

**CONTRIBUCIONES PARA UN ANALISIS DEL
IMPACTO DEL SISTEMA DE EVALUACION Y
ACREDITACION**

CONEAU

Octubre de 2002

INDICE

| | |
|---|-----------|
| Introducción | 3 |
| 1. La evaluación como política y la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) | 3 |
| 2. Breve síntesis de las principales actividades realizadas | 4 |
| 3. Estudiar el impacto | 6 |
| Capítulo 1 - Proyectos Institucionales | 10 |
| 1. Incorporación de nuevas universidades al sistema | 10 |
| 2. Seguimiento de instituciones universitarias con autorización provisoria y reconocimiento definitivo | 16 |
| 3. Nuevas modalidades de expansión del sistema universitario | 19 |
| 4. Reconocimiento de entidades privadas de evaluación y acreditación universitaria (EPEAUs) | 21 |
| Capítulo 2 - Evaluación Externa | 23 |
| 1. La evaluación institucional se va instalando en las universidades | 23 |
| 2. La evaluación externa, logros y limitaciones | 26 |
| 3. Consideraciones generales para trabajar de cara al futuro | 27 |
| Capítulo 3 - Acreditación de posgrados | 29 |
| 1. Desarrollo y características de la oferta de posgrado | 29 |
| 2. Los procesos de acreditación: logros y problemas | 30 |
| 3. Efectos sobre la calidad de las carreras | 35 |
| 4. Relación entre acreditación y reconocimiento oficial del título | 37 |
| Capítulo 4 - Acreditación de carreras de grado | 39 |
| 1. Régimen de acreditación de carreras de grado y regulación estatal de las profesiones | 39 |
| 2. Comunidades académicas en movimiento | 41 |
| 3. Medicina sujeta a acreditación | 41 |
| 4. Impacto de la acreditación de medicina en el diseño de las carreras, en las instituciones y en la gestión del sistema universitario. | 44 |
| 5. Ingeniería sujeta a acreditación | 48 |
| Capítulo 5 - Las relaciones internacionales | 52 |
| 1. Notas sobre el impacto de las relaciones internacionales | 55 |
| Capítulo 6 - Conclusiones | 56 |
| 1. Impactos en el sistema universitario | 56 |
| 2. El mejoramiento de la calidad en las instituciones | 58 |
| 3. Derivaciones del sistema de evaluación y acreditación para las instancias de gobierno y coordinación del sistema | 62 |
| 4. Lineamientos para el desarrollo futuro del sistema de evaluación y acreditación | 64 |

CONTRIBUCIONES PARA UN ANALISIS DEL IMPACTO DEL SISTEMA DE EVALUACION Y ACREDITACION

Introducción

1. La evaluación como política y la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)

La evaluación de la calidad en la educación universitaria constituye uno de los temas claves en la agenda de reformas que se comienzan a implementar en este sector hacia mediados de los 80 en casi todas las regiones del mundo.¹ La nueva agenda de la educación universitaria ha sido el producto de distintos factores políticos, sociales y económicos que motivaron revisar el vínculo entre el Estado, las universidades y la sociedad civil.² La evaluación se presentó como un instrumento adecuado para establecer una forma de regulación de las instituciones universitarias orientada a mejorar la calidad de la formación proporcionada por ellas. La aprobación en 1995 de la Ley 24.521 (LES) estableció en Argentina un marco regulatorio que modificó el tradicional control burocrático que ejercía el Estado sobre las instituciones universitarias (el cual se combinaba con un no menos tradicional impulso de las instituciones universitarias a defender su autonomía), al introducir la evaluación y el aseguramiento de la calidad como nuevo eje de la política universitaria. En nuestro país, la evaluación fue impulsada por el Estado y, por parte de las instituciones universitarias, sentida inicialmente como una amenaza al principio de autonomía. Sin embargo, en el transcurso de su implementación se fue advirtiendo su compatibilidad con la práctica de la autonomía y al mismo tiempo que era superior del control formalista y burocrático que anteriormente ejercía el Estado. La vigencia de la autonomía en el plano de las ideas sobre el sistema universitario se reafirmó en el marco de una historia nacional marcada por reiteradas rupturas del orden constitucional por parte de gobiernos militares.

En el contexto de las tendencias internacionales, durante la última década y en casi todos los países latinoamericanos han surgido agencias públicas o privadas de evaluación cuyos objetivos generales son el aseguramiento y el mejoramiento de la calidad de la formación universitaria. En el caso de la Argentina, la legislación prevé el funcionamiento de ambos tipos de agencias. Se crea la CONEAU, como agencia del Estado, con intervención en la autorización de las demás agencias.

La CONEAU es una institución pública descentralizada que funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y sus funciones han sido determinadas en el artículo 46 de la LES. El hecho de haber sido creada por una ley aporta estabilidad

¹ Existen entidades dedicadas a la evaluación de instituciones y carreras universitarias mucho más antiguas radicadas en Estados Unidos e Inglaterra; la novedad que se señala es la generalización de la evaluación en la política universitaria tanto en países centrales como Francia como en países latinoamericanos.

² Varios autores han estudiado este tema en relación con distintos contextos, entre ellos: Guy Neave y Frans Van Vught (1994) *Estado y educación superior en Europa*, Gedisa Barcelona, José Joaquín Brunner (1990) *Educación Superior en América Latina. Cambios y Desafíos*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, Emilio Mignone (1998) *Política y Universidad. El Estado Legislador*, Lugar, Buenos Aires.

a la agencia, lo cual junto con su alcance vinculado con la obligatoriedad que para las instituciones tienen las evaluaciones y acreditaciones, por una parte, y con la multiplicidad de las funciones que ejerce, por otra parte, le imprimen un diseño singular.

Una particularidad es la multiplicidad de funciones desempeñadas por un solo organismo. La LES establece la obligatoriedad de una evaluación institucional cada seis años, así como la acreditación de todas las carreras de posgrado y de las de grado declaradas de interés público. Por otra parte, son funciones de acreditación las cumplidas en la autorización provisoria y reconocimiento definitivo de instituciones universitarias privadas, así como las de puesta en marcha de establecimientos nacionales y el reconocimiento nacional de instituciones universitarias provinciales. Luego de siete años, la CONEAU ha institucionalizado todas sus funciones: desde 1996, evaluación de proyectos institucionales; desde 1997, evaluación de informes anuales de instituciones universitarias con autorización provisoria, evaluación externa y acreditación de posgrados; desde 1999, evaluación de solicitudes de reconocimiento definitivo y de agencias privadas de evaluación y acreditación de carreras de grado.

En la puesta en práctica del conjunto de los procesos señalados, la frontera entre la perspectiva del aseguramiento y la perspectiva del mejoramiento ha sido móvil, lo cual ha sido muy positivo. La reunión de los dos objetivos en una misma agencia estatal en el momento inicial -es decir, cuando hubo que dar un cauce a cada actividad- ha marcado una preocupación constante por el mejoramiento de la calidad de la educación universitaria. Esto se verifica fundamentalmente en la operacionalización de las acciones de acreditación, las cuales a su vez se han convertido en un insumo muy relevante para la evaluación institucional y el seguimiento de instituciones con autorización provisoria. A lo largo del documento, se dará cuenta de la potencialidad de la retroalimentación o la combinación que progresivamente se ha ido estableciendo entre los objetivos de asegurar y de mejorar la calidad en el marco de las distintas funciones, así como de los riesgos que implica el funcionamiento de una organización crecientemente compleja: ser desbordada por el volumen de trámites y burocratizar los procesos evaluativos en detrimento de la atención de las especificidades que presentan las instituciones y las disciplinas.

2. Breve síntesis de las principales actividades realizadas

Se exponen a continuación las actividades realizadas en el marco de cada función de la CONEAU, sin dar cuenta de los resultados, con el fin de permitir una apreciación general del volumen del trabajo realizado.

- Se evaluaron de 79 proyectos de nuevas universidades: 4 nacionales, 4 provinciales y 71 impulsados por entidades privadas de muy diversa naturaleza. Actualmente se están analizando otros 4 proyectos para la creación de instituciones privadas.
- Se realizó el seguimiento anual de 25 instituciones privadas con autorización provisoria de funcionamiento (incluyendo la Universidad Hebrea Argentina Bar Ilán que dejó de funcionar). En este marco, la CONEAU se ha expedido sobre 11 modificaciones del proyecto institucional original por incorporación de nuevas carreras y tiene en análisis otros 8.

