRIEDBERG y MUSSELIN, C (1996). La noción del sistema universitario y sus implicaciones para las universidades. Universidad Futura. Vol.7.

-KELLS, H. (1993). Sistemas nacionales de garantía y control de la calidad académica.

-KELLS, H. (1995). Sistemas de evaluación nacional y de autorregulación universitaria: sus implicaciones para Argentina en Evaluación Universitaria. Memorias del II Taller sobre experiencias de evaluación universitaria. Abril de 1995; Tomo I M.C. y E. Buenos Aires, 1995.

-LARSON, M. (1977) *The rise of Professionalism: a sociological Analysis*. Berkeley, University of California Press.

-LERCH, C. (2013) Reflexiones acerca del proceso de acreditación de las carreras de ingeniería, estándares y planes de mejoramiento. En NOSIGLIA, M.C. (Comp.) (2013) *La Evaluación Universitaria. Reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional*. EUDEBA, Buenos Aires.

-MARQUINA, M. (2004) “Panorama de las titulaciones en el sistema de educación superior argentino: aportes para un estudio comparado”. CONEAU, Buenos Aires

-MIGNONE, E. (1996) “Título académico, habilitación profesional e incumbencias”. En: *Revista Pensamiento Universitario*, N° 4/5. Buenos Aires.

-MUSSELIN, C. (1997). State University relations and how to change them. En *European Journal of education*. Vol. 32 N°2.

-NEAVE, G. (2001). *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*, Barcelona: Gedisa.

-NOSIGLIA MARÍA CATALINA, TRIPPANO SERGIO Y MULLE VERÓNICA (2012). La acreditación de carreras de grado: ¿a quién representan las asociaciones de decanos? Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación- Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires. Ponencia en AUGM.

-PARSONS, T. (1971) *La estructura de la acción social*. Guadarrama, Madrid.

-POPKEWITZ, T. (1994). Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas. *Revista de educación*, (3005).

-RODRIGUEZ, A. (2013) Experiencias de acreditación en carreras de grado de la UBA: el caso de Agronomía. En NOSIGLIA, M.C. (Comp.) (2013) *La Evaluación Universitaria. Reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional*. EUDEBA, Buenos Aires.

-ROSITO, C. e INSAURRALDE, S. S. (2013) experiencia de acreditación en la Facultad de Ingeniería. En NOSIGLIA, M.C. (Comp.) (2013) *La Evaluación Universitaria. Reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional*. EUDEBA, Buenos Aires.

-STUBRIN, Adolfo: “Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la internacionalización de la educación superior”, publicado en DIAS

-TENTI FANFANI, E. y otros (1989) *Universidad y profesiones. Crisis y alternativa*. Miño y Dávila editores, Buenos Aires.

-WEBER, M. (1997). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

María Catalina Nosiglia

Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires. Profesora Adjunta regular a cargo de la Cátedra de Política Educacional en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Se desempeña como Investigadora del Instituto de

Investigaciones en Ciencias de la Educación y dirige Proyectos UBACYT del Programa Política y Educación.

Stella Maris Zaba

Licenciada en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires y Magister en Política y Gestión de la Educación Superior, Programa Interuniversitario UNIGestioES. Docente de la Cátedra de Política Educacional en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA e Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación en Proyectos UBACYT del Programa Política y Educación.

Verónica Mulle

Licenciada en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires. Adscripta a la Cátedra de Política Educacional en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA e Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación en Proyectos UBACYT del Programa Política y Educación.

Ángeles Polzella

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Es Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación en Proyectos UBACYT del Programa Política y Educación.