

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la educación superior en Argentina —en especial la universitaria— se caracteriza por un crecimiento sostenido desde principios del siglo xx. Al respecto hay que destacar la significación que para ese desarrollo ha tenido el Movimiento de la Reforma Universitaria, surgido en la Universidad Nacional de Córdoba en 1918, que se extendió a otras universidades argentinas y, posteriormente, a otras de América Latina.

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

En 1976, el poder en Argentina fue asumido por una dictadura militar que suprimió la autonomía universitaria y persiguió a docentes y estudiantes. Al restablecerse la democracia, en 1983, se normalizaron las universidades, se restauraron los principios de la Reforma Universitaria de 1918 y se restituyó la plena autonomía a las universidades. Esto se mantuvo a lo largo de las dos últimas décadas y fue reafirmado por la reforma de la Constitución nacional en 1994 y la sanción de la Ley de educación superior en 1995.

Así pues, la evolución de la educación superior universitaria a lo largo del siglo xx muestra la alternancia de periodos de afirmación de la autonomía con otros de abolición de ésta, en especial por parte de dictaduras militares.

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

La matrícula total de la educación

superior pasó de 86.000 estudiantes en 1950 a casi 2.000.000 en el año 2004 y la universitaria de 80.400 estudiantes en 1950 a 1.530.000 en el año 2004. De este total de matriculados, el 85 % concurre a universidades estatales.

En la actualidad existen 101 instituciones universitarias y alrededor de 1.800 institutos no universitarios. De las 101 universidades 44 son nacionales, 55 son privadas, una es provincial y otra es de carácter internacional (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO). De los institutos no universitarios, el 43 % es de gestión oficial —dependientes casi en su totalidad de las jurisdicciones provinciales (gobierno intermedio)— y el 57 % es de gestión privada, también supervisados por las provincias.

DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO Y SITUACIÓN

En la década de 1990 se acentúa el proceso de diversificación de la educación superior iniciado con anterioridad. En primer lugar, se da entre la universitaria y la no universitaria, ya que la matrícula de esta última creció significativamente y se creó un alto número de instituciones con muy diversas orientaciones y con muy distintos niveles de calidad. Históricamente, este tipo de instituciones estaban destinadas principalmente a la formación docente para la enseñanza media. Entre la década de 1980 y la de 1990 se creó un alto número de instituciones terciarias de formación para actividades del sector servicios no cubiertas por las universidades, en especial de las áreas de diseño, de informática, de turismo, de hotelería, de administración de empresas y de comercio. Estas instituciones ofrecen planes de estudio de muy diversa duración y con niveles de calidad muy heterogéneos.

En cuanto a las instituciones universitarias, en la primera mitad de la década de 1990 se modificaron sustantiva-

mente los criterios vigentes hasta entonces en cuanto a su creación, por lo que el número de instituciones se expandió significativamente, en particular las privadas. Así, mientras entre 1958 y 1990 entraron en funcionamiento 23 instituciones universitarias privadas, entre 1990 y 1996 se crearon 22 nuevas universidades privadas. O sea, que en seis años prácticamente se duplicó el número de las instituciones creadas en los 32 años anteriores, con lo que se generó una fuerte diversificación en cuanto a propuestas institucionales y académicas y a niveles calidad. En este mismo periodo se crearon 12 universidades nacionales, la mayoría de ellas en el Gran Buenos Aires. Estas nuevas universidades promovieron también, la diversificación de la enseñanza universitaria nacional, en cuanto a modalidades de organización y gestión y de oferta académica.

Por lo tanto, en un marco institucional previo de relativa homogeneidad institucional —tanto en la enseñanza universitaria como en la no universitaria— se modificó y diversificó el escenario de la educación superior. Se crearon en pocos años 35 nuevas universidades nacionales y privadas —más de un tercio de las actualmente existentes—, un alto número de instituciones no universitarias, de nuevas carreras profesionales de grado y de tecnicaturas¹ superiores con títulos muy diversos. Actualmente existen alrededor de 4.250 carreras universitarias de grado y de pregrado y 6.960 tecnicaturas no universitarias. En los últimos años se han multiplicado los posgrados: de 150 en 1987 a más de 2.500 actualmente.

Esta acentuación del proceso de diversificación —con niveles de calidad muy diferenciados— ha llevado a la sociedad, a los responsables de las políticas educativas y a las propias instituciones a concederle una mayor atención a los temas de la calidad de la educación superior y a su evaluación y acreditación.

ESTRATEGIAS Y RESULTADOS

En la década de 1980 se produce en América Latina un proceso de reflexión en el que el tema de la calidad, junto con el de la equidad, se asumen como prioritarios. Primero, en relación con los niveles primario y medio, vinculados con los operativos de medición de los rendimientos de los estudiantes. Luego, en el ámbito universitario, a partir de los procesos de evaluación y acreditación llevados a cabo desde largo tiempo atrás en EE.UU. y Canadá y más recientemente en Europa en el marco de la Unión Europea.