- Se evaluaron 4 solicitudes de reconocimiento definitivo de universidades que tenían autorización provisoria.
- Se culminaron 25 evaluaciones externas y 8 se están realizando en este momento, con lo cual suman 33 evaluaciones: 15 de universidades nacionales y 18 de universidades privadas. Además, se establecieron acuerdos con 21 establecimientos (14 nacionales y 6 privados).
- Se evaluaron 1361 carreras de posgrado para su acreditación (alrededor del 85% del universo de posgrados existente en el país).
- En una primera etapa, la acreditación en el nivel de grado se limitó al universo de las carreras de medicina. En este sentido, la CONEAU ha realizado dos convocatorias. La primera revistió carácter voluntario y se concretó en 1999; la segunda fue obligatoria y se realizó en 2000. Se evaluaron un total de 24 carreras y 3 proyectos de carreras. Por otra parte, en 2002 la CONEAU ha realizado una convocatoria voluntaria abierta a las carreras de ingeniería que otorgan los 13 títulos troncales del sistema. Se encuentran en proceso de acreditación 183 carreras.

3. Estudiar el impacto

¿Cuál ha sido el impacto de este conjunto de acciones? En cuanto a la cobertura, en el siguiente cuadro se muestra qué cantidad de instituciones han sido alcanzadas por las diferentes funciones de la CONEAU.

Datos actualizados al 10 de octubre de 2002. Se incluyen las presentaciones al proceso de acreditación de carreras de ingeniería actualmente en curso y las evaluaciones externas (EE) en la misma situación. En PI se incluye evaluación del proyecto institucional, seguimiento a través de informes anuales y reconocimiento definitivo.

| INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS NACIONALES | | | | |
|---|----------|-----------|-----------|-----------|
| Institución | PI | EE | Posgrado | Grado |
| Instituto de Enseñanza Superior del Ejército | | | | |
| Instituto Universitario Aeronáutico | | | | |
| Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina | | | | |
| Instituto Universitario Nacional del Arte | | | | |
| Instituto Universitario Naval | | | | |
| Universidad de Buenos Aires | | | | |
| Universidad Nacional de Catamarca | | | | |
| Universidad Nacional de Córdoba | | | | |
| Universidad Nacional de Cuyo | | | | |
| Universidad Nacional de Entre Ríos | | | | |
| Universidad Nacional de Formosa | | | | |
| Universidad Nacional de General San Martín | | | | |
| Universidad Nacional de General Sarmiento | | | | |
| Universidad Nacional de Jujuy | | | | |
| Universidad Nacional de La Matanza | | | | |
| Universidad Nacional de La Pampa | | | | |
| Universidad Nacional de la Patagonia Austral | | | | |
| Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco | | | | |
| Universidad Nacional de La Plata | | | | |
| Universidad Nacional de La Rioja | | | | |
| Universidad Nacional de Lanús | | | | |
| Universidad Nacional de Lomas de Zamora | | | | |
| Universidad Nacional de Luján | | | | |
| Universidad Nacional de Mar del Plata | | | | |
| Universidad Nacional de Misiones | | | | |
| Universidad Nacional de Quilmes | | | | |
| Universidad Nacional de Río Cuarto | | | | |
| Universidad Nacional de Rosario | | | | |
| Universidad Nacional de Salta | | | | |
| Universidad Nacional de San Juan | | | | |
| Universidad Nacional de San Luis | | | | |
| Universidad Nacional de Santiago del Estero | | | | |
| Universidad Nacional de Tres de Febrero | | | | |
| Universidad Nacional de Tucumán | | | | |
| Universidad Nacional de Villa María | | | | |
| Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires | | | | |
| Universidad Nacional del Comahue | | | | |
| Universidad Nacional del Litoral | | | | |
| Universidad Nacional del Nordeste | | | | |
| Universidad Nacional del Sur | | | | |
| Universidad Tecnológica Nacional | | | | |
| Total | 4 | 15 | 36 | 17 |
| INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS PROVINCIALES | | | | |
| Institución | PI | EE | Posgrado | Grado |
| Universidad Autónoma de Entre Ríos | | | | |
| Total | 1 | 0 | 0 | 0 |
| INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS OTRAS MODALIDADES | | | | |
| Institución | PI | EE | Posgrado | Grado |
| Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales | | | | |
| Total | 0 | 0 | 1 | 0 |
| INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS PRIVADAS CON AUTORIZACIÓN PROVISORIA | | | | |

| Institución | PI | EE | Posgrado | Grado |
|--|-----------|-----------|-----------------|--------------|
| Instituto Universitario CEMIC | | | | |
| Instituto Universitario de Ciencias de la Salud | | | | |
| Instituto Universitario Escuela de Medicina del Hospital Italiano | | | | |
| Instituto Universitario ESEADE | | | | |
| Instituto Universitario Gastón Dachary | | | | |
| Instituto Universitario IDEA | | | | |
| Instituto Universitario ISALUD | | | | |
| Instituto Universitario ISEDET | | | | |
| Instituto Universitario Italiano de Rosario | | | | |
| Universidad Abierta Interamericana | | | | |
| Universidad Atlántida Argentina | | | | |
| Universidad Blas Pascal | | | | |
| Universidad de Bologna | | | | |
| Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales | | | | |
| Universidad de Congreso | | | | |
| Universidad de Flores | | | | |
| Universidad de la Cuenca del Plata | | | | |
| Universidad de San Andrés | | | | |
| Universidad del CEMA | | | | |
| Universidad del Centro Educativo Latinoamericano | | | | |
| Universidad del Cine | | | | |
| Universidad Empresarial Siglo XXI | | | | |
| Universidad FASTA | | | | |
| Universidad Favaloro | | | | |
| Universidad Torcuato Di Tella | | | | |
| Total | 25 | 9 | 13 | 5 |
| INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS PRIVADAS CON RECONOCIMIENTO DEFINITIVO | | | | |
| Institución | PI | EE | Posgrado | Grado |
| Escuela Universitaria de Teología | | | | |
| Instituto Tecnológico de Buenos Aires | | | | |
| Universidad Adventista del Plata | | | | |
| Universidad Argentina de la Empresa | | | | |
| Universidad Argentina John F. Kennedy | | | | |
| Universidad Austral | | | | |
| Universidad CAECE | | | | |
| Universidad Católica Argentina "Santa María de los Buenos Aires" | | | | |
| Universidad Católica de Córdoba | | | | |
| Universidad Católica de Cuyo | | | | |
| Universidad Católica de La Plata | | | | |
| Universidad Católica de Salta | | | | |
| Universidad Católica de Santa Fe | | | | |
| Universidad Católica de Santiago del Estero | | | | |
| Universidad Champagnat | | | | |
| Universidad de Belgrano | | | | |
| Universidad de Concepción del Uruguay | | | | |
| Universidad de la Marina Mercante | | | | |
| Universidad de Mendoza | | | | |
| Universidad de Morón | | | | |
| Universidad de Palermo | | | | |
| Universidad del Aconcagua | | | | |
| Universidad del Museo Social Argentino | | | | |
| Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino | | | | |
| Universidad del Salvador | | | | |
| Universidad Juan Agustín Maza | | | | |
| Universidad Maimónides | | | | |
| Universidad Notarial Argentina | | | | |
| Total | 4 | 8 | 24 | 11 |

Identificar el impacto que produjo el desarrollo del sistema de evaluación y acreditación no es una tarea sencilla por varias razones que se potencian entre ellas. En primer lugar, aislar unos factores de otros en un desarrollo histórico e imputar determinados efectos a determinadas causas requeriría controlar las interacciones entre esos diferentes factores y seguro se necesitaría más información de la que disponemos. En segundo lugar, el tiempo de maduración de los procesos de evaluación y acreditación es escaso para

apreciar concluyentemente los cambios. En tercer lugar, no es la posición de la agencia de acreditación la más segura y suficiente para evaluar el impacto de su actividad. Basta considerar la dificultad para discernir cuánto hay de adaptación formal en la adecuación del comportamiento de las instituciones a las recomendaciones surgidas de los procesos de evaluación y acreditación. **Es por ello que es necesario que el presente informe se confronte con un estudio sobre las apreciaciones al respecto de los distintos actores de las instituciones universitarias y sobre los efectos realmente registrados a partir de dichos procesos. En este sentido, debe tenerse presente que estas consideraciones sobre el impacto que la CONEAU produce sobre la base de los elementos de juicio que tiene a su alcance, tienen en múltiples ocasiones un valor hipotético.**

Este documento está nutrido en una reflexión desde dentro sobre la evolución y las modificaciones registradas en el sistema universitario y sobre los efectos que pueden imputarse a los procesos de evaluación y acreditación desarrollados por la CONEAU. Se describen en el trabajo las principales características de estos procesos, afectados a su vez por cambios muchas veces impulsados a partir de la consideración de impactos parciales o de ajustes surgidos de la marcha de los procesos implementados.

También se recopilan las opiniones de los miembros de la Comisión y el equipo técnico acerca de cómo la agencia fue cumpliendo con sus objetivos, sobre los logros y los problemas que se suscitaron en el camino recorrido y sobre qué efectos son atribuibles a la puesta en marcha del sistema de evaluación y acreditación. No se relevan, salvo ocasionalmente cuando se disponía de fuentes, la opinión de otros actores involucrados en estos procesos, lo cual sería realmente central para una evaluación de impacto con todo rigor.

