

El impacto de los mecanismos de evaluación institucional y acreditación de carreras en la calidad del sistema universitario argentino

Esp. Gómez, Julieta C. /Maestrando Universidad Nacional de Tres de Febrero
julietaclarago@gmail.com

1. Introducción

La evaluación de la calidad en la educación universitaria constituyó un tema central en la agenda de reformas que comenzaron a implementarse en el sector hacia mediados de la década del ochenta en muchas regiones del mundo, en tanto resultado de la interacción de factores políticos, sociales y económicos que motivaron revisar el vínculo entre el Estado, las universidades y la sociedad.

En un documento oficial publicado recientemente se sostiene -como en los años noventa- que la evaluación resulta un instrumento adecuado para establecer una forma de regulación de las instituciones universitarias orientada a mejorar la calidad de la formación proporcionada por ellas (CONEAU, 2012).

A juicio de Fernández Lamarra (2012) si bien en América Latina, hasta la década del 80, la universidad ha sido predominantemente estatal, con autonomía académica e institucional, a partir de los años 90, se han sucedido distintas situaciones que se manifestaron en el crecimiento de su estudiantado y, simultáneamente, en la disminución del gasto público destinado al sistema educativo en general y a las universidades, en particular. En opinión del citado autor, para hacer frente al aumento de la matrícula y a la disparidad en la calidad de las instituciones privadas, ha sido necesario establecer procesos de regulación de la educación superior.

A más de 15 años de la sanción de la Ley de Educación Superior que en Argentina cristalizó esa regulación, resulta propicio preguntar de qué manera han impactado los mecanismos de evaluación y acreditación en la calidad del sistema universitario.

Para dar respuesta a este interrogante, en el presente trabajo se considerará la dinámica desarrollada por el organismo estatal asignado para tal fin, su composición y funciones y su impacto en la calidad del sistema universitario argentino; definiendo previamente de qué hablamos cuando hablamos de calidad educativa.

A modo de hipótesis, se sostiene que el impacto debe ser considerado en diferentes niveles de análisis, desestimando tanto a aquellas posiciones que sostienen que los mecanismos empleados mejoran de por sí la calidad de la educación superior universitaria como a aquellas que sustentan que dichos procesos no tienen ningún impacto positivo en ella.

Ruiz (2009) advierte que la noción de reforma se ha instalado con fuerza política e intelectual en los países latinoamericanos en las últimas décadas y que muchas de las discusiones acontecidas en torno a la *necesaria* reforma educativa, debido a la *crisis* de la educación, estuvieron influidas por procesos de reformas en las políticas educativas de otros países. Asimismo, señala que los procesos de reformas estructurales del Estado, con reducciones en la administración pública central y modificaciones en los estilos de conducción e intervención dieron encuadre político a las reformas que afectaron a la educación en contextos políticos de recomposición de derecha. En el caso argentino, la reforma se produjo a través de la Ley Federal de Educación (LFE) y de la Ley de Educación Superior (LES) sancionadas en 1993 y en 1995, respectivamente.

En documentos oficiales (CONEAU, 2012), se señala que la aprobación de la Ley 24.521 de Educación Superior estableció en Argentina un marco regulatorio que modificó el tradicional control burocrático que ejercía el Estado sobre las instituciones universitarias al introducir la evaluación y el aseguramiento de la calidad como eje de la política universitaria. Sin embargo, el rol evaluador del Estado no fue aceptado pasivamente por la comunidad educativa, principalmente porque muchas instituciones vieron peligrar su autonomía.

Al respecto, Isuani (2003) menciona que si bien en las etapas iniciales fueron frecuentes los niveles de aprensión, crítica y resistencia de algunas instituciones universitarias al proceso evaluatorio, pronto esas manifestaciones fueron perdiendo peso. Afirma que en el año 2002 ya se podía encontrar un mayor consenso sobre la relevancia y utilidad de realizar procesos de autoevaluación y evaluación institucional y de acreditación de carreras. Varios años después, la evaluación se ha instalado como práctica pero ¿de qué manera?.

Nosiglia (2010) advierte, por un lado, que la evaluación y acreditación universitaria se vincula con la policía de títulos y certificados ejercida por los Estados que es considerada una de las actividades más importantes en materia de regulación de la oferta educativa de las distintas formaciones, y por otro, que existen coincidencias doctrinarias en la necesidad de cierto control estatal tanto sobre la idoneidad requerida para el ejercicio de algunas actividades como sobre su desempeño.

Si bien la LES mantiene la atribución de expedir títulos profesionales a las universidades, la evaluación ya no se realiza para cada graduado en particular sino para la institución de enseñanza. Por ello, surge la necesidad de *habilitar* a las instituciones que expedirán títulos profesionales.

Así, respecto del régimen de títulos y habilitaciones anterior a la LES, ahora se cuenta con una delimitación estricta entre las profesiones reguladas por el Estado y las no reguladas, se suprime la competencia exclusiva del Ministerio de Educación en lo relativo a los títulos universitarios, compartiéndola con el Consejo de Universidades y se introduce la acreditación obligatoria -cada seis años- de las carreras de profesiones reguladas por el Estado y la acreditación obligatoria de todas las carreras de posgrado.

La CONEAU fue el organismo creado para centralizar las tareas de acreditación de carreras y de evaluación de instituciones, con apoyo de Comisiones Asesoras y Comités de Pares Evaluadores.

2. La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)

El artículo 47° de la LES establece que la CONEAU estará integrada por doce (12) miembros, designados por el Poder Ejecutivo nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres (3) por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno (1) por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno (1) por la Academia Nacional de Educación, tres (3) por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y uno (1) por el Ministerio de Educación. Durarán en sus funciones cuatro años, con sistema de renovación parcial. En todos los casos deberá tratarse de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica.

La CONEAU ha institucionalizado las funciones que le corresponden legalmente de manera progresiva. Desde 1996, evalúa proyectos institucionales; a partir del año 1997, evalúa informes anuales de instituciones universitarias con autorización provisoria, realiza evaluaciones externas y acredita posgrados; desde 1999, evalúa solicitudes de reconocimiento definitivo y solicitudes de agencias privadas de evaluación y acreditación de carreras de grado. En relación a su dinámica, si bien la agencia comenzó su actividad entre los años 1996 y 1997, fue recién a partir del año

2009 que modificó su estructura organizativa. Desde ese momento, la Comisión se integra por cuatro Direcciones: la Dirección de Evaluación Institucional; la Dirección de Acreditación de Carreras; la Dirección de Desarrollo, Planeamiento y Relaciones Internacionales y la Dirección de Administración, además de un Departamento de Asesoría Letrada. (CONEAU, 2012).

La Ley de Educación Superior establece en su artículo 46° que la CONEAU es un organismo descentralizado que trabaja en jurisdicción del Ministerio de Educación y tiene las siguientes funciones: a) Coordinar y llevar adelante la evaluación externa prevista en el artículo 44° de la LES; b) Acreditar las carreras de grado a que se refiere el artículo 43° de la Ley de Educación Superior, así como las carreras de posgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades; c) Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial; y d) Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluara el periodo de funcionamiento provisorio de dichas instituciones.

2.2.1 La Dirección de Evaluación Institucional

La Dirección de Evaluación Institucional concentra un total de once funciones. Como ha sido mencionado, las distintas tareas que lleva adelante fueron institucionalizándose a lo largo de los primeros seis años de funcionamiento de la CONEAU (1996-2002), siendo las de análisis de solicitudes de autorización provisoria y evaluación externa de instituciones universitarias las que primero se implementaron. Sus funciones se organizan en dos áreas: Proyectos Institucionales y Evaluación Externa. El área de Proyectos Institucionales realiza las funciones c) y d) del artículo 46° antes citado, mientras que el área de Evaluación Externa se encarga de llevar adelante lo pautado en el inciso a) de ese mismo artículo.

Dentro del área de Evaluación Institucional prácticamente todas¹ las funciones involucradas requieren de la confección de una terna de expertos y su convocatoria para el desarrollo de esas funciones: tanto en la evaluación de las solicitudes de autorización provisoria o de reconocimiento definitivo (en el caso de institutos universitarios o universidades privadas) se requiere de la participación de expertos de la comunidad académica ajenos a la CONEAU. Lo mismo ocurre cuando una universidad provincial tramita su reconocimiento institucional o cuando se evalúa la puesta en marcha de una universidad nacional. En el caso de las evaluaciones externas, se convoca a un comité de pares para la elaboración del informe y la visita a la institución.