A fines de los años ochenta asumió el poder en Argentina un nuevo gobierno nacional que planteó incluir nuevos criterios de política y gestión universitaria, entre ellos, el de la evaluación y la acreditación. Entre 1993 y 1994 dieciséis universidades firmaron un convenio con el Ministerio de Educación para llevar a cabo procesos de evaluación institucional, con la cooperación ministerial. En diciembre de 1993 se firmó entre el Ministerio y el Consejo Interuniversitario Nacional un acta acuerdo en la que se establecieron los criterios para la creación de un ente para la evaluación institucional universitaria. Dicho acuerdo se concretó al sancionarse, en 1995, la Ley de educación superior, por lo que se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), como organismo responsable de los procesos de evaluación y acreditación universitaria.

Las funciones principales de la CONEAU son las siguientes:

- coordinar y llevar a cabo las evaluaciones externas de las instituciones universitarias, con la participación de pares académicos de reconocida competencia;
- acreditar las carreras de grado correspondientes a profesiones reguladas por el Estado;
- acreditar las carreras de posgrado, ya sean de especialización, máster y doctorado;
- pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional

requerido para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación por ley del Congreso Nacional o el reconocimiento de una provincial;

- preparar los informes requeridos para otorgar o no la autorización provisional y el reconocimiento definitivo a las instituciones universitarias privadas, así como los informes según los cuales se evalúa anualmente el periodo de funcionamiento provisional de dichas instituciones;
- pronunciarse sobre las propuestas para la constitución de entidades privadas con fines de evaluación y acreditación universitaria previamente a la decisión del Ministerio de Educación.

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

La ley prevé, también, que pueden crearse entidades privadas con fines de evaluación y acreditación, las que deberán contar con el reconocimiento del Ministerio de Educación, previo dictamen de la CONEAU, como se acaba de señalar. Hasta ahora ha sido autorizada a funcionar una, pero sólo con fines de evaluación para el mejoramiento y no de acreditación. Actualmente otra institución está gestionando su autorización.

La CONEAU inició sus actividades en agosto de 1996, por lo que ya lleva casi diez años de funcionamiento. En este periodo, la CONEAU ha llevado a cabo 47 evaluaciones externas (algo menos del 50 % de las instituciones universitarias existentes); ha evaluado para su acreditación 24 carreras de medicina, 301 de ingeniería y 30 de agronomía, que son hasta ahora las sometidas a

procesos de acreditación; ha evaluado para su acreditación 2.378 carreras de posgrado (doctorados, másteres y especializaciones), de las que recibieron acreditación 1.465 (61,6 %); se evaluaron los proyectos institucionales de cinco nuevas universidades nacionales, que obtuvieron un dictamen favorable; de los cinco proyectos de universidades provinciales evaluados sólo uno obtuvo dictamen favorable.

Un aspecto que se debe destacar es el papel que cumple la CONEAU en la aprobación o no de nuevas universidades privadas. Se evaluaron 88 proyectos de nuevas universidades privadas y obtuvieron dictamen favorable sólo 11. Es decir, que mientras entre 1990 y 1996 (año del inicio de actividades de la CONEAU) se habían aprobado 22 nuevas universidades privadas, desde 1996 se han aprobado sólo 11. De haberse continuado con los criterios anteriores, gran parte de los proyectos no aprobados serían ahora instituciones en funcionamiento y el número total de universidades privadas se hubiese más que duplicado. Esta situación es la que se ha registrado en la mayor parte de los países latinoamericanos donde funciona un altísimo número de instituciones privadas de muy baja calidad (en Colombia las denominan «universidades garaje» y en México «universidades patito»).

Para la acreditación de las carreras de ingeniería y agronomía, la CONEAU ha incorporado una prueba de análisis de los contenidos y competencias de los que efectivamente disponen los estudiantes –denominada ACCEDE–, destinada a graduados recientes y a estudiantes del último año.

Hay que señalar que las tres primeras carreras de grado sometidas a acreditación (Medicina, Ingeniería y Agronomía) coinciden con las tres incluidas por MERCOSUR en el Mecanismo Experimental para la Acreditación de Carreras de Grado (MEXA). El MEXA está en pleno funcionamiento y constituye un antecedente muy significativo en materia de procesos internacionales de acreditación de carreras.

La evaluación y acreditación de instituciones y programas de la educación superior no universitaria sólo se está desarrollando muy parcialmente para la formación docente. En cuanto a las instituciones de formación técnico-profesional, estos procesos todavía no se han iniciado. Por lo tanto, es prioritario avanzar en la evaluación y acreditación de la educación superior no universitaria en su conjunto para favorecer su mejoramiento y la articulación con la educación universitaria, tal como lo establece la Ley de educación superior. La deseable articulación entre las dos grandes modalidades institucionales está condicionada al fortalecimiento de los procesos de evaluación y acreditación de instituciones y carreras en la educación superior no universitaria, proceso en que las universidades deberían participar.