La redacción de este informe fue realizada por Marina Farinetti, Gabriela Riveiro e Ingrid Sverlick.

En los dos párrafos siguientes, con el fin de presentar el documento, pueden anticiparse algunas apreciaciones generales que se manifestaron en las reflexiones en las que se sustenta y que se encontrarán desarrolladas en éste.

En los primeros momentos, la cuestión de la evaluación estuvo vinculada con otros temas que constituían la agenda de reforma (como por ejemplo políticas de financiamiento, eficiencia interna del sistema, mejoramiento de la gestión de las instituciones universitarias) de los que fue paulatinamente diferenciándose para constituirse en un problema con características propias. Asimismo, se consideró que el accionar de la Comisión se encuentra, en la actualidad, legitimado en el sistema universitario, lo cual en sí mismo constituye un logro, o el primer dato a considerar sobre su impacto. Los debates entre los actores del sistema universitario se focalizan más sobre los instrumentos de evaluación que sobre los propósitos y las utilidades de la evaluación y la acreditación. Si en un primer momento la existencia de la CONEAU en gran medida debió ser aceptada como un hecho consumado por las universidades, ahora forma parte del interés de algunas comunidades académicas que se movilizan en pos de la acreditación de sus carreras de grado o de las instituciones que crecientemente han establecido acuerdos para la realización de evaluación externa.

Si se atiende al lugar que ocupa en los medios de comunicación y en el contexto de las políticas destinadas al sector universitario, puede descubrirse que las desconfianzas y

resistencias iniciales hacia el sistema de evaluación y acreditación parecen haberse diluido en expectativas que exceden sus objetivos específicos. La centralidad de la evaluación de la calidad encubre en cierta medida la ausencia de otras políticas hacia el sistema universitario. Los procesos de evaluación tienen una potencialidad alta para su aprovechamiento en pos del diseño de políticas públicas que puedan dar solución a los grandes problemas del sistema universitario argentino (racionalidades de la oferta de carreras, financiamiento, desarrollo científico y tecnológico, etc.). La evaluación por sí misma no alcanza. Es más, si no se la complementa con otras políticas, la evaluación de la calidad puede contribuir a objetivar y reproducir una distribución del prestigio en el ámbito universitario culturalmente asentada entre los componentes del sistema (instituciones y académicos), dada la sensibilidad de las metodologías empleadas en la evaluación a los juicios dominantes en las comunidades académicas.

El documento se organiza en capítulos correspondientes al análisis del impacto de las funciones desempeñadas por las cuatro áreas en las que se organiza la CONEAU para llevarlas a cabo: 1) Proyectos Institucionales, 2) Evaluación Externa, 3) Acreditación de Carreras de Posgrado, 4) Acreditación de Carreras de Grado. Otro capítulo trata del impacto de la agencia en el ámbito internacional y en el capítulo final se desarrollan conclusiones.

1. Incorporación de nuevas universidades al sistema

Las instituciones de gestión privada se incorporan al sistema universitario argentino a partir de 1958, con la sanción de la Ley 14.557 (denominada "ley Domingorena", la primera ley de universidades privadas). En este régimen no existía la figura de autorización provisoria, por lo cual las universidades comenzaban a funcionar sin necesidad de autorización alguna y al tiempo solicitaban formalmente su reconocimiento, con carácter definitivo. La segunda ley de universidades privadas se sancionó en 1967 (Ley 17.604, cuyo decreto reglamentario es el 8.472/69). Esta nueva legislación establece el desdoblamiento entre autorización provisoria y reconocimiento definitivo. Posteriormente, el presidente Cámpora dictó el Decreto 451/73, que suspendió la tramitación de solicitudes de autorización para la creación de nuevas universidades privadas, pero con carácter de excepción se autorizó el funcionamiento de nuevas instituciones. En el período 1958-1990 entraron en funcionamiento 23 instituciones universitarias privadas. Por su parte, las universidades públicas conservaron una clara prevalencia en cuanto al número de alumnos y al desarrollo académico.

A partir de 1990 se inició una nueva etapa caracterizada por la fuerte expansión de las universidades privadas. Entre 1990 y 1993, con la vigencia de las mismas normas (o sea, en cada caso con carácter de excepción a la suspensión de los nuevos trámites dispuesta por el Decreto 451/73), el PEN otorgó la autorización provisoria para funcionar a 14 nuevas universidades.

En 1993, año en que se crea la Secretaría de Políticas Universitarias, en vigencia todavía la Ley 17.604, se deroga el Decreto 8.472/69 y se lo reemplaza por el Decreto 2330/93, que anticipa algunos contenidos de la Ley 24.521. Entre otras novedades, dicha norma contempla la actuación de una comisión consultiva de carácter académico para la evaluación de las solicitudes de autorización provisoria y la obligatoriedad de presentar informes anuales por parte de las instituciones con autorización provisoria. Desde 1994 hasta la primera autorización con intervención de la CONEAU (el caso del Instituto Universitario CEMIC en 1997), se otorgó la autorización provisoria para el funcionamiento de 8 nuevas instituciones privadas, 2 de las cuales (la Universidad Hebrea Argentina Bar Ilán y el Instituto Universitario Patricios) fueron cerradas a raíz de la quiebra de las entidades bancarias que las financiaban.

Actualmente, las instituciones universitarias privadas superan en número a las del sector público. Desde 1989 hasta 1996, fecha en que comienza a funcionar la CONEAU y los proyectos de nuevas instituciones comienzan a ser considerados por ella, se crearon en total 34 instituciones universitarias (12 públicas y 22 privadas). Las instituciones estatales mantienen su predominio en la matrícula: en 2000 estas concentraban el 87 % de los alumnos. También se registra una prevalencia equivalente con respecto a los egresados del sistema: el 74 % de los que se recibieron en 1999 lo hicieron en universidades nacionales.

El volumen de las iniciativas desde el inicio de la CONEAU hasta la actualidad ha sido muy significativo. La Comisión evaluó 79 proyectos institucionales: 4 de ellos correspondientes a instituciones nacionales, 4 a provinciales y 71 a privadas; actualmente se encuentran en análisis 4 proyectos privados.

Con la intervención de la Comisión se abrieron 14 nuevas instituciones: 8 institutos universitarios privados, 4 instituciones nacionales (Universidad Nacional de Villa María, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de Tres de Febrero e Instituto Universitario Nacional del Arte, 1 provincial (Universidad Autónoma de Entre Ríos)³ y 1 sede de institución extranjera (Universidad de Bologna). La CONEAU en todos los casos tiene a su cargo la evaluación del proyecto institucional, pero el carácter del trámite varía según la procedencia nacional, provincial o privada. En el caso de las instituciones universitarias privadas, se requiere un dictamen favorable de la Comisión como requisito para obtener la autorización provisoria por parte del PEN; en el caso de las nacionales, que se crean por una ley nacional, se requiere dicho dictamen para que el PEN autorice su puesta en marcha, mientras que en caso de las provinciales, creadas por una ley provincial, el dictamen favorable es condición para que ellas obtengan el reconocimiento por parte del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y puedan emitir títulos con validez nacional. El tratamiento de las solicitudes para la apertura de sedes locales de universidades extranjeras está asimilado al que corresponde a la creación de instituciones privadas.

Actualmente, el sistema está conformado por 96 instituciones universitarias: 42 estatales, 53 privadas y una institución regional: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (no se han contado entre las instituciones privadas creadas las dos que han dejado de funcionar ya mencionadas).

Es así que la CONEAU interviene en este contexto caracterizado por el crecimiento de la demanda de educación universitaria⁴ y la multiplicación de instituciones (a partir de 1989 la cantidad de instituciones se duplicó). La matrícula universitaria se incrementó significativamente durante las décadas del 80 y 90 tanto en el sector público como en el privado. En este contexto de cambio el marco regulatorio para asegurar la calidad de las nuevas instituciones universitarias adquiere una importancia alta.

El marco normativo para las nuevas instituciones universitarias privadas que instala la Ley 24.521, reglamentado específicamente por el Decreto 576/96, se propone regular la creación de esas instituciones sobre la base de la calidad de los proyectos institucionales y, tomando las palabras de Emilio F. Mignone, el primer Presidente de la CONEAU, "es mucho más riguroso que el anterior y, sobre todo, está sujeto a pautas de transparencia y evaluación, no por organismos burocráticos sino por parte de científicos y expertos en administración".⁵ Anteriormente, el trámite para la obtención de la autorización provisoria estaba comparativamente mucho menos pautado por las normas, contemplaba muchas menos exigencias en la presentación, ya que no pedían en rigor un proyecto institucional. Cuando inició sus actividades la CONEAU, se tomó conocimiento de que

³ Los otros 3 proyectos institucionales de carácter provincial ingresados en la CONEAU fueron devueltos al Ministerio por no cumplir con los requisitos de presentación.

⁴ En 1982 las universidades nacionales tenían 318.299 alumnos y esta cantidad creció año tras año hasta llegar a 1.144.173 en 2000. Por su parte, las universidades privadas tenían 132.459 alumnos en 1995 y pasaron a tener 168.295 en 1998.