Autorización provisoria de nuevas instituciones universitarias (de gestión privada): La LES establece que la autorización provisoria para el funcionamiento de instituciones universitarias privadas y extranjeras, que otorga el Poder Ejecutivo Nacional, requiere de un informe favorable previo de la CONEAU. Para estos casos, la Comisión con la participación de expertos, debe analizar si el proyecto institucional es viable y académicamente calificado y pertinente. Por ello evalúa la coherencia entre la misión, las finalidades previstas y los resultados esperados, como así también las capacidades

¹ Sólo en el caso de la elaboración de los informes anuales que se realizan durante el período en que una institución privada cuenta con autorización provisoria y en el caso de modificaciones al proyecto institucional de estas instituciones, la CONEAU se exime de la convocatoria de expertos.

institucionales para llevar a cabo el proyecto. Se pondera la trayectoria de la fundación o asociación promotora, los recursos económicos y de infraestructura y equipamiento asignados, el nivel académico del cuerpo de profesores propuestos, la adecuación de los planes de enseñanza a los estándares actuales de las respectivas disciplinas y su vinculación internacional, acuerdos y convenios (CONEAU, 2012).

Seguimiento de instituciones universitarias privadas con autorización provisoria: Durante el período de funcionamiento con autorización provisoria de las instituciones universitarias privadas, la labor de la CONEAU continúa en dos instancias: evaluación de informes anuales y evaluación de modificaciones al proyecto institucional.

La CONEAU brinda indicaciones al Ministerio de Educación para que realice el seguimiento de las instituciones universitarias privadas con autorización provisoria, el cual se realiza a través de los informes que éstas deben presentar anualmente y en los cuales debe reflejarse el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales y académicos y de los planes de acción contenidos en la solicitud de autorización provisoria. En la normativa que rige el procedimiento se menciona que el análisis de los informes anuales constituye una herramienta para la propia institución universitaria, como referencia y acompañamiento durante el tramo inicial de su desarrollo académico e institucional. Por otro lado, que el grado de ajuste de la institución a su proyecto y plan de acción originales, como así también el nivel de cumplimiento de las recomendaciones derivadas de su seguimiento, constituyen elementos importantes al momento de analizar el reconocimiento definitivo de la institución universitaria. Por otra parte, toda modificación al plan de acción original que realicen las instituciones universitarias con autorización provisoria (modificación de sus estatutos, creación de nuevas carreras, grados o títulos y cambios en los planes de estudio) debe ser autorizada por el Ministerio de Educación, previo informe favorable de la CONEAU. En este sentido, la calidad y pertinencia de las modificaciones propuestas se analizan desde dos perspectivas: la capacidad institucional para implementar esa modificación y su adecuación al proyecto institucional original aprobado (CONEAU, 2012).

Reconocimiento definitivo de instituciones universitarias privadas con autorización provisoria: De acuerdo a lo establecido en la LES, una vez transcurrido el lapso de seis años de funcionamiento provisorio, las instituciones universitarias privadas pueden solicitar su reconocimiento definitivo. Las instituciones que lo obtienen quedan habilitadas a operar con autonomía para funciones tales como la modificación de sus estatutos, la creación de carreras y modificaciones de planes de estudio, la creación de unidades académicas, la administración de bienes y servicios y la certificación de títulos. Por tal motivo, la recomendación favorable de la CONEAU para el otorgamiento del reconocimiento definitivo a una institución universitaria avala que dicha institución ha logrado un desarrollo académico e institucional calificado y suficiente, de modo tal que asegura no requerir la tutela, fiscalización y verificación sistemática y frecuente por parte del Estado. Para el tratamiento de solicitudes de reconocimiento definitivo, la CONEAU designa a expertos que analizan las dimensiones jurídico institucionales, académicas y económico financieras de la institución bajo análisis. En este proceso, se examinan los logros alcanzados por la institución en correspondencia con el proyecto institucional original, el desarrollo previsto a futuro y las recomendaciones derivadas de evaluaciones previas, tanto de carácter institucional como de acreditación de carreras (CONEAU, 2012).

Puesta en marcha de instituciones universitarias nacionales y reconocimiento de instituciones universitarias provinciales: Las instituciones universitarias nacionales son creadas por Ley del Congreso de la Nación pero deben solicitar la puesta en marcha para poder comenzar a funcionar. Para ello, el rector-organizador que designe el Ministerio de Educación, conduce el proceso de formulación del proyecto institucional y del proyecto de estatuto provisorio. Para la evaluación de este tipo de casos, la CONEAU, con la participación de expertos, analiza si el proyecto institucional cuenta con una debida justificación, si se adecua a los principios y normas de la LES, si es viable y consistente, si contiene un plan de desarrollo académico que contemple los aspectos de docencia, investigación y extensión, así como la infraestructura en la que desarrollará sus actividades, entre otras (CONEAU, 2012). Al respecto, corresponde mencionar que por medio del Decreto N° 173/96 se estableció que el Ministerio de Educación no podrá, sin dictamen favorable de la CONEAU, autorizar la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional.

En el caso de las instituciones universitarias provinciales, la validez nacional de los títulos otorgados exige el reconocimiento por parte del Poder Ejecutivo Nacional, el que se otorga, previo informe de la CONEAU. La Comisión contrata expertos con el fin de analizar la justificación, viabilidad y consistencia del proyecto institucional y académico y su adecuación a los principios y normas de la LES, el nivel académico del cuerpo de profesores, así como su trayectoria en investigación científica y en docencia universitaria, la calidad y actualización de los planes de enseñanza e investigación propuestos, los medios económicos y la vinculación internacional, acuerdos y convenios (CONEAU, 2012).

Reconocimiento de entidades privadas de evaluación y acreditación: Las entidades privadas, que se constituyan con fines de evaluación y acreditación de instituciones universitarias, deberán contar con el reconocimiento del Ministerio de Educación, previo dictamen de la CONEAU. En estos casos, la Comisión convoca expertos con el fin de evaluar las capacidades institucionales de la propuesta, en cuanto a contar con un patrimonio e infraestructura suficientes para llevar a cabo sus objetivos y un cuerpo directivo y técnico debidamente capacitado para las funciones a desempeñar. Hasta el momento, dos agencias han obtenido informe favorable para desarrollar procesos de evaluación institucional, no así procesos de acreditación de carreras (CONEAU, 2012).

Ofertas de grado y posgrado de instituciones universitarias fuera del ámbito del CPRES a los que pertenecen: Como ha sido mencionado, los CPRES fueron creados por el artículo 10 de la Ley 24.521. Se supone que constituyen una herramienta de coordinación horizontal del sistema de educación superior y que funcionan como instancia de encuentro y articulación del sistema de educación superior a nivel regional. De acuerdo a la LES, cuando una carrera de grado o posgrado presencial pretende dictarse total o parcialmente fuera del ámbito del CPRES al que pertenece la institución universitaria que la ofrece, el Consejo de Universidades debe dictaminar su pertinencia, para lo cual puede solicitar la opinión del CPRES y de la CONEAU. En estos casos, la CONEAU pondera los aspectos de la propuesta relacionados con las posibilidades reales de instrumentar la oferta con el nivel de calidad propio de una actividad educativa de grado o posgrado, en atención a las características del proyecto y a la distancia entre el lugar en el que se pretende instrumentar dicha oferta y la sede principal de la institución. Sin embargo, hasta el año 2012, la CONEAU ha sido consultada solamente en 3 oportunidades (CONEAU, 2012).

Registro público de Centros de investigación e Instituciones de formación profesional superior: A los fines de dictaminar sobre el nivel y jerarquía de las entidades que prevean impartir carreras de especialización, en convenio con instituciones universitarias, la CONEAU pondera la trayectoria de la entidad solicitante y realiza un relevamiento de sus capacidades institucionales, actividades, resultados e impactos científicos o educativos, según el caso; debe además llevar a cabo la acreditación provisoria de las carreras proyectadas. Hasta el presente, ha habido un total de 7 solicitudes de inscripción al Registro, de las cuales 2 obtuvieron resolución favorable, otras 2 tuvieron recomendación desfavorable por no haber acreditado las carreras de posgrado presentadas, y 3 se encuentran en análisis (CONEAU, 2012).

Evaluación Insititucional: La LES establece que si bien las instituciones universitarias tienen autonomía académica e institucional (artículo 29°), deberán garantizar instancias de evaluación que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. En 1997, la CONEAU elaboró un documento que exponía la concepción general de la evaluación institucional, el marco normativo y las características de las evaluaciones externas que realiza. Este documento denominado “Lineamientos para la evaluación institucional” se materializó en la Resolución CONEAU N° 094/97. Allí, se indicó que la evaluación institucional comprende dos fases principales: la autoevaluación institucional o evaluación interna y la evaluación externa.

El proceso de evaluación institucional se inicia con la firma de un acuerdo entre la CONEAU y la institución universitaria que manifieste su interés por evaluarse y ser evaluada. En la Res. CONEAU N° 094/97 se indica que el documento que constituye la base para la implementación de la Evaluación Externa es el Informe de Autoevaluación Institucional a cargo de la institución universitaria. En dicho informe se exponen las actividades, la organización y el funcionamiento de la institución, así como sus objetivos, políticas y estrategias; presenta un análisis de los procesos y de los resultados obtenidos y también una apreciación sobre su realidad actual teniendo en cuenta su proyecto institucional y su historia.