LECCIONES APRENDIDAS

La experiencia de casi diez años de funcionamiento de los procesos de evaluación y acreditación universitaria y de la CONEAU en Argentina permiten extraer algunas conclusiones y plantear puntos fuertes y debilidades, tales como:

- Ha habido escasas resistencias y se ha ido conformando un consenso favorable en cuanto a la labor de la CONEAU y a su legitimidad.
- Sus tareas de evaluación y acreditación parecen haber repercutido favorablemente en las instituciones universitarias, en el mejoramiento de las mismas y en la reflexión interna.
- El desempeño de los pares evaluadores ha gozado de autonomía e independencia.
- La CONEAU ha realizado eficazmente y de forma transparente su función reguladora del sistema universitario, en especial en cuanto a los procesos de fuerte expansión de las nuevas universidades y de los posgrados y en el seguimiento y evaluación de instituciones privadas con reconocimiento provisorio.

La CONEAU ha ido desarrollando gradualmente un modelo flexible y propio de evaluación y acreditación, diferenciado de los utilizados en otros países de la región y de fuera de ella.

Los procesos de autoevaluación institucional han registrado escasa participación de docentes y estudiantes y, en muchos casos, han sido esencialmente formales, ritualistas y autocomplacientes.

Se evidencia la falta de un número suficiente de profesionales formados para realizar tareas de evaluación y acreditación, tanto en las instituciones universitarias como en los comités de pares evaluadores.

Se registran comportamientos de carácter «corporativo» por parte de los pares, con conductas muy disímiles y contradictorias.

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

No ha habido un debate fundamentado en esta última década sobre las concepciones acerca de la calidad, por lo que puede afirmarse que han estado vigentes varias de ellas en los distintos procesos de evaluación y acreditación —quizá sin ser armonizadas adecuadamente—, y pueden ser limitadamente comparables.

La fuerte concepción vigente sobre autonomía universitaria planteó una tensión ante los procesos de evaluación y acreditación universitaria iniciados en la década de 1990, aunque dicha tensión fue procesándose adecuadamente.

La autoevaluación de las propias instituciones se constituye como uno de los aspectos centrales para el mejoramiento de la calidad institucional, por lo que deben asumirse estrategias para su fortalecimiento, tanto desde la CONEAU como desde las instituciones, promoviendo redes de intercambio y cooperación.

Los procesos de acreditación institucional, en especial con los proyectos de

nuevas universidades privadas, han sido relativamente exitosos, ya que han evitado una proliferación excesiva de éstas, como ha ocurrido en otros países de América Latina.

La sociedad y los medios de comunicación han recibido con interés la puesta en marcha y desarrollo de los procesos de evaluación y acreditación universitaria.

Los procesos de evaluación y acreditación deben concebirse como complementarios, ya que el mejoramiento de uno favorece al otro y viceversa.

DESAFÍOS PARA EL FUTURO

El análisis de la evolución de los procesos de evaluación y acreditación en Argentina y los puntos fuertes y las debilidades detectadas permiten plantear algunos de los principales desafíos que se le presentan para el futuro:

- Se hace necesario plantearse una nueva concepción de la política y la gestión universitaria en la que los procesos de evaluación deben tener carácter permanente y continuo y convertirse efectivamente en herramientas de cambio institucional, de mejoramiento de la calidad y de pertinencia social y académica.
- Los procesos de evaluación y acreditación deberían facilitar el desarrollo de nuevas políticas y estrategias institucionales para atender el desafío de una gestión universitaria autónoma, eficiente, responsable, pertinente con los requerimientos nacionales y locales y que funcione de cara a la sociedad. Esto constituye un desafío para estos procesos y para su deseable aporte al mejoramiento y transformación de la universidad argentina.
- Estos procesos producen un nuevo tipo de información y documentación —de gran significación— sobre la educación superior, por lo que sería deseable que fuese utilizada en los estudios e investigaciones que se llevan a cabo en los ámbitos académicos, y que la CONEAU los organice de forma sistemática para un pleno aprovechamiento, tanto en los

procesos de evaluación institucional como en los de acreditación de instituciones y de programas de grado y de posgrado.

- El desarrollo de nuevas concepciones de evaluación y acreditación de

la calidad, tal como se plantea con el Modelo de Gestión de Calidad para Instituciones Educativas de la Fundación Premio Nacional de la Calidad y el desarrollo de la Norma ISO 9001 para educación por parte

del IRAM,² que se constituyen en estrategias alternativas que, probablemente, enriquezcan los procesos de evaluación y acreditación desarrollados hasta ahora por la CONEAU.

NOTAS

1 Las tecnicaturas son los títulos de carácter técnico que expiden las instituciones de educación superior no universitarias y que tienen una duración de entre dos y tres años posteriores a la enseñanza media. Sus denominaciones son, por ejemplo, perito, técnico, analista, asistente profesional, periodista, actor, enólogo, terapeuta físico, etc. Responden a una característica propia de la educación superior argentina con un fuerte

desarrollo de las instituciones de educación superior no universitarias, como se explica en el artículo.

2 El IRAM –que se lo conoce ahora siempre sólo por las siglas– es el organismo que aplica en Argentina las Normas ISO y su nombre completo es el de Instituto de Racionalización Argentino de Materiales, que es su denominación antigua, ya en desuso.