⁵ (1998) *Política y Universidad. El Estado Legislador*, Lugar, Buenos Aires, pág. 78.

una parte considerable de las instituciones privadas creadas a partir de 1989 había comenzado a funcionar antes de obtener formalmente la autorización provisoria. A tal punto esto era una práctica habitual que ingresaron para ser evaluados por la Comisión las solicitudes de autorización provisoria de 2 instituciones, sobre las cuales (en el marco del trámite) se constató que estaban en pleno funcionamiento. En ambos casos, pero con fundamento también en otras deficiencias, se denegó la solicitud y tuvieron que cerrar sus puertas.

En este sentido, cabe conjeturar que sin este nuevo dispositivo hubiera prosperado una proporción mucho mayor de los 71 proyectos de instituciones privadas. Incluso, teniendo en cuenta que los dictámenes de CONEAU fueron modificando las expectativas de los actores interesados en desarrollar proyectos, es probable que hubieran existido más iniciativas. Téngase presente que, de los 71 proyectos, solamente 8 obtuvieron dictamen favorable (ninguno de ellos como universidad sino como instituto universitario). También, cabe preguntarse en qué medida la presencia de la CONEAU tuvo un efecto disuasivo sobre los proyectos estatales.

Una primera consideración con respecto al impacto del sistema de evaluación que surge a partir de la Ley 24.521 es que **la intervención de la CONEAU reguló el ritmo de expansión de la base institucional del sistema universitario, teniendo un efecto desacelerador luego de un fuerte crecimiento entre 1989 y 1996, en un contexto de aumento de la demanda y de incremento de la iniciativa privada en el sector universitario.**

2. Umbrales de calidad

La actividad de la CONEAU en relación con los proyectos institucionales se organiza en función de la aplicación de las definiciones con respecto a la naturaleza y las funciones de las instituciones universitarias establecidas por la Ley 24.521 y de los criterios fijados en su artículo 63 para la evaluación de solicitudes. En la implementación de esta función, la CONEAU procuró desarrollar una labor de estandarización de las disposiciones de la Ley, de la cual se derivaron consecuencias respecto de la incorporación de nuevas instituciones al sistema universitario. La actividad de aplicación de la Ley en el dominio de los proyectos institucionales dio lugar a numerosos debates doctrinarios en el seno de la Comisión y a la realización de consultorías, talleres, etc., los que acompañaron y atravesaron la evaluación de cada uno de los proyectos institucionales. Un caso ejemplificador es el esfuerzo volcado para desarrollar la figura de instituto universitario contemplada en la Ley.⁶

La Ley establece criterios para la evaluación de los proyectos de nuevas instituciones privadas, pero se puede decir que deja implícitamente en manos de la CONEAU la definición de los umbrales de calidad académica, así como de la viabilidad y la

⁶ En 1998 se realizó un taller interno para profundizar el análisis jurídico, institucional y académico relativo a institutos universitarios y lograr avances respecto de pautas que permitan discriminar y operacionalizar los atributos constitutivos de ellos, y que sirvieran como base para resolver los casos sometidos a consideración de la CONEAU. Téngase en cuenta que más de la mitad de los proyectos institucionales evaluados fueron de institutos universitarios y que los 8 casos con dictamen favorable fueron institutos. Para el taller se contrataron 3 consultores expertos (Mario Albornoz, Angel Márquez y Waldo Villalpando) cuyos documentos, junto con otro elaborado por Adolfo Stubrin, forman parte de la publicación institucional: *Institutos Universitarios* (1998) CONEAU, Serie Talleres y Seminarios, N° 1.

sustentabilidad de lo proyectado. No se establece en este caso un procedimiento para la fijación de estándares asimilable al de la acreditación de carreras por la CONEAU, en el cual la cartera ministerial es la responsable de establecerlos en consulta con el Consejo de Universidades. Asimismo, la metodología de la evaluación por comités de pares utilizada en el ámbito de la acreditación de carreras, y no en la evaluación de proyectos institucionales, marca una diferencia en la labor de aplicación de los criterios y condiciones mínimas por parte de la Comisión. En el campo de los proyectos institucionales, la CONEAU se ha confrontado permanentemente con la necesidad de traducir los principios y criterios de la Ley en umbrales de calidad. Cabe destacar la muy frecuente participación de expertos que asesoran a la CONEAU en la evaluación de proyectos institucionales específicos y en la elaboración de criterios generales; no obstante, la referencialidad directa a la Ley (y al decreto reglamentario 576/96 en el caso de los establecimientos privados) señala una especificidad del desempeño de la CONEAU con respecto a la creación de nuevas instituciones universitarias.

Los umbrales a los que se hace referencia pueden extraerse en una retrospectiva de la "jurisprudencia" (dictámenes e informes) generada por la Comisión luego de 7 años, así como en las ordenanzas y documentos institucionales sobre el tema. El trabajo sobre los proyectos institucionales realizado por la CONEAU debe ser considerado como un proceso a lo largo del cual se superpusieron dos circuitos. Uno pautado por las necesidades surgidas en el contexto y el ritmo de la evaluación de cada proyecto institucional. Otro pautado por la necesidad de producir criterios generales que permitan abordar y medir con la misma vara los diferentes casos. Existe una natural retroalimentación entre un circuito y otro, aunque no siempre se consiguieron posturas estables.

Los dictámenes sobre proyectos institucionales cristalizaron, en efecto, aquella labor e influyeron sobre la conformación de una imagen de institución universitaria privada en la cual pueden reflejarse las instituciones existentes y, sobre todo, las entidades con interés de promover nuevos proyectos.

Los procedimientos para el trámite de una solicitud de autorización provisoria quedaron establecidos en la Ordenanza 004/96 y sus principales líneas se mantienen en la actualidad. En la misma norma también se especifican y desarrollan los criterios del artículo 63 de la LES con el fin de acotar y hacer públicas las pautas de evaluación. Estas fueron explicitadas a su vez en un instructivo para los expertos (Ordenanza 005/97).⁷ Cabe destacar la heterogeneidad de los proyectos evaluados y la consiguiente diversidad de cuestiones sobre las que se requirió fijar una posición. Por ejemplo en relación con las entidades promotoras y sus objetivos, ellas han sido entidades surgidas de bancos, fundaciones vinculadas con organismos o recursos públicos, instituciones terciarias, entidades sindicales... Cada tipo de entidad presentó en el proceso de evaluación problemas propios que debieron a veces resolverse tomando decisiones analógicamente aplicables a otros casos, las cuales fueron decantando en una base doctrinaria, cuya estabilidad ha variado y estuvo sujeta a revisión en el marco de la resolución de nuevos casos.

⁷ Asimismo, *Informes sobre Proyectos Institucionales* (1998) CONEAU, Serie Documentos Básicos N° 2, es una publicación institucional que avanza en la definición de posiciones doctrinarias de la Comisión para cada uno de los trámites en el Área de Proyectos Institucionales vinculados con instituciones universitarias privadas. Este documento surgió del primer Taller Interno del Área, en el cual se analizaron los dictámenes realizados durante el primer año de funcionamiento de la CONEAU.

En el proceso de implementación del nuevo marco para la creación de instituciones privadas, al mismo tiempo que resolvía casos y al mismo tiempo procuraba elaborar criterios generales, la CONEAU fue precisando y pautando los elementos básicos que convergen en el deber ser de institución universitaria que sostiene la Ley 24.521. Esta "jurisprudencia" tuvo sin duda sus efectos como modelador de las iniciativas privadas en el sector universitario. Aunque internamente nunca haya estado cabalmente constituido ni explícito, la "jurisprudencia" era leída y analizada por los actores externos en busca de un modelo a seguir. El carácter público de los dictámenes de la CONEAU dio lugar al aprendizaje de los nuevos procedimientos e influyó sobre las expectativas y las características de los nuevos proyectos. Asimismo, tuvo influencia sobre la gestión de las instituciones universitarias que se encontraban bajo tutela estatal.

Ahora bien, ¿qué grado de explicitación, consistencia y precisión tiene esa "jurisprudencia" de la que venimos tratando? Dicho grado varía en función de la materia en cuestión, como quedó a la vista en los documentos preparados para el Taller Interno de Proyectos Institucionales y en los resultados del evento.

El Taller Interno sobre Proyectos Institucionales realizado en marzo de 2002 constituye un hito importante en la constante reflexión de la institución sobre sus propias acciones. Durante el Taller, se analizó la consistencia de los dictámenes sobre proyectos institucionales, se identificaron las posiciones definidas con mayor precisión en el desarrollo doctrinario y se debatieron las cuestiones argumentales y de interpretación de la normativa sujetas a controversias. También se revisaron asuntos procedimentales y de articulación con la Dirección Nacional de Gestión Universitaria y entre trámites en el interior de la CONEAU. Como resultado del Taller, la CONEAU se propuso elaborar instructivos para todos los trámites del Área de Proyectos Institucionales y ponerlos a consideración del Ministerio. En efecto, se realizó una revisión completa de la normativa, desde el Decreto 576/96 hasta la batería de resoluciones ministeriales y ordenanzas de la CONEAU. Se propusieron un conjunto de cambios que apuntan fundamentalmente a simplificar la estructura normativa, a agilizar los procesos de evaluación y a delimitar las funciones de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria (DNGU) y de la CONEAU en cada uno de los trámites del Área.