En un documento reciente la CONEAU establece que “El principio rector de los Lineamientos permanece vigente, esto es, que la evaluación institucional tiene como fin primordial el mejoramiento de la calidad de las instituciones que brindan formación universitaria. Asimismo, el respeto irrestricto de la autonomía universitaria pone en valor la singularidad y la heterogeneidad de los proyectos institucionales que desarrollan las instituciones universitarias. La evaluación institucional debe ser útil a la propia institución universitaria y a la comunidad que utiliza sus servicios en general” (CONEAU, 2012).

De acuerdo a la LES, las evaluaciones institucionales permiten analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de las funciones que tiene toda universidad (docencia, extensión e investigación). En el caso de las universidades nacionales, además, se evalúa la gestión. No obstante, para que la autoevaluación cumpla con el objetivo de la mejora institucional, la normativa que rige el procedimiento indica que resulta fundamental que la institución: a) cuente con un alto grado de participación de la comunidad universitaria; b) adopte una perspectiva contextual e histórica referida a sus objetivos y al proyecto institucional; c) aborde el conjunto de funciones que desempeña la institución; d) enfoque a la institución como un todo entendiendo que su identidad es más que la suma de sus partes; y e) que el informe autoevaluación brinde una imagen documentada de la institución (CONEAU, 2012).

La segunda instancia, denominada evaluación externa, se realiza con la participación de un comité de pares ajenos a la CONEAU y a la institución evaluada que junto al equipo técnico de la CONEAU y a los miembros a cargo, realiza la visita a la institución. El Comité de Pares elabora la agenda de visita donde se define qué actores de la comunidad universitaria evaluada serán entrevistados durante de la visita. El informe de autoevaluación institucional y la información recabada durante la visita constituyen los insumos fundamentales del informe de evaluación externa. La Resolución CONEAU N° 315/00 fijó, en su momento, las pautas generales para la elaboración de los informes de evaluación externa.

Actualmente, la Res. CONEAU N° 382/12 es la normativa que rige el procedimiento de evaluación externa: recupera las ideas generales de los documentos antes mencionados y especifica las dimensiones de análisis. De su lectura, se observa que la normativa funciona como una guía para las instituciones evaluadas y también para los pares evaluadores. En este documento queda claramente establecido cuáles son los aspectos institucionales que deben estar comprendidos en el informe de autoevaluación institucional. En este sentido, refiere a la información mínima pero no excluye la posibilidad de incorporar otra información relevante para la institución que realiza el proceso evaluatorio y tampoco cerca el análisis que pretenda realizar el comité de pares convocado. Corresponde aclarar que 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.

2.2.2 La Dirección de Acreditación

La Dirección de Acreditación concentra las funciones de evaluación y acreditación de carreras y proyectos de grado cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes (de acuerdo al artículo 43° de la LES), y la evaluación y la acreditación de carreras y proyectos de carreras de posgrado de todas las disciplinas (de acuerdo al artículo 39° de la LES).

Acreditación de Grado: Las carreras de grado declaradas de interés público, deben solicitar su acreditación provisoria a los fines de obtener la validez nacional y el reconocimiento oficial del título por parte del Ministerio de Educación antes de su implementación, y renovar su acreditación en cada convocatoria que, a tal efecto, realiza la CONEAU con una periodicidad de seis (6) años. Los estándares para la acreditación de cada una de ellas son aprobados por el Consejo de Universidades y sancionados en respectivas resoluciones ministeriales, que establecen la carga horaria mínima y contenidos básicos de cada carrera. La evaluación que realiza la CONEAU a los fines de la acreditación contemplan requisitos mínimos de calidad en cinco dimensiones: contexto institucional, planes de estudio, cuerpo académico, alumnos y graduados e infraestructura y equipamiento. Cada evaluación está a cargo de Comités de Pares disciplinarios convocados por la CONEAU en cada ocasión. La actuación del Comité comprende el análisis del informe de autoevaluación y otras informaciones pertinentes que se produzcan para cada convocatoria, la visita a la sede de la carrera y la elaboración de un dictamen. Sobre la base de todas las actuaciones realizadas y los dictámenes de los pares, corresponde a la CONEAU la decisión final (CONEAU, 2012). La acreditación de carreras de grado se organiza por ciclos. Completado el primer ciclo de acreditación (una vez vencido el plazo de acreditación de 6 años de las carreras presentadas en la primera convocatoria), se inicia el Nuevo Ciclo de acreditación.

Los resultados del proceso pueden ser los siguientes: 1) Acreditación por un período de 6 años: para aquellas carreras que cumplan con el perfil previsto por los estándares; 2) Acreditación por un período de 3 años²: para aquellas carreras que: a) aunque reúnan el perfil previsto no tengan un ciclo completo de dictado y, por lo tanto, carezcan de egresados; b) a pesar de no haber logrado el perfil previsto por los estándares, presentan elementos suficientes para considerar que el desarrollo de los planes de mejoramiento permitirá alcanzarlo en un plazo razonable; 3) No acreditación: para aquellas carreras que no cumplan con los criterios de calidad previstos y cuyos planes de mejoramiento sean considerados no factibles o insuficientes para poder alcanzar el perfil de calidad fijado en la resolución ministerial.

Proyectos de carreras de grado: Los proyectos relacionados con el diseño de carreras de grado que han sido declaradas de interés público son evaluados por la CONEAU al solo efecto del reconocimiento oficial del título.

Acreditación de carreras de grado en el marco del MERCOSUR: La CONEAU participa en el Mecanismo experimental de acreditación (MEXA) a través del cual se llevan a cabo acreditaciones conjuntas de carrera de grado en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. En la acreditación MEXA las agencias nacionales de acreditación, como la CONEAU, conducen el proceso en sus respectivos países. La acreditación se realiza de acuerdo con parámetros de calidad comunes, previamente definidos en el documento "Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores" publicado por Mercosur Educativo, en 2010.

Acreditación de Posgrado: Desde 1997, la Comisión ha avanzado en la evaluación y acreditación de posgrados correspondientes a la totalidad de las áreas disciplinarias. Los estándares mínimos de calidad están definidos por el Ministerio de Educación sobre la base del acuerdo del Consejo de Universidades, y ellos contemplan criterios relativos al marco institucional, el plan de estudios, el cuerpo académico, alumnos, equipamiento y biblioteca y disponibilidades para la investigación. Hasta fines del año 2011, los criterios y estándares mínimos a partir de los cuales la CONEAU ha evaluado las carreras de posgrado, sean especializaciones, maestrías o doctorados, en modalidad presencial o a distancia, fueron los establecidos en la Resolución Ministerial N° 1168/97. Recientemente, esta norma ha sido reemplazada por la Res. Min. N° 160/11. Corresponde destacar que la totalidad de las carreras de posgrado de Especialización, Maestría y Doctorado deben solicitar acreditación previa a su implementación, y renovar dicha acreditación en cada convocatoria que a tal efecto realiza la CONEAU con una periodicidad de seis (6) años. Estas convocatorias se realizan por campos disciplinarios afines, y las carreras son evaluadas por Comités de Pares convocados al efecto por la CONEAU (CONEAU, 2012).

Además de carreras en funcionamiento, la CONEAU, aplicando los mismos criterios y estándares, evalúa carreras nuevas (formalmente creadas por las instituciones universitarias pero que no iniciaron sus actividades académicas) al solo efecto del reconocimiento oficial de sus títulos, según el procedimiento regido por la Resolución Ministerial N° 51/10. En estos casos, corresponde que la Comisión dictamine aconsejando al ME el otorgamiento o no del reconocimiento oficial provisorio y la

² Finalmente, cuando la acreditación es otorgada por 3 años, cumplido el plazo, se organiza la 2da. Fase de la convocatoria originaria, la cual tiene por objetivo verificar el cumplimiento de los compromisos de mejoramiento y evaluar la marcha de la carrera a la luz del perfil de calidad establecido por los estándares. En caso de que la evaluación resulte favorable, se extiende la acreditación por otros 3 años.

consecuente validez nacional del título. Por su parte, el ME otorga el reconocimiento con la expresa condición de solicitar la acreditación de la carrera en la primera convocatoria de la CONEAU posterior al inicio de las actividades académicas y caduca si la institución no lo solicitara o si no la obtuviera (CONEAU, 2012).

2.2.3 La Dirección de Desarrollo, Planeamiento y Relaciones Internacionales

La Dirección de Desarrollo, Planeamiento y Relaciones Internacionales fue creada en 2009 con el objetivo de alcanzar un mayor nivel de institucionalización del Área de Desarrollo y Relaciones Institucionales que la precedió, y así fortalecer los lazos y consolidar sus vinculaciones tanto en el ámbito nacional como en su entorno regional e internacional (CONEAU, 2012). Actualmente cuenta con tres sectores encargados de llevar adelante el conjunto de las tareas:

- *Relaciones Internacionales*: La participación en espacios y redes regionales e internacionales y las acciones de cooperación internacional están orientadas a generar lazos de mutuo reconocimiento y confianza con otros organismos de evaluación y acreditación universitaria (CONEAU, 2012). La CONEAU participa en los siguientes espacios internacionales: a) MERCOSUR. Implementación del Sistema ARCU-SUR y su precedente el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario (MEXA); b) Red Iberoamericana de Agencias de Acreditación en Educación Superior (RIACES) y c) Red Internacional de Agencias de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (INQAAHE, International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education).

- *Desarrollo y capacitación*: Desde el año 2009, la CONEAU implementa el Programa Phrónesis, que tiene como objetivo contribuir a construir una mirada integrada sobre el sistema de evaluación y acreditación para fortalecer las capacidades de los actores involucrados en el sistema de evaluación y de acreditación, en sus respectivos roles: técnicos, evaluadores y responsables de los sistemas de calidad de las instituciones universitarias, nacionales e internacionales (CONEAU, 2012).

- *Difusión y publicaciones*: En el período 1998-2004, la CONEAU publicó 21 informes en su serie de “Evaluaciones Externas”. Esa tarea se retomó en el año 2010 y desde ese momento se han editados 15 nuevos títulos. Se realizó una distribución de los libros a ministros, rectores, legisladores, bibliotecas, que refuerza el cumplimiento del artículo 44 de la LES, donde se indica el carácter público que deben tener las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones. A su vez, los informes de evaluación externa concluidos están disponibles en el sitio web institucional de la CONEAU (CONEAU, 2012).

3. El impacto en la calidad del sistema universitario

Tal como fuera mencionado en la introducción del presente trabajo, la definición y significación de la noción de *calidad* además de ser polisémica, es producto de una construcción social, por lo que resulta pertinente analizar el contexto en el que se la define debido a que, tal como sostiene Carr (2003), tanto la calidad como el valor que se le asigna a la educación puede variar según el grupo de interés que lo defina, en determinado momento y según sus propios intereses.

En palabras de Marquina (1998) según la concepción que se sustente sobre la educación, según los diferentes intereses individuales o sociales, variarán las expectativas y las nociones acerca de la calidad debido a que el concepto es un concepto plural, polisémico y por lo tanto equívoco. Por ello, una determinada concepción de la calidad está necesariamente condicionada por sus referentes contextuales: políticos, económicos y socioculturales.

A juicio de Brunner (2000) las acepciones de este concepto “multidimensional” varían si nos preocupamos primordialmente de los insumos, los procesos o los resultados de la educación superior. Para el autor, aquellas concepciones que ponen el énfasis en los insumos privilegian aspectos como el gasto por alumno, la selectividad en los procesos de admisión, las calificaciones de los académicos, sus remuneraciones, la relación alumno-profesor, los servicios estudiantiles, las inversiones de capital, los recursos bibliográficos y de equipamiento y, en general, la reputación académica de las instituciones. Mientras que aquellas que visualizan la calidad desde el punto de vista de los resultados otorgan prioritario interés al producto, y en particular a su adaptación a ciertos objetivos o estándares, ya sea en relación con los egresados, la docencia, la investigación, las actividades de extensión, los servicios prestados a la comunidad, a la industria, a la administración institucional. La tercera dimensión de análisis, la constituyen los procesos que se vinculan fundamentalmente con la organización y administración, la estructuración de los cursos o carreras, el clima organizacional y el manejo financiero.

Cabe destacar que, desde el discurso de las políticas de reforma, la preocupación se centró en la necesidad de mejorar la calidad, entendida como la mejora en el rendimiento de los estudiantes que formaban parte de un sistema al que se lo definía desde su escasez de eficiencia. De esta manera, el *cuestionamiento* a la calidad educativa trajo aparejado una serie de dispositivos y operativos de evaluación y de políticas orientadas a introducir modificaciones en los sistemas educativos, en vistas de mejorar su eficiencia.

Resulta pertinente señalar que, aún hoy, algunos sectores entienden la calidad de la educación vinculada a la concepción que subyace a las políticas de reforma, es decir, concebida como eficiencia, y a la eficiencia como rendimiento escolar. Siguiendo a Aguerrondo (2009) esta definición recorta las posibilidades de la calidad educativa ya que la transforma en una medición. La autora sostiene que el concepto de calidad de la educación está lleno de potencialidades, y que las ideas de eficacia y eficiencia están relacionadas con esta cuestión, pero no se reducen sólo a ellas. Sostiene que existe una dimensión que hace a la definición político-técnica y otra dimensión que hace a la gestión y administración. La eficiencia tiene que ver con las dos dimensiones, es decir, un sistema educativo eficiente y de calidad es aquel que brinda la mejor educación que se puede a la mayor cantidad de gente.

En el marco de la Ley de Educación Superior, la calidad constituye un eje de la política educativa y se establece su aseguramiento a través de los mecanismos de evaluación y acreditación que lleva a cabo la CONEAU.

Desde la implementación de la LES, distintos organismos e investigadores han considerado necesario indagar sobre los mecanismos de evaluación y acreditación utilizados en nuestro país (Mignone, 1995; Marquina, 2004; Toribio, 1999; Suasnabar, 2001; Krotsch, 2007; Nosiglia, 2010; Ruiz, 2009; Isuani, 2003; Fernández Lamarra, 2002) con el objeto de identificar su impacto en la calidad del sistema universitario.

De su lectura, se identifican, en un extremo, las miradas acríicas sobre los procesos evaluatorios realizados (se destacan, particularmente, las publicaciones oficiales de la CONEAU) y en otro extremo, las posturas que sostienen necesaria la erradicación de cualquier mecanismo de evaluación y acreditación estatal en defensa de la autonomía plena de las instituciones universitarias (en particular, se destacan las posturas de algunas instituciones universitarias nacionales, gremios docentes y centros de estudiantes más visibles en el periodo inmediatamente posterior a la sanción de la LES). Entre ambos extremos, los trabajos citados anteriormente analizan aspectos

particulares de los procesos derivados de la implementación de los mecanismos de evaluación y acreditación.

En el presente trabajo se sostiene que si se pretende analizar el impacto de los mecanismos de evaluación y acreditación en la calidad del sistema universitario resulta inconducente sostener tanto que los mecanismos diseñados mejoran la calidad del sistema universitario *per se* como que los mecanismos de evaluación y acreditación no tienen ningún efecto de mejora. En este trabajo, se considera más apropiado reflexionar sobre el impacto de los mecanismos de evaluación y acreditación en diferentes niveles o dimensiones. Se sugiere considerar, el impacto a nivel del sistema universitario (en términos de expansión y su relación con el Estado); el impacto a nivel institucional (reconociendo la heterogeneidad de las instituciones universitarias) y por último; el impacto a nivel de las carreras (distinguiendo aquellas carreras de grado que han sido declaradas de interés público de las que no y considerando las particularidades de las carreras de posgrado).

3.1 Sobre el impacto a nivel del sistema universitario

A juicio de Marquina (2004) el problema de la evaluación de la calidad no es un problema meramente pedagógico o meramente técnico, sino que es un problema de profundas implicancias políticas, ideológicas, sociológicas, económicas. Se vincula con las diferentes cosmovisiones, con intereses específicos, con proyectos políticos, y con modelos económicos. Se relaciona con la vinculación entre Estado y Universidad, entre el poder central y las instituciones universitarias; con el proceso de distribución de autoridad y de poder. Y, a su vez, la aparición del Estado Evaluador se vincula con la cuestión de la autonomía universitaria.

Nosiglia (2010) realiza un recorrido histórico que nos permite dar cuenta de un aspecto importante de la relación Estado-Universidad. En nuestro país, existió primero una diferenciación entre los títulos académicos de grado y los títulos habilitantes de profesiones. Entre 1873 y 1885, estos títulos eran emitidos por organismos ajenos a las universidades: la Academia de Jurisprudencia, el Tribunal Superior de Justicia para el caso de la carrera de Derecho, y el Protomedicato para el caso de la de Medicina. A partir de la Ley de Avellaneda de 1885, hubo una identificación entre título y habilitación profesional. Por ello, las universidades nacionales, entre 1885 y 1955, expedieron títulos que eran habilitantes para las distintas profesiones. Pero a partir de la creación de universidades privadas (cuya existencia permitió el decreto-ley 6.403/55), se disoció el título académico de la habilitación profesional. Esta última quedó en manos del Estado, que delegaba su función de policía sobre las actividades profesionales de interés público (medicina, ingeniería, abogacía, arquitectura, etc.) a las universidades estatales. De este modo, la habilitación exigía una evaluación individual del graduado mediante un examen final de habilitación. En el caso de los egresados de universidades privadas, estos debían dar el examen de habilitación ante universidades estatales. Posteriormente, se planteó una alternativa a este sistema de habilitación, que fue la contemplada por la actual LES: la evaluación se hace ahora no de cada graduado en particular sino de la institución de enseñanza y de ese modo, se justifica la necesidad de *habilitar* a las instituciones que expedirán títulos profesionales.

Hasta el año 2012, nuestro país contaba con 118 instituciones de educación superior universitaria: 57 de gestión estatal³ y 61 de gestión privada. A lo que se suma una institución internacional y una sede de universidad extranjera (CONEAU, 2012).

³ De las 57 instituciones de gestión estatal se han considerado dos instituciones provinciales que cuentan con informes favorables de la CONEAU, de reconocimiento institucional, de acuerdo al art. 69° de la LES (la Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires y la Universidad Autónoma de Entre Ríos).

En este sentido, resulta interesante considerar la expansión del sistema universitario desde la sanción de la LES. En el período 1995-2001 se creó una institución universitaria de gestión estatal, se autorizaron provisoriamente 8 institutos universitarios privados y se otorgó reconocimiento definitivo a 4 universidades, también de gestión privada. En el período 2003-2011 se crearon 9 universidades nacionales, se autorizaron provisoriamente 9 instituciones universitarias privadas y se otorgó reconocimiento definitivo a 4 universidades de gestión privada creadas antes del año 2003. En el año 2012, 4 nuevas universidades nacionales fueron creadas por Ley del Congreso de la Nación y han remitido sus Proyectos Institucionales a la CONEAU para realizar el trámite de puesta en marcha. Asimismo, en 2012 se ha autorizado la creación de 4 nuevas instituciones privadas (CONEAU, 2012).

La información registrada se enriquece si consideramos que en el período 1996 - 2011 fueron evaluados por la CONEAU 118 proyectos institucionales (solicitudes de autorización provisoria de instituciones universitarias privadas) de los cuales sólo 18 obtuvieron informe favorable (CONEAU, 2012). Algo más del 15% del total.

Por otro lado, de las 22 solicitudes de reconocimiento definitivo de instituciones universitarias privadas con autorización provisoria analizadas por la CONEAU hasta diciembre de 2011, 18 corresponden a instituciones universitarias privadas creadas con anterioridad a la promulgación de la LES. Estas solicitudes fueron resueltas favorablemente, a excepción de una en la que se resolvió recomendar la postergación de su autorización provisoria por tres años.

A luz de los datos recogidos, resulta pertinente indicar que la actuación de la CONEAU en relación a la evaluación de proyectos institucionales ha limitado la expansión del sistema universitario, particularmente la expansión de instituciones universitarias privadas por considerar que no estaban dadas las condiciones para que desarrollen las funciones previstas para este nivel educativo: docencia, investigación y extensión; aunque esto no signifique, necesariamente, que la totalidad de instituciones universitarias autorizadas estén efectivamente en condiciones de desarrollar esas tareas.

Para el caso de las instituciones nacionales, entre 1996 y 2011, hubo 13 solicitudes de puesta en marcha analizadas por la CONEAU que obtuvieron resolución favorable. Si bien estas instituciones se crearon por Ley del Congreso de la Nación, es de destacar que la CONEAU elaboró, en cada caso, un análisis sobre la calidad del proyecto a través de la convocatoria de expertos. Este procedimiento implicó detectar las fortalezas y debilidades presentes en el proyecto institucional y, en algunos casos, en articulación con el ME, implicó definir recomendaciones para el corto y mediano plazo.

La calidad, así entendida, supone entonces la capacidad de las instituciones por cumplir en forma responsable con las exigencias propias de sus funciones. En nuestro país, el Estado es el encargado de definir, a través de los mecanismos de evaluación, qué instituciones están en condiciones de llevar a cabo las tareas previstas para una institución universitaria, más allá del tipo de gestión que adopten.

De esta manera, si las instituciones universitarias privadas requieren de un informe favorable de CONEAU para ser creadas por decreto del Poder Ejecutivo y las universidades nacionales son creadas por Ley del Congreso Nacional y requieren atravesar el proceso de puesta en marcha que realiza la CONEAU, en todos los casos, es el Estado quien define la expansión del sistema universitario.

Aunque en la década de los noventa se sospechaba que la sanción de la LES permitiría allanar el camino para la expansión de la educación universitaria de gestión privada; si se considera la información recabada surge que, en la práctica, la CONEAU terminó cercando su expansión -aunque este hecho se aleje del espíritu de la ley, de la época que la vio nacer y de los sectores que impulsaron su sanción-. Posiblemente otros

factores hayan intervenido y permitan explicar la dinámica generada por un organismo que en su origen fue cuestionado y resistido por parte de la comunidad universitaria y que quince años más tarde, ha construido un grado de legitimidad razonable.

En términos de Fernández Lamarra (2005) a través de procesos tendientes a la acreditación institucional –en referencia a la aprobación de nuevas instituciones universitarias privadas y a la revisión de su funcionamiento- se ha posibilitado limitar la proliferación excesiva de nuevas instituciones y tender a una mayor homogeneidad en cuanto a los niveles de calidad.

Por otra parte, es preciso destacar que la creación de la CONEAU y la centralización de las funciones de evaluación y acreditación que este organismo lleva adelante, contribuyeron a evitar la fragmentación del sistema universitario de acuerdo al tipo de gestión de las instituciones, situación frecuente en países donde la evaluación de las instituciones universitarias privadas y la evaluación de las instituciones universitarias públicas se desarrollan por canales diferenciados.

No obstante, si bien en la actualidad no hay agencias privadas autorizadas para llevar adelante tareas de acreditación de carreras, la LES permite su existencia y dos entidades privadas han recibido un informe favorable de la CONEAU para realizar tareas de evaluación institucional, aunque su desempeño haya sido hasta el momento irrelevante. En este sentido, es interesante considerar que algunos de los proyectos de ley que pretenden reemplazar a la LES (es el caso del proyecto de ley presentado por la diputada Adriana Puiggrós) expresan la necesidad de que solo haya un organismo estatal encargado de tales funciones cuando señalan la necesidad de garantizar el monopolio estatal sobre la evaluación institucional y la acreditación de carreras.

En esta línea, resulta posible considerar que los cambios políticos que atraviesa nuestro país desde el año 2003, en términos amplios, han favorecido la legitimidad de los organismos estatales. La mirada actual sobre el rol de Estado y su intervención en las problemáticas sociales sumada a los procesos de articulación entre Estado y Universidad, han atenuado las miradas autonomistas más radicalizadas. Posiblemente, se sume a ello, la dinámica de trabajo que la CONEAU ha desarrollado para realizar sus funciones, particularmente la convocatoria a integrantes de la comunidad universitaria para el desarrollo de las tareas de evaluación y acreditación. En el mismo sentido, es posible pensar que impacta el financiamiento acordado con el ME para llevar a la práctica las recomendaciones de mejora que surgen del proceso de acreditación de carreras de grado de universidades de gestión pública alcanzadas por el artículo 43 de la LES, cuando éstas no cumplen con los estándares mínimos de calidad (fondos para infraestructura, equipamiento, biblioteca, incremento de dedicaciones docentes).

Asimismo, la dimensión bajo análisis pone de manifiesto otro aspecto de la relación Estado-Universidad que impacta particularmente sobre las instituciones creadas con anterioridad al año 1995, pero que también marca las características que asumen las instituciones creadas con posterioridad a la sanción de la LES: la cuestión de la autonomía universitaria.

El concepto de autonomía refiere a la relación que las universidades públicas mantienen con el Estado Nacional, que es quien las crea mediante una Ley del Congreso Nacional y provee los recursos para su mantenimiento. Los trabajos realizados en torno a esta temática son diversos. Pueden citarse enfoques históricos (Mollis, 1996; Sanguinetti, 1998; Sánchez, 1969; Cúneo, 1974; Hurtado, 1990), enfoques comparativos (F.I.E.L., 1998; Neave y Van Vught, 1994), enfoques jurídicos (Cantini, 1997; Fraga, 2000; Marienhoff, 1985; Pérez Lindo y Mignone, 1985; Mignone, 1998, Sánchez Martínez, 1994) y también trabajos vinculados con las discusiones específicas

que se dieron en nuestro país en el marco de la sanción de la LES (Bok y Jaim Etcheverry, 1992; Paviglianiti y Nosiglia, 1996; Sánchez Martínez, 1999).

Corresponde destacar que la fuerte tradición de autonomía institucional de la universidad pública argentina difiere de las características que asume la autonomía universitaria en los países europeos y en algunos países latinoamericanos. En Europa, por ejemplo, la autonomía estuvo en general vinculada a la docencia y no a los aspectos institucionales. En el caso argentino, la autonomía universitaria está consagrada en la Constitución Nacional. Si bien el tema merece un exhaustivo análisis que excede los objetivos y límites de este trabajo, pareciera mantener vigencia la mirada de aquellos autores que han considerado que la emergencia del Estado Evaluador implicó la subordinación de ciertos aspectos de la autonomía universitaria (Krotsch, 2001).

Cabe considerar que a partir del Movimiento de la Reforma Universitaria originado en la Universidad Nacional de Córdoba en el año 1918 y hasta la década del '80, la educación superior argentina había sido predominantemente estatal y con fuerte autonomía institucional y académica de las universidades.

Desde la sanción de la LES, el Estado ha ganado terreno en el sistema universitario desde que define los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras. Como contrapartida, en este período, la comunidad universitaria pareciera haber adquirido mayor capacidad para resistir o acompañar (dependiendo del caso y del momento) los mecanismos de evaluación y acreditación que impulsa el Estado a través de la CONEAU, que para definir las características que asumen dichos mecanismos.

No obstante, la cuestión que permanece pendiente refiere a la dificultad de identificar si esta reducción de la autonomía ha implicado una mejora en la calidad del sistema universitario, y si así fuera, de qué manera lo ha hecho. A juicio de Fernández Lamarra (2004) lentamente los procesos de evaluación y acreditación permiten superar las tensiones planteadas en los primeros años de la década del '90 polarizadas en la dicotomía 'autonomía universitaria versus evaluación' lo que ha posibilitado una cierta maduración de la 'cultura de la evaluación' en la educación superior argentina.

En otro orden, una de las preocupaciones y desafíos que se identifican para la educación superior en la actualidad, refiere a la sistematización de información sobre los sistemas de educación superior. Al respecto, Fernández Lamarra (2012) menciona que si bien es loable la sistematización que se realiza cotidianamente; la compleja tarea de obtener información sobre los sistemas universitarios y sobre las instituciones indica que los sistemas de información de la educación superior reflejan las debilidades de las instancias de control y supervisión de las instituciones, y la escasa apertura de estas instituciones para dar a conocer información sobre sí mismas. Para el autor, persiste una carencia de registros y de acciones sistematizadas de relevamiento y actualización de la información sobre el número de instituciones y estudiantes universitarios existentes y una carencia de definiciones consensuadas sobre diversos indicadores.

En el caso argentino, los mecanismos de evaluación institucional y acreditación de carreras comenzaron a generar; junto a la información que releva el ME insumos valiosos -aunque todavía insuficiente- para el diseño de políticas educativas del sector.

En el caso de las instituciones universitarias que participan de los procesos de evaluación institucional y en el caso de las carreras que participan de los procesos de acreditación, la información recabada es un insumo valioso para la toma de decisiones de las propias instituciones pero sistematizar esa información es un obstáculo difícil de superar. Incluso cuando cuentan con sistemas informáticos diseñados para tal fin, las instituciones encuentran dificultades en la sistematización de la información, en muchos casos por no contar con personal calificado para el desarrollo de tales tareas. En este sentido, el Estado exige a las instituciones que recojan un cúmulo importante de

información de manera sistemática pero no garantiza, en todos los casos, la disposición de herramientas para que esta tarea se realice de manera genuina ni garantiza la capacitación del personal a cargo.

A modo de síntesis, los mecanismos de evaluación y acreditación universitaria implementados en nuestro país a partir de la sanción de la LES han impactado en el sistema universitario, al menos, de cuatro maneras: 1) limitando su expansión (específicamente la expansión de las instituciones universitarias de gestión privada) y garantizando una mayor homogeneidad en cuanto a los niveles de calidad; 2) evitando la fragmentación del sistema en función del tipo de gestión institucional (a pesar de que la LES prevé la existencia de agencias privadas de acreditación y evaluación, en la práctica rige el monopolio estatal sobre la evaluación institucional y la acreditación de carreras independientemente del tipo de gestión que asuman las instituciones); 3) fortaleciendo el papel del Estado en la configuración del sistema en desmedro de la autonomía universitaria; y 4) avanzando en la sistematización de la información del sistema universitario aunque todavía este desarrollo resulte desigual e insuficiente.

3.2 Sobre el impacto en las instituciones universitarias

Si partimos del reconocimiento de que el sistema universitario argentino es un sistema heterogéneo, en tanto conviven en él instituciones universitarias de gestión estatal y privada, instituciones nacionales y provinciales, instituciones universitarias de larga trayectoria y de reciente creación, instituciones universitarias localizadas en importantes centros urbanos y en regiones con menor desarrollo productivo, tecnológico y científico, instituciones numerosas, medianas y pequeñas en términos de cantidad de alumnos e instituciones universitarias de corte elitista y populares (donde los estudiantes son primera generación de graduados de nivel medio en sus familias), resulta necesario considerar que el impacto en la calidad asumirá también características diferentes.

En otras palabras, aunque los mecanismos de evaluación institucional y acreditación de carreras aplicados sean los mismos para todas las instituciones del sistema universitario argentino, es esperable que el impacto en la calidad sea diferente porque opera sobre realidades institucionales disímiles. Por ello, resulta inconducente sostener tanto que los mecanismos de evaluación mejoran *per se* la calidad de las instituciones que integran el sistema universitario como que no generan ningún impacto positivo en ellas. En este sentido, resulta necesario analizar las particularidades del impacto de acuerdo a las realidades institucionales sobre las que están operando dichos mecanismos.

En relación a las evaluaciones externas, hasta el año 2011 la CONEAU realizó 80 evaluaciones institucionales de las cuales 41 corresponden a universidades privadas y 39 a universidades estatales (CONEAU, 2012). La evaluación institucional tiene como propósito fundamental el mejoramiento de la calidad institucional y en este sentido, el proceso evaluatorio presenta características diferenciales de la evaluación entendida como mecanismo de control; utiliza mecanismos participativos y reflexivos y atiende a la complejidad del concepto de calidad, desde una mirada contextualizada.

Uno de los principios de la evaluación institucional, que emana de los documentos oficiales, es el respeto al proyecto institucional, que define su modelo de calidad. Desde esta perspectiva, no se trata de medir la calidad en un momento dado, sino de asegurar la calidad en función de la propia misión y visión institucional. A pesar de ello, se observa que los documentos que guían el proceso han ido definiendo, cada vez más, las dimensiones y aspectos a ser relevados. En este sentido, uno de los riesgos de la evaluación institucional es que produzca recomendaciones homogéneas sin considerar el contexto, la historia institucional y la singularidad de cada institución.

Toribio (1999) plantea que la evaluación debe ser entendida como una herramienta para la gestión. Siguiendo al autor es posible sostener que el impacto para la gestión será variable en función de las características que asuma la autoevaluación en cada institución universitaria en cuanto a la realización de la evaluación con carácter sustantivo o meramente burocrático y la disponibilidad para llevar a cabo el proceso con una participación amplia de la comunidad académica.

Coincido con Astin (1994) cuando indica que un valor fundamental de la evaluación consiste en la posibilidad de que a través de ella una institución se entienda realmente a sí misma, conozca sus fortalezas y sus debilidades, sus limitaciones y potencialidades. El autor, advierte que si bien la evaluación es un poderoso instrumento, habitualmente es muy mal empleado, ignorado y poco usado para reformar la política y la práctica de la educación superior (aunque el autor se refiere, particularmente, a la educación estadounidense su mirada resulta útil para pensar el caso argentino).

Recuperando estos aportes, aunque el proceso de evaluación institucional que se implementa en nuestro país no garantice, en todos los casos, la mejora de la calidad, sí suministra información útil que le permite a la institución evaluada obtener un diagnóstico más preciso a partir de la validación de los datos y el análisis presente en la autoevaluación. Este diagnóstico es un insumo valioso para diseñar las acciones de cambio que posibiliten mejorar sus procesos y resultados en procura de la calidad definida por la propia institución.

En otro orden, el análisis de este nivel o dimensión pone de manifiesto, nuevamente, aspectos del vínculo entre Estado y Universidad. A juicio de Díaz Barriga (1994) el pensamiento neoliberal -contexto en el que se ha gestado la evolución y desarrollo de la evaluación educativa en el ámbito de la educación superior- pretende, desde las prácticas de evaluación, promover una nueva racionalidad del trabajo académico, una nueva relación entre el Estado y las instituciones universitarias y entre autoridades universitarias y personal académico. El autor señala que, mediante distintos programas, el neoliberalismo encontró la forma de promover un cambio en el sentido, orientación y concepción política del papel de las universidades, promover la internalización de una perspectiva productivista del trabajo académico y, en el fondo, imponer una concepción productivista y pragmática de la universidad cuya "pertinencia" consista, ya no en vincularse con la sociedad, sino en someterse a la industria y al sector productivo.

En este marco, adquieren valor las dos concepciones del Estado Evaluador que plantea Guy Neave (1990). En la primera de ellas, el Estado Evaluador posibilita formas de control más flexibles que las existentes, más descentralizadas (el autor cita el caso de Francia) y en la segunda, el Estado Evaluador se presenta como una amenaza, como una tentativa de reforzar el control externo sobre las casas de altos estudios y de imponer lógicas extrínsecas a la tarea académica (el caso del Reino Unido). Siguiendo este razonamiento, es interesante el aporte de Bentancur (1997) cuando postula la imposibilidad de seguir hablando de "el" Estado Evaluador y la necesidad de identificar la existencia de distintos modelos de relación entre el Estado y la Universidad a través de los mecanismos de evaluación.

En palabras de Brunner (1994), no puede identificarse la emergencia del Estado evaluativo lisa y llanamente con la ideología neoliberal que reivindica el traslado de las funciones de control desde el Estado hacia los mercados. Mignone (1993), por su parte, sin dejar de reconocer los riesgos enunciados, observa en la evaluación un instrumento idóneo para mejorar la calidad de la educación superior y alcanzar diversos objetivos de importancia para el progreso de las instituciones universitarias y el avance social.

Si bien es innegable que detrás de la sanción de la LES y los mecanismos de evaluación se ponen en juego concepciones más amplias sobre el rol del Estado y su relación con las instituciones universitarias; y aún, reconociendo las implicancias ideológicas que ha asumido el Estado Evaluador en algunos países, parece difícil sostener para el caso argentino que haya triunfado la perspectiva neoliberal sobre el sistema universitario, incluso aunque esa perspectiva haya impulsado el proceso evaluatorio. En particular, las instancias de evaluación institucional no se han traducido, como se presumía en la década del noventa, en un sistema de *ranking* de instituciones universitarias ni en un sistema de premios y castigos. Cabe destacar, por un lado, que el proceso de evaluación institucional no estuvo ni está actualmente vinculado con el financiamiento que reciben las instituciones universitarias y por otro, que los informes de evaluación externa que elabora y publica la CONEAU no tienen efecto punitivo sobre las instituciones evaluadas. Resulta preciso considerar que la evaluación institucional que realiza la CONEAU no tiene como fin acreditar a las instituciones, por lo cual no hay objetivos predefinidos, criterios o estándares a alcanzar.

En palabras de Marquina (1998) la incidencia de ideologías, intereses políticos o económicos, no puede invalidar las resultantes positivas de la evaluación. En relación a ello, resulta pertinente su señalamiento sobre la necesidad de ejercer una permanente *vigilancia* epistemológica para que tales ideologías o intereses no desvíen los propósitos que guían a la evaluación ni se utilicen sus resultados de manera malintencionada.

3.3 Sobre el impacto en las carreras de grado y posgrado

Acertadamente Marquina (1998) indica que la evaluación de la calidad y la acreditación guardan estrecha relación, pese a ser procesos diferentes. La acreditación exige como proceso previo la evaluación aunque todo proceso evaluativo no tenga necesariamente como objetivo la acreditación. Como ha sido mencionado, a juicio de Brunner (1994) las acepciones de ese concepto “multidimensional” varían si nos preocupamos primordialmente de los insumos, los procesos o los resultados de la educación superior.

De manera progresiva en el período 1996-2011, el ME amplió la nómina de carreras de grado declaradas de interés público. No obstante, aún son muchas las carreras que no forman parte de esta lista (de hecho, la mayoría).

Teniendo en cuenta esta distinción, resulta necesario considerar un aspecto particular del impacto de los mecanismos de acreditación de carreras de grado en la calidad del nivel superior universitario: los mecanismos de acreditación implementados generan una situación diferencial que impacta de manera particular en las instituciones universitarias, en las unidades académicas que la integran y en las carreras que ofrecen. La acreditación de carreras de grado de interés público promueve que las unidades académicas que cuentan en su oferta con este tipo de carreras adquieran mayor *interés* (mayor cantidad de recursos) que aquellas unidades académicas que no tienen en su oferta carreras de grado declaradas de interés público.

La diferencia se promueve de dos maneras: desde las propias instituciones y desde el ME. En algunos casos, las instituciones universitarias destinan, a los fines de la acreditación, mayor cantidad de recursos a aquellas unidades académicas que cuentan con carreras declaradas de interés público que a aquellas unidades académicas que no deben acreditar sus carreras ante la CONEAU. Por otra parte, se suma el hecho de que el ME destine fondos específicos a aquellas carreras declaradas de interés público que presentan déficits identificados en el proceso de acreditación para que éstas puedan implementar los compromisos de mejora (fondos que no perciben aquellas carreras que no atraviesan el proceso de acreditación por no ser consideradas de interés público).

En este sentido, es recurrente visualizar que el fenómeno de la acreditación de carreras de grado profundiza cuando no genera, desigualdades entre las unidades académicas y/o carreras que integran una misma institución universitaria.

La lógica de la acreditación introduce, entonces, el tema del financiamiento, conceptualizado por algunos investigadores como las *consecuencias financieras* de la evaluación y aquí también surgen distintos análisis. Basados en el temor de que la evaluación conduzca a sanciones económicas, algunos autores sostienen que no debe existir una correspondencia o sujeción del financiamiento a la calidad; otros estiman que, de algún modo, es preciso premiar a quienes obtienen más altos niveles de calidad y en una tercera posición, se sostiene que los resultados de las evaluaciones deberían estar relacionados con el otorgamiento del financiamiento a partir de la gestión de un fondo económico especial para aquellas instituciones que no hayan alcanzado un nivel satisfactorio de desarrollo académico (Marquina, 1998). Esta última posición es la que ha asumido el sistema de evaluación y acreditación en nuestro país.

Ahora bien, si pensamos estrictamente en la calidad de las carreras que han sido declaradas de interés público y dejamos de lado su relación con aquellas carreras que no han sido alcanzadas por el artículo 43, el análisis resulta distinto. La definición de estándares mínimos de calidad contribuye a reducir la desigualdad entre carreras insertas en instituciones universitarias diferentes. En este sentido, se puede presumir que en términos de calidad, las carreras de grado declaradas de interés público son más homogéneas entre sí, ahora, que antes de la implementación de la LES.

De esta manera, los mecanismos de acreditación de carreras de grado tienen un impacto ambivalente: por un lado, generan o profundizan diferencias entre carreras y/o unidades académicas presentes en una misma institución universitaria y por otro, tienden a igualar la calidad de las carreras declaradas interés público disminuyendo las diferencias entre carreras ofrecidas en instituciones universitarias diferentes.

En el caso de las carreras de posgrado, la situación es diferente puesto que todas las carreras de posgrado deben ser acreditadas ante la CONEAU sin distinciones. Entre el año 1997 y el año 2011, ingresaron a la CONEAU en total 5.395 trámites de posgrados; 3.375 correspondían a carreras en funcionamiento y 2.020 a nuevas carreras. Del total de trámites, el 68% refiere a instituciones universitarias de gestión estatal y el 32% a instituciones de gestión privada. En cuanto a los resultados de evaluación, del total, 3.483 han sido acreditados (64%), 1.337 no resultaron acreditados (25%) y 575 se encontraban en evaluación al momento del relevamiento (11%) (CONEAU, 2012).

La expansión del posgrado presenta aristas particulares que exceden las posibilidades del presente trabajo. No obstante, quisiera indicar que incluso las universidades que rechazan públicamente la sanción de la LES desde su origen, dejan en manos de sus unidades académicas la decisión de presentar sus carreras de posgrado en las convocatorias que realiza la CONEAU.

Para el caso de la Universidad de Buenos Aires, Nosiglia (2010) apunta que, a pesar de estar eximida de acreditar sus carreras de grado y posgrado, la posición de la institución frente a la CONEAU ha variado. Es decir, a pesar de los distintos alejamientos y acercamientos con la CONEAU y su posición frente a la LES, la UBA en el año 2010 llevaba acreditadas más de 400 posgrados y 8 carreras de grado. En este sentido, es importante considerar que los procesos de acreditación de carreras de posgrado traen aparejados: facilidades para la movilidad de estudiantes, docentes e investigadores, la reválida de títulos de un país en otro y la simplificación de los convenios entre universidades. A su vez, es de destacar que los posgrados permiten a las instituciones universitarias o a sus unidades académicas generar recursos propios.

A diferencia de lo que sucede con las carreras de grado, los mecanismos de acreditación de carreras de posgrado no generan diferencias entre unidades académicas, al menos, por dos motivos. Por un lado, porque todos ellos deben ser acreditados ante la CONEAU, independientemente de la disciplina en la que se enmarquen, y, por otro, porque las carreras de posgrado no reciben fondos específicos por parte del ME cuando se identifican déficits tras el proceso de acreditación.

Sin embargo, y más allá de los avances que se han realizado en materia de acreditación de carreras de posgrado (en tanto cada vez son más las carreras de posgrado que se presentan ante la CONEAU para su acreditación) la tendencia a la burocratización atraviesa a la totalidad de los procesos de evaluación y acreditación.

En relación a ello, Fernández Lamarra (2007) sostiene que a pesar de los avances, la cultura de la evaluación se ha ido incorporando muy lentamente y de manera desigual en las instituciones universitarias argentinas porque predomina, todavía, una tendencia hacia la burocratización de los procesos de evaluación y acreditación, con características sólo normativas y procedimentales formales.

4. Conclusiones

Si bien la LES ha sido una norma resistida por gran parte de la comunidad universitaria, quince años después de su implementación la mayoría de las instituciones universitarias argentinas son reguladas de acuerdo a ella.

La intención del presente trabajo se orientó en la posibilidad de identificar el impacto de los mecanismos de evaluación y acreditación en la calidad del sistema universitario argentino.

Sobre el impacto de los mecanismos de evaluación y acreditación universitaria a nivel del sistema universitario, se han identificado, al menos, cuatro aspectos. Su implementación: a) ha limitado la expansión del sistema universitario (específicamente, ha limitado la expansión de instituciones universitarias de gestión privada) y generado una mayor homogeneidad en cuanto a los niveles de calidad; b) ha contribuido a evitar la fragmentación del sistema en función del tipo de gestión institucional; c) ha contribuido a fortalecer el papel del Estado en la configuración del sistema universitario en desmedro de la autonomía universitaria; y d) ha contribuido a la sistematización de la información del sistema universitario, insumo valioso para la toma de decisiones.

Sobre el impacto en la calidad de las instituciones universitarias, se ha mencionado que aunque los mecanismos de evaluación institucional y acreditación de carreras aplicados sean los mismos para todas las instituciones del sistema universitario argentino (a excepción de aquellas que cuentan con autorización provisoria), es esperable que el impacto sea diferente porque opera sobre realidades institucionales disímiles. Se ha mencionado el riesgo de caer en una homogeneización de las instituciones y se ha identificado que aunque el proceso de evaluación institucional no garantice, en todos los casos, la mejora de la calidad, si suministra información útil que le permite a la institución evaluada obtener un diagnóstico más preciso a partir de la validación de los datos y el análisis presente en la autoevaluación y que este diagnóstico es un insumo valioso para diseñar las acciones de cambio que posibiliten mejorar sus procesos y resultados en procura de la calidad definida por la propia institución.

Sobre el impacto de los mecanismos de acreditación de carreras de grado se ha identificado un efecto ambivalente: por un lado, promueve diferencias entre carreras y/o unidades académicas pertenecientes a una misma institución universitaria; y por otro lado, tienden a igualar la calidad de las carreras de interés público disminuyendo las diferencias entre carreras ofrecidas en instituciones universitarias diferentes. A

diferencia de lo que sucede con las carreras de grado, los mecanismos de acreditación de carreras de posgrado no generan diferencias entre unidades académicas.

En términos generales, se indicó que permanece vigente la tendencia a la burocratización de los procesos de evaluación y de acreditación y que la cultura de la evaluación se ha instalado de manera desigual en las instituciones que integran el sistema universitario argentino. Cuando se trata de evaluaciones institucionales, los mecanismos previstos no logran garantizar la participación de la totalidad de los miembros de la comunidad universitaria evaluada. Si bien en los últimos años se observa que las instituciones universitarias han empezado a implementar espacios de gestión destinados exclusivamente a llevar adelante los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras, la tendencia a la burocratización de estos procedimientos continúa siendo un obstáculo para la mejora de la calidad definida por las propias instituciones.

A la luz del recorrido realizado en el presente trabajo, resulta posible sostener la validez de la hipótesis que lo guió desde el inicio: reflexionar sobre el impacto de los mecanismos de evaluación institucional y acreditación de carreras en la calidad del sistema universitario argentino implica considerar diferentes niveles o dimensiones de análisis. Sin embargo, el recorrido realizado permite considerar que resulta más pertinente pensar en términos de *‘los impactos’* (desiguales, heterogéneos, diferentes) que han generado la implementación de los mecanismos de evaluación y acreditación en la calidad del sistema universitario argentino que de *‘el impacto’* que estos mecanismos producen.

5. Bibliografía

- AGUERRONDO, I. (2013): “La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación en Calidad y equidad”. En Sala de lectura OEI.
- ASTIN, A.W. (1994): La evaluación en la renovación y la reforma institucional, en Pensamiento Universitario, Año 2, N 2, Buenos Aires.
- BENTANCUR, N. (1997): “El Estado Evaluador como nueva forma de relacionamiento Estado-Universidades”. Revista Uruguay de Ciencia Política 10/ 1997-8. ICP- Montevideo.
- BRUNNER, J. J. (1994): “Educación Superior en América Latina: Coordinación, financiamiento y evaluación” en *Evaluación Universitaria en el MERCOSUR*. Carlos Marquis (compilador) M.C.E. Buenos Aires.
- BRUNNER, J. J. Coord. (1994): “Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000”. Bs. As., CEDES DC/108/E.S.
- CARNOY, M. (2002): “¿Están funcionando las reformas educativas en Latinoamérica?” Nuevas Perspectivas. BID.
- CONEAU (1997): “Lineamientos para la evaluación institucional”. Buenos Aires.
- CONEAU (2011): “Avances de Gestión desde la Evaluación Institucional”.
- CONEAU (2012): “La CONEAU y el Sistema Universitario Argentino”.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2002): “*La Educación Superior en la Argentina*”. IESALC/UNESCO.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2005): “La evaluación y la acreditación universitaria en Argentina”. En Fernández Lamarra y Mora, Educación Superior, Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de Evaluación y Acreditación. Caseros, UNTREF.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, n. (2007): “Educación Superior y Calidad en América Latina y Argentina. Los procesos de evaluación y acreditación”. Buenos Aires: EDUNTREF.

- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2008): “Modelos y sistemas de evaluación y acreditación de la Educación Superior. Situación y perspectivas para el mejoramiento de la calidad y la integración regional” en Gazzola, A. L. y Pires S. (Coord.), *Hacia una política regional de aseguramiento de la calidad en Educación Superior para AL y el Caribe*, UNESCO, Caracas.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2010): “Hacia una nueva agenda de la Educación Superior en América Latina: situación y perspectivas”. México: ANUIES.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2010): “La convergencia de la educación superior en América Latina y su articulación con los espacios europeo e iberoamericano. Posibilidades y límites”. *Revista Avaliação*, v. 15, n. 2, p. 9-44, jul. 2010. Campinas.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2010): “Universidad, sociedad y calidad en América Latina. Situación, desafíos y estrategia para una nueva agenda”. En: *Universidad, sociedad e innovación. Una perspectiva internacional*. Caseros: EDUNTREF
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (coord.); (2009): “Universidad, Sociedad e Innovación. Una perspectiva Internacional”. Buenos Aires: EDUNTREF.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. [online]. (2012): “La Educación Superior en América Latina. Aportes para la construcción de una nueva agenda” en *Revista Debate Universitario*, vol. 1, n 1-noviembre de 2012 pp. 1-29. Buenos Aires, CAE-UAI.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y AGUERRONDO, I. (1983): “Las Reformas de la Educación en América Latina: análisis de algunos procesos nacionales”. En: Rama, G. (coord.) *Mudanças educacionais na América Latina. Situações e condições*. Fortaleza UNESCO CEPAL Edições UFC
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y AIELLO, M. (En prensa). *Planificación estratégica y evaluación para la mejora. El impacto de las evaluaciones institucionales en la planificación estratégica y en la gestión de las universidades argentinas*. En: *Planificación Estratégica Universitaria*. Guayaquil: Editorial Eduquil.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. y otros (Coord.) (2012): “La acreditación de la Educación Superior en Iberoamérica. La gestión de la calidad de los programas educativos. Tensiones, desencuentros, conflictos y resultados”. Guadalajara: IDIIEI/U. de Guadalajara.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N., VALES, A. y ALONSO BRÁ, M. (2003): “Saber Administrativo y Educación”. Publicación del Instituto de Investigaciones Administrativas. Buenos Aires: FCE/UBA.
- KELLS, H.R. (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. Tomo I M.C. y E. Buenos Aires, Pág.32.
- KROTSCH, P. (1994): “Organización, gobierno y evaluación universitaria” en Puiggros y Krotsch (comps.), *Universidad y evaluación*. Estado del debate. Bs. As., Rei/Ideas/Aique.
- MARQUINA, M. (1998): *Evaluación, acreditación, reconocimientos de títulos y habilitación. Enfoque Comparado*. Serie de Informes CONEAU, Buenos Aires.
- MERCOSUR EDUCATIVO (2010): “Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores para la Acreditación Mercosur”. Buenos Aires.
- MIGNONE, E. F. (1995): “La educación superior”. *Revista Criterio*. Año LXVIII.
- MURILLO, J y ROMAN, M (2010): “Retos en la evaluación de la calidad de la educación en América Latina”. *Revista RIE*, N° 53, OEI.
- NEAVE, G. (1990): “La educación superior bajo la evaluación estatal”. *Universidad Futura* vol.2, n 5. México.
- NOSIGLIA, M.C.; RIVANDEIRA, C., UICICH, F. (2010): “Elementos para el Análisis y Discusión de la Problemática de la Evaluación y Acreditación Universitaria”. Documento Elaborado por la Secretaría Académica de la Universidad de Buenos Aires.
- PEREZ CENTENO, C. y LEAL, M. (2011): “El sentido de las reformas educativas en América Latina. Un estudio de los casos de Argentina, Brasil y Chile”. IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación. “¿Hacia dónde va la Educación en la Argentina y en América Latina? Construyendo una nueva agenda”. Bs As.
- PEREZ LINDO A. (1985): “Universidad, política y sociedad”. Ed. EUDEBA. Buenos Aires.
- RUIZ, G. (2009): “La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas Partes 1 y 2”. En *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, N° 1 y N° 2. La Plata. UNLP.

- TEDESCO, J.C. y TENTI FANFANI, E. (2004): “La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades”. En: Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay. BID-Ministerios de Educación de Argentina, Uruguay y Chile-Universidad de Stanford.
- TORIBIO, D. (1999): “La evaluación de la estructura académica”. CONEAU. Buenos Aires.