En el material preparado para el Taller Interno de Proyectos Instituciones se sintetizaron los argumentos esgrimidos en las 36 resoluciones mediante las cuales la CONEAU ha dictaminado sobre la solicitud de instituciones universitarias privadas, seleccionándose los criterios considerados centrales para definir la orientación favorable o desfavorable del dictamen.⁸ Si bien la orientación del dictamen depende de la ponderación del conjunto de elementos analizados, de aquella lectura pudieron extraerse algunos temas de debate, así como algunos puntos de consenso, como los que se mencionan a continuación sin aspirar a ser exhaustivos. Cabe señalar que la mayoría de estos dictámenes se resolvieron con un alto consenso: de los 36 casos, 21 fueron resueltos por unanimidad, en 7 se registró una abstención y/o excusación de uno de los

⁸ Téngase en cuenta que no todas las solicitudes de autorización provisoria evaluadas por la CONEAU llegan a la instancia final de dictamen, pues existen instancias intermedias de informes, sea producidos por expertos externos o por el personal interno, y en el transcurso del proceso de evaluación las entidades peticionantes pueden hacer uso del derecho de retirar, una sola vez, el proyecto con la opción de reformularlo (RM 204/99) o bien puede desistir del trámite.

miembros, 2 obtuvieron una amplia mayoría y los 6 casos restantes, en cambio, se resolvieron por diferencias pequeñas de votos.

Del análisis de los dictámenes se desprende que la adecuación del cuerpo docente y los planes de estudio propuestos, así como la infraestructura y el equipamiento mínimo, han sido criterios centrales para inclinar la orientación del dictamen. Asimismo, ha sido importante, cuando la tuvieron, la trayectoria de las entidades promotoras de los proyectos: en los casos de proyectos con resolución favorable predominan los presentados por entidades que había desarrollado previamente actividades científicas y/o cuentan con integrantes que poseen antecedentes relevantes en la docencia y gestión universitaria. Otro criterio importante ha sido el cumplimiento y la articulación de las funciones básicas que la LES asigna a las instituciones universitarias (artículo 28), dándole especial importancia a la vinculación entre docencia e investigación.

Uno de los problemas recurrentes en proyectos propuestos por entidades surgidas de instituciones con trayectoria en educación superior no universitaria han sido las imprevisiones para producir la reconversión institucional hacia el nivel universitario, lo que se puso de manifiesto en distintos aspectos puntuales tales como el plantel docente, los planes de estudio y la adaptación de los recursos de infraestructura, entre otros.

Otros criterios recurrentes en la resolución favorable o desfavorable de un proyecto han sido, entre otros: i) la correcta delimitación y fundamentación del área disciplinaria de los institutos universitarios y las áreas disciplinarias no afines de las universidades: han sido objeto de crítica las definiciones poco precisas del área de conocimiento a desarrollar y los casos en los que el área propuesta carecía de una tradición académica, y ii) la sustentabilidad financiera del proyecto: la falta de diversificación de las fuentes de financiamiento aparece, en algunos casos, como un argumento importante.

La cuestión de la injerencia de la entidad patrocinante en el gobierno de la institución proyectada también ha sido un tema especialmente considerado cuando la fundación o asociación civil que solicita la creación de una institución universitaria contemplaba, además, entre sus objetivos otras actividades y campos de acción. Cabe señalar que hay posiciones encontradas en el seno de la Comisión en relación con la interpretación de los alcances del artículo 62 de la LES sobre la personería jurídica de las instituciones universitarias privadas. El punto de diferencia es la exigencia o no de que la asociación o fundación titular de la institución universitaria tenga como único objeto dicha actividad. Si la respuesta es no, adquiere importancia la cuestión de la relación (y eventual injerencia) entre la entidad titular de la personería y la institución universitaria.⁹

Otro punto polémico ha sido la validez del criterio de la pertinencia como fundamento para pronunciarse acerca de la autorización de una nueva institución, no incluido entre los incisos del artículo 63 de la LES pero sí en el decreto reglamentario (artículo 3, Decreto 576/96). Como orientación general, la CONEAU ha optado por no pronunciarse sobre la pertinencia de los proyectos. No obstante, la cuestión ha sido reiteradamente debatida en el seno de la Comisión. En los extremos se plantean dos posiciones. En una se remarca que a la CONEAU sólo le corresponde juzgar la calidad de un proyecto; este debe autorizarse si supera los umbrales de calidad y justifica

⁹ Esta materia a sido objeto de varios escritos de José Luis Cantini. Héctor Sauret, por su parte, realizó una presentación en el Taller Interno de Proyectos Institucionales de 2002.

internamente su viabilidad y sustentabilidad independientemente de cualquier efecto que su puesta en marcha pueda tener sobre otras instituciones y el desarrollo del campo académico y científico en el cual se inserta, tomando como referencia la lógica de la libre competencia en el sector privado. Sería competencia de otras instancias gubernamentales considerar la pertinencia en el caso de la creación de instituciones estatales que comparten una misma fuente presupuestaria y, en caso de las iniciativas privadas, no sería competencia del Estado ni de la CONEAU considerar su pertinencia. Dentro de la otra posición, se entiende que la valoración de un proyecto institucional no puede obviar su relación con la oferta académica existente ni su contribución al desarrollo del campo académico y científico en el cual se inserta, lo cual llevaría a incorporar el criterio de pertinencia en la evaluación global de la calidad del proyecto. En definitiva, lo que subyace en el debate es el alcance del papel regulador del Estado sobre el sistema universitario (estatal y privado), así como las atribuciones conferidas a la CONEAU en esa función reguladora.

Los criterios de evaluación explícitos en normas y en una "jurisprudencia" y los procedimientos cada vez más pautados han generado un aprendizaje en las entidades interesadas en promover nuevos proyectos que adecuan sus propuestas a esos requerimientos. Esto puede acarrear consecuencias no buscadas vinculadas con la profesionalización de la confección de los proyectos y con comportamientos guiados por una mezcla de ritualización y deferencia en la relación con la autoridad pública, ambas en el sentido de hacer menos tangible en la documentación presentada la calidad real de la propuesta La respuesta a esta dinámica es la elaboración de instrumentos de evaluación más precisos.

2. Seguimiento de instituciones universitarias con autorización provisoria y reconocimiento definitivo

El impacto de la CONEAU sobre las instituciones existentes con autorización provisoria puede observarse a través de la evaluación de los informes anuales que ellas presentan y la elaboración de indicaciones para orientar su desarrollo.¹⁰ En la actualidad, hay 26 instituciones bajo el régimen de autorización provisoria, 5 de las cuales fueron creadas recientemente y no presentaron todavía el primer informe anual. Por su parte, 4 instituciones obtuvieron el reconocimiento definitivo, 2 en 2001 (Universidad de Palermo y Universidad Austral) 2 en 2002 (Universidad Maimónides y Universidad Adventista del Plata). Estas presentaban informes anuales desde 1997, como las 17 restantes.

Como ya se mencionó, la labor de la CONEAU de implementación de la LES y los criterios de calidad utilizados para la evaluación de los proyectos institucionales

¹⁰ Según lo establece el Decreto 576/96, las instituciones con autorización provisoria deben elevar al Ministerio un informe anual señalando los avances realizados y evaluándolos con respecto al grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales y académicos y planes de acción. El Ministerio verifica la veracidad de la información presentada y eleva los antecedentes a la CONEAU para que ella produzca un informe que consta de 2 grandes apartados: grado de cumplimiento del proyecto institucional original y evaluación del nivel académico. A partir del análisis, se elaboran indicaciones para que el Ministerio organice el seguimiento de la institución. Hasta el momento, 17 instituciones con autorización provisoria fueron evaluadas por 4 años consecutivos, 5 por 3 años y 2 por 2 años.

influyeron sobre los criterios para evaluar el desempeño de las instituciones que se encuentran bajo el régimen de autorización provisoria.

El organismo ha jugado en general un papel mediador entre los principios de la Ley y los umbrales de calidad, por un lado, y la situación real en la que se encontraban las instituciones existentes con autorización provisoria, por otro lado. La impronta del accionar de la CONEAU en este sector fue la gradualidad, aunque tuvo una influencia directa y fuerte por diversas razones. Por un lado, la consideración de los informes anuales como insumo para el reconocimiento definitivo genera mayor presión hacia el cumplimiento de las indicaciones. Por otro lado, las indicaciones de la CONEAU a partir de los informes anuales impulsan a la repartición correspondiente del Ministerio a concretar las tareas de fiscalización que son de su responsabilidad.

En cuanto a los impactos sobre las instituciones, en primer lugar, debe resaltarse que la actividad de estas instituciones fue progresivamente ciñéndose a la normativa vigente. Así como era mucho menos pautado y formalizado el otorgamiento de la autorización provisoria para el funcionamiento de una nueva universidad privada, también lo era el seguimiento de su comportamiento en el período de autorización provisoria. Si se compara el tipo de recomendaciones en las 2 primeras tandas de informes anuales que fueron analizados en la Comisión, puede observarse que las indicaciones vinculadas con el mejoramiento de la calidad ocupaban un lugar subordinado en comparación con las indicaciones destinadas al control de legalidad.¹¹ En estos años se observan en general avances en el ordenamiento jurídico de estas instituciones, cuyas situaciones eran diversas y en muchos casos preocupantes. **En este sentido, la Comisión ejerció especialmente un impacto beneficioso al contribuir a la eficacia de la tutela estatal para el control de legalidad de las instituciones con autorización provisoria.**¹² **No obstante, cabe observar que la DNGU despliega sólo parcialmente su poder de fiscalización y sanción.**

En segundo lugar, de un análisis comparativo entre la situación que las instituciones presentaron año a año, se observa un mejoramiento de la gestión institucional. Al respecto, es especialmente destacable el impulso hacia la delimitación de las funciones académicas y administrativas correspondientes a las diferentes instancias de gobierno de la institución. Asimismo, varias instituciones pusieron en práctica mecanismos de promoción y de perfeccionamiento docente y todas dieron algún paso hacia la organización de la investigación.¹³

En tercer lugar, así como en el desarrollo de la investigación, se observan cambios en el nivel académico y la dedicación del cuerpo docente. El nivel de desarrollo alcanzado es heterogéneo en las diversas instituciones con autorización provisoria, pero se puede afirmar que en muchos casos hubiera sido menor si no hubiera habido intervención de la

¹¹ En la ocasión de analizar el primer informe anual de cada institución se solicitó al Ministerio el expediente correspondiente a la autorización provisoria con el fin de reconstruir el proyecto institucional para considerarlo como parámetro en vistas del análisis del desarrollo de la institución. En varios casos se advirtió que no había, en rigor, un proyecto institucional.

¹² Por empezar, aunque los informes anuales eran legalmente obligatorios aún antes de la sanción de la LES, recién comienzan a ser presentados en 1997, luego de insistentes pedidos de regularización dirigidos al Ministerio por parte de la CONEAU.

¹³ Claudia Bogosian, Directora de Evaluación de la CONEAU, analiza estos cambios en el documento "Aportes para el mejoramiento de la gestión de las instituciones universitarias" (2002), CONEAU.

CONEAU. Cabe destacar que para la evaluación de los aspectos académicos se toman como insumos los resultados de la acreditación de carreras.

Por su parte, la publicidad de las resoluciones de la CONEAU sobre los informes anuales ha instaurado una relación innovadora entre la tutela estatal, los actores de las propias instituciones, los potenciales alumnos y otros usuarios, y el público en general. En este sentido, la publicidad que da la CONEAU a todas sus acciones ha aumentado la transparencia de las instituciones hacia la sociedad, así como de la actividad del Estado en relación con la gestión del sistema universitario. Por último, la visibilidad de la CONEAU ha crecido significativamente, tal como puede apreciarse en el crecimiento del volumen de consultas directas que se reciben, así como de la cobertura periodística.

La articulación entre el seguimiento a partir de los informes anuales y el reconocimiento definitivo es una novedad de la puesta en práctica del nuevo sistema de evaluación y acreditación, lo mismo que la articulación entre la evaluación institucional prevista en el artículo 44 de la LES y el reconocimiento definitivo. Como en el caso de la autorización provisoria, se fijaron criterios y procedimientos específicos para el tratamiento de las solicitudes.¹⁴

Con la recomendación favorable de la CONEAU para el reconocimiento definitivo por parte del PEN, el organismo acredita el cumplimiento del proyecto institucional que dio fundamento al acto de autorización provisoria y la capacidad de la institución para ejercer la autonomía académica e institucional que la LES establece.

Hasta el momento, se trataron 4 solicitudes de reconocimiento definitivo de instituciones que contaban con evaluaciones externas previas realizadas por la CONEAU. Los 4 casos fueron resueltos favorablemente.¹⁵

Trece de las instituciones que en la actualidad tienen autorización provisoria están en condiciones de solicitar el reconocimiento definitivo.¹⁶ En estos casos, en el último informe anual evaluado se agregó la indicación al Ministerio de solicitar a la institución que exponga sus previsiones en relación el inicio del trámite correspondiente. En el mediano plazo, se espera una actividad más intensa en la CONEAU en relación con el reconocimiento definitivo.

¹⁴ "Guía con pautas para el análisis técnico de solicitudes de reconocimiento definitivo de instituciones universitarias privadas" (2000). Esta se basa en los lineamientos expuestos en la Ordenanza 003/99 y su contenido fue consultado con el CIN y el CRUP.

¹⁵ La Ordenanza 005/99 sobre reconocimiento definitivo prevé uno, dos y tres años de plazo para completar los objetivos institucionales que se consideren incumplidos en la evaluación de la solicitud y prevé un pronunciamiento expreso acerca de si se trata una universidad o un instituto universitario.

¹⁶ De las instituciones que se encuentran legalmente en condiciones de solicitar su reconocimiento definitivo, 2 se encuentran en esta situación desde hace 6 años, 3 desde hace 5 años, 3 desde hace 4 años, 1 desde hace 3 años, 3 desde hace 2 años y 3 desde el último año. Cabe mencionar que existe una divergencia en la lectura de la LES (artículo 65) por la cual algunos miembros de la Comisión interpretan que las instituciones pueden pedir su reconocimiento después de los seis años, si así lo desean, mientras que otros sostienen que es un deber legal solicitarlo al cumplir ese plazo.

3. Nuevas modalidades de expansión del sistema universitario

Como se expuso antes, el sistema universitario continuó en expansión luego de instalada la CONEAU y con la regulación que ella significó para la creación de nuevas instituciones. Un modo habitual de expansión de las universidades ha consistido en la apertura de subsedes en lugares alejados de la zona en la que desarrollan naturalmente sus actividades. Un primer relevamiento, sin duda incompleto, permitió a la CONEAU en 1998 advertir públicamente sobre la existencia de no menos de 20 casos de este tipo que involucraban a carreras de derecho, medicina y ciencias económicas y que se encontraban próximos a instituciones nacionales o privadas consolidadas. Asimismo, no constaba que se hubiese obtenido la conformidad de los distintos organismos nacionales o regionales que agrupan a las instituciones universitarias. Ello había dado lugar a un panorama anárquico que debilitaba la calidad del sistema de educación superior: en dichas subsedes tanto el plantel académico como la infraestructura física y bibliográfica y de otros servicios esenciales para el aprendizaje eran insuficientes. Además, esas llamadas "extensiones áulicas" desvirtuaban también con frecuencia los objetivos fundacionales y la necesaria unidad de gestión de las instituciones universitarias. Frente a este panorama, el Decreto 1047/99 puso en marcha un mecanismo destinado a controlar esta forma de expansión de las instituciones: actualmente es necesaria la aprobación del Consejo de Universidades en base a criterios de pertinencia regional. Con todo, el control se limita a implantaciones realizadas fuera del ámbito del Consejo de Programación Regional de la Educación Superior (CPRES) a que la institución pertenece pero las deja libres para expandirse dentro de esa jurisdicción, aunque las distancias geográficas fueran mayores.

¿Qué relación existe entre la intervención de la CONEAU y la nueva fisonomía del sistema? Pueden contemplarse las siguientes hipótesis y preguntas sobre la incidencia del sistema de evaluación de proyectos institucionales y las modalidades de expansión del sistema y las estrategias de las instituciones.

Al restringirse la apertura de nuevas instituciones se acentuaron modalidades de expansión ya conocidas: tanto las entidades que presentaron proyectos institucionales no autorizados como las que se vieron condicionadas por los estándares y la lectura analógica de los dictámenes de la CONEAU se asociaron con instituciones existentes para dictar carreras en conjunto. Concomitantemente, la Ley 24.521 había cambiado las reglas de juego vigentes para las instituciones no universitarias que dictaban carreras universitarias de posgrado. En consecuencia, se multiplicaron los convenios con universidades generando una modalidad nueva de vínculo entre entidades dedicadas a la formación de posgrado y las instituciones universitarias.

Puede haber existido un efecto no deseado en la regulación de la creación de nuevas instituciones. La CONEAU interviene en un escenario caracterizado por la proliferación de establecimientos y servicios en el sector privado y en el público y la creencia en la posibilidad de obtener la autorización para crear una institución. ¿La explosión de las subsedes está relacionada con la acción regulativa de la CONEAU sobre la apertura de nuevas instituciones? ¿Cuáles son los incentivos que las instituciones públicas tienen para la creación de subsedes? ¿Son diferentes a los de las instituciones privadas? El motivo económico no solamente pesa en estas últimas, pues los posgrados en las universidades públicas son arancelados, del

mismo modo que las carreras no presenciales y bajo convenios especiales. La presión de los profesores y graduados puede operar también, así como necesidades del sistema político municipal.

A medida que los dictámenes de la CONEAU impusieron mayores exigencias y requisitos para nuevas instituciones, se multiplicaron las ofertas en subse-des y mediante convenios entre instituciones. Esta es una hipótesis sobre un proceso cuya magnitud no está todavía precisada.

Merece un apartado especial el desarrollo de sedes de universidades extranjeras en el país y de modalidades no presenciales en la enseñanza universitaria. La LES no tiene previsiones en esta materia reglamentaria.

El Area de Proyectos Institucionales ha tenido algunas experiencias en la evaluación de propuestas de este tipo. El Decreto 276/99, reglamentario del artículo 74 sobre modalidades especiales de organización institucional y de metodología pedagógica, establece que las universidades extranjeras deben solicitar el reconocimiento legal de su personería jurídica por los mecanismos establecidos por la legislación vigente y luego someterse a los procedimientos aplicables al otorgamiento de la autorización provisoria para instituciones privadas. El marco legal se orienta a garantizar condiciones de tratamiento igualitario para la instalación de sedes extranjeras. La CONEAU ha aplicado esta normativa en dos casos, uno elevando una recomendación favorable y otra desfavorable.

Dado un escenario proclive al desarrollo de formas de educación transnacional, resulta previsible que aparezcan nuevos casos de solicitudes de autorización de sedes de universidades extranjeras. La CONEAU sólo debiera abocarse al estudio de estos casos una vez que haya una legislación explícita. Es necesario, en primer lugar, que se desarrolle la legislación para contemplar nuevas situaciones, y concierne a la CONEAU mejorar sus capacidades en relación con la evaluación de este tipo de proyectos. El marco de análisis debe permitir juzgar la calidad de la institución extranjera como tal y su grado de compromiso con el proyecto de la creación de una sede en la Argentina. En este sentido, la CONEAU debe desarrollar su capacidad para conocer las universidades extranjeras: su inserción en el sistema universitario de origen, acreditaciones y evaluaciones previas, otras sedes en un país extranjero. Para esto sería conveniente pautar un procedimiento a seguir para llevar a cabo las averiguaciones y generar una red de colaboración con las principales agencias acreditadoras de los principales países exportadores de educación superior.

Por otra parte, la CONEAU se vio confrontada con la necesidad de tener que evaluar un proyecto institucional de una institución para dictar exclusivamente carreras no presenciales. A raíz de este caso, se realizaron varias consultas a expertos en el tema y se avanzó en constituir en el equipo técnico un suelo de reflexión en base a la experiencia internacional y los criterios aportados por los expertos. El caso obtuvo dictamen negativo, habiendo realizado el trámite en dos oportunidades.

La facilidad con que pueden generarse actualmente modalidades transnacionales y no presenciales de educación superior ha puesto en cuestión la visión de la institución universitaria fundamentada en la jurisdicción territorial y en la educación presencial en torno de una comunidad educativa. A partir de esta visión de la formación universitaria,

que puede calificarse de tradicional, se entiende que una institución universitaria debe ser, en primer lugar, una comunidad académica, bajo el supuesto de que la producción de conocimiento necesita de un espacio físico que favorezca el intercambio entre todos los componentes del proceso de enseñanza-aprendizaje, y, en segundo lugar, un ámbito de socialización, pues la formación universitaria no se reduce a la adquisición de los contenidos de una disciplina, sino también de un sentido práctico: esto es, la incorporación de criterios de autoridad, formas de presentación personal, rasgos de carácter, etc. Asimismo, se entiende que la formación universitaria requiere de una institución en sentido pleno, es decir, con sus funciones y componentes integrados en vistas de una misión. Aunque la educación a distancia está contemplada en la LES como metodología pedagógica alternativa y existen avances en la reglamentación, los criterios de evaluación y acreditación universitaria aplicados por la CONEAU, sin constituir una excepción, presuponen los elementos de la concepción de universidad señalada: institución, comunidad educativa, ámbito de socialización. Tanto en el Área de Acreditación como en la Evaluación se impulsa la reflexión sobre formas alternativas de organización institucional y de metodología pedagógica en el ámbito universitario, la cual lleva a problematizar los supuestos de la forma tradicional.

4. Reconocimiento de entidades privadas de evaluación y acreditación universitaria (EPEAUs)

La Ley 24.521 abre la posibilidad de que se pongan en funcionamiento agencias privadas de evaluación y acreditación. El Decreto 499/00 y la RM 1807/97 establecen los requisitos mínimos que deben cumplir las entidades privadas de evaluación y acreditación para su reconocimiento, y organiza la forma en que la CONEAU y el Ministerio deben supervisar el funcionamiento de ellas. Este tipo de agencias pueden constituirse para implementar procesos de evaluación externa y/o acreditación de carreras de grado y/o acreditación de carreras de posgrado; las funciones vinculadas con la autorización provisoria y reconocimiento definitivo, por su parte, quedan reservadas al Estado.¹⁷

Hubo dos iniciativas para la creación de EPEAUs. El primer proyecto que evaluó la CONEAU es el de la Asociación Civil para la Acreditación y Evaluación de Programas (ACAPA) en 1999. El expediente fue devuelto al Ministerio porque no llegaba a constituir cabalmente un proyecto y no cumplía con los requisitos formales. El segundo proyecto fue el de la Fundación Argentina para la Evaluación y Acreditación Universitaria (FAPEYAU), patrocinada por un grupo de alrededor de 20 instituciones universitarias privadas. A la luz de este caso se pusieron en evidencia las dificultades del marco legal vigente. Se advirtió que los requisitos cuya verificación la normativa asigna a la CONEAU son mínimos y de carácter meramente formal. Prácticamente, el único requisito concreto que se pide es un patrimonio de 100.000 pesos, mientras que todo el contenido sustancial: actividades a desarrollar, integrantes de la comisión

¹⁷ El artículo 4 del Decreto 499/00 establece que "Las entidades privadas a las que se refiere el artículo 45° de la Ley N° 24.521 deberán constituirse sin fines de lucro y cumplimentar los instructivos que dicte el MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION. Durante un período de TRES (3) años contados a partir de la fecha del presente decreto, sólo podrán reconocerse aquellas entidades constituidas por asociaciones de universidades o de facultades. Cuando se trate de asociaciones de facultades, el reconocimiento sólo autorizará a efectuar acreditaciones de carreras de grado y posgrado correspondientes a áreas disciplinarias afines con las de la asociación".

directiva y sus antecedentes, modalidades previstas para el desarrollo de los procesos de evaluación y/o acreditación, etc., son cuestiones que debe evaluar el Ministerio una vez creada la entidad. El caso se resolvió informando al Ministerio que la solicitud cumple con los requisitos formales establecidos en la RM 1807/97 y el Ministerio, en atención a lo limitado de la actuación de la CONEAU, no solamente inició un proceso de modificación de la mencionada resolución sino que condicionó la puesta en marcha de la entidad reconocida a un informe previo de la CONEAU, el cual esa vez debe abordar cuestiones sustantivas.¹⁸

Las reglamentaciones existentes no especifican el criterio de articulación de un sistema de evaluación y acreditación que comprenda a la CONEAU y a agencias privadas¹⁹. Este es un asunto de política que se está debatiendo en la actualidad. El ensamble de las agencias podría regirse por el principio de la complementariedad o el de la competencia. La CONEAU podría seguir desempeñándose como una agencia pública de evaluación y acreditación entre otras de carácter privado o podría actuar como un organismo de acreditación de segundo nivel, es decir, como una acreditadora de agencias privadas de evaluación y acreditación.

Hasta el momento no existe una entidad privada activa, pero el impacto potencial de la función de la CONEAU en el reconocimiento de EPEAUs es considerablemente importante para el rediseño del sistema de evaluación y acreditación en los próximos años, siendo que el mismo se encuentra cada vez más consolidado y en expansión.

¹⁸ Hay que notar el antecedente de la RM 540/02 que otorga reconocimiento oficial para funcionar como entidad privada de acreditación y evaluación universitaria a la FAPEYAU como un avance de la política de articulación entre el sistema público y el privado, al establecer que "las áreas de actuación de la entidad reconocida... serán determinadas por acto administrativo complementario, una vez cumplido con... y este Ministerio cuente con dictamen de la COMISION NACIONAL DE EVALUACION Y ACREDITACION UNIVERSITARIA (CONEAU)" (artículo 4).

¹⁹ Este tema ha sido desarrollado por Arturo López Dávalos y Cynthia Jeppesen en un documento de trabajo en el ámbito de la CONEAU: "El sistema de agencias de evaluación y acreditación en la Argentina: apuntes para un diseño" (2001), mimeo. Allí se analiza el sistema vigente en EEUU.

1. La evaluación institucional se va instalando en las universidades

A partir de 1990 la evaluación institucional fue introducida en la agenda universitaria argentina con debates que la promovían como estrategia de mejoramiento de la calidad educativa. La diversidad de actividades realizadas desde el sistema universitario y desde el ámbito gubernamental fueron una clara muestra del interés por la temática²⁰. Sin embargo, esta preocupación inicial puso de manifiesto una tensión entre diferentes concepciones sobre la evaluación y su repercusión en las universidades. Los temores vinculados con el control, con el recorte del gasto en educación, con la pérdida de la autonomía universitaria y otros en relación con el modelo de universidad deseable, estaban presentes en aquellas discusiones iniciales.

Una de las cuestiones controvertidas con respecto a la evaluación institucional era que se desvirtuara su naturaleza destinada al mejoramiento deslizándose hacia una lógica de control y de establecimiento de un "ranking" de calidad. Luego de estos años de funcionamiento de la CONEAU, y por lo que podrá apreciarse con más detalle a través de este documento, la experiencia viene mostrando que **los objetivos generales de aseguramiento y de mejoramiento se articulan y complementan manteniendo cada una su perfil específico.**

Por su parte, la evaluación como práctica de intervención institucional generaba resistencias en el interior de las instituciones en tanto dispositivo que puede movilizar estructuras fuertemente conservadoras. Por esta razón, **los avances logrados en esta área constituyen un logro significativo.**

En la política de reforma del sistema universitario puesta en marcha a principios de los 90, desde el Ministerio de Educación se buscó combinar el sistema de evaluación y acreditación con la oferta de fondos adicionales al presupuesto ordinario de las universidades destinados a la implementación de planes de mejoramiento de la calidad. Se pensaba que estos fondos operarían como un incentivo para la adopción de prácticas evaluativas por parte de las instituciones. A través del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA), el Estado financiaba la implementación de planes de reforma que surgieran de las evaluaciones institucionales. Sin embargo, hubo un desajuste entre los plazos de ejecución del FOMECA y la producción de evaluaciones externas por parte de la CONEAU. Las instituciones en condiciones de acceder a esta línea de financiamiento fueron pocas, entre ellas las que disponían de evaluaciones institucionales previas a la CONEAU (realizadas por la Secretaría de Políticas Universitarias).²¹

²⁰ En los "Lineamientos para la Evaluación Institucional", CONEAU 1997, se recogen estos antecedentes (págs. 7-10)

²¹ Los plazos de ejecución del FOMECA no permitieron que se cumpliera estrictamente con este objetivo. Recién en las convocatorias 1998 y 1999 se presentó la posibilidad de destinar fondos ligados en forma explícita a los resultados de la evaluación institucional por la CONEAU. En las convocatorias de esos años los proyectos que se basaron en propuestas y recomendaciones surgidas de dichos resultados, fueron considerados prioritarios para recibir financiamiento y se recibieron y aprobaron propuestas. En el año 2001 la entonces Secretaría de Educación Superior decidió utilizar recursos del Programa de Reforma de la Educación Superior para financiar proyectos destinados a desarrollar autoevaluaciones. Se destinaron al efecto \$330.000 (incluyendo el 20% de contrapartida que aportan las universidades).

En concordancia con estas políticas, años más tarde, el documento de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior plantea una forma de articulación entre la actividad de evaluación institucional y el financiamiento destinado a planes de mejoramiento. La evaluación serviría como base para el desarrollo de esos planes y a su vez para constatar su implementación, desarrollo y resultados²².

Por fuera de las cuestiones atinentes al financiamiento, en 1997 la CONEAU se dedicó al estudio del tema y a desarrollar sus lineamientos para dar un marco conceptual y de procedimientos a los procesos de evaluación institucional²³, conducentes al cumplimiento del artículo 44 de la LES. En forma simultánea llevó adelante un proceso de sensibilización a través de las capacitaciones y el debate abierto que la CONEAU promovió y en el cual participó fueron acciones que sentaron bases confiables para instalar el tema de la evaluación y para construir a posteriori un modelo adecuado y consensuado con el sistema universitario. Luego de estos cinco años es posible afirmar que a través de las acciones emprendidas, tanto las de sensibilización como las específicas de intervención (evaluaciones externas), se pasó de la desconfianza frente a la CONEAU, a su legitimidad en el sistema.

Algunas cifras dan cuenta en forma esquemática de lo que se está afirmando. La CONEAU estableció acuerdos para llevar adelante 49 evaluaciones externas de las 95 instituciones que conforman el conjunto del sistema universitario. A la fecha, se han realizado las evaluaciones correspondientes a 26 instituciones y 7 se encuentran en proceso de evaluación. En términos cuantitativos, más del 50% de las instituciones se vinculó con la CONEAU por este tema y más del 30% del total desarrolló procesos de evaluación completos (autoevaluación y evaluación externa). Es interesante señalar que dentro de estos totales 12 son universidades públicas, y 14 privadas (de las cuales 5 ya tenían el reconocimiento definitivo de funcionamiento). Aunque ciertamente podemos hablar de la generación de confianza y de legitimidad de la CONEAU, desde el punto de vista de la cobertura aún queda pendiente el objetivo de completar estos procesos en todo el sistema.

En estos años de consolidación de la CONEAU y de su actividad en la evaluación institucional, es posible reconocer tres etapas en la evolución del trabajo desarrollado en el Área. Aunque se solapan temporalmente, es claro que el énfasis se puso sucesivamente en diferentes focos.

En su etapa inicial, la preocupación fundamental estuvo centrada en dos líneas de trabajo: la definición de un marco consensuado sobre la concepción de la evaluación institucional y sobre los procedimientos a seguir; y las tareas de sensibilización y capacitación hacia la comunidad universitaria.

De la cantidad y diversidad de actividades organizadas en esa primera etapa quedaron documentados los siguientes productos:

- i) Taller Interno de Evaluación Externa (Columbus Partners – CONEAU). 3 y 4 de abril de 1997.
- ii) “Lineamientos para la Evaluación Institucional”

²² Informe final de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior, MECyT, 2002.

²³ “Lineamientos para la Evaluación Institucional”, CONEAU 1997

- iii) “Anexo II”. Documento de circulación restringida sobre las variables y dimensiones desagregadas para la evaluación externa.
- iv) “Modelo de acuerdo/compromiso para la evaluación institucional”
- v) Seminario – Taller: “Evaluación institucional universitaria en los países del Mercosur” Puerto Iguazú, 7, 8 y 9 de mayo de 1998
- vi) Trabajos Teórico Metodológicos de varios autores: Roberto Follari, Miguel Cangiano, Roberto Martínez Nogueira, Ana Navarro de Gottifredi, Daniel Toribio. Octubre de 1998.
- vii) Encuentro Académico sobre Evaluación Institucional. Museo de Telecomunicaciones, 30 de noviembre al 4 de diciembre de 1998.

Se puede considerar que en una segunda etapa el énfasis estuvo puesto en el desarrollo de experiencias de evaluación externa, en la acumulación de conocimiento experiencial sobre el tema y la evaluación de dichos procesos²⁴ con el objeto de ir ajustando los procedimientos y de ir conociendo el impacto producido.

Como tercer momento, luego del análisis de las primeras experiencias el área de evaluación externa se encuentra en una búsqueda de estrategias para una mejor articulación de la autoevaluación con la evaluación externa, poniendo el énfasis en la participación de la CONEAU en la fase de autoevaluación. Asimismo se encuentra revisando sus procedimientos e instrumentos, para lo cual ha designado a una Comisión Asesora que colabora en ese cometido.

En cuanto a la intervención de la agencia en la autoevaluación, la revisión y especificación instrumental busca guías más homogéneas con objetivos explícitos. Así se expresa el Area en el documento que está actualmente elaborando²⁵:

“...Las orientaciones definidas están formuladas en términos de una propuesta que acerca la CONEAU a las instituciones universitarias y persigue como propósito general mejorar el proceso de evaluación desde diferentes perspectivas:

- i) respecto del carácter ‘interno’ de esta etapa, ofrecer herramientas que procuran potenciar el alcance de esta primera fase de evaluación en relación con sus implicancias para la propia institución y sus actores;
- ii) respecto de la relación de la CONEAU con las instituciones universitarias, precisar o ‘transparentar’ el tipo de expectativas y preocupaciones que tiene esta Comisión en relación con los procesos de autoevaluación institucional y,
- iii) respecto de la relación de la CONEAU con el Ministerio de Educación, colaborar en la generación de información y análisis significativos respecto de la realidad institucional universitaria regional y nacional...”

²⁴ Con el objeto de tener una mirada sobre los procesos de evaluación institucional que la CONEAU estaba llevando a cabo se tomó una encuesta a pares evaluadores en 1999 y con el producto del análisis de dicha encuesta se convocó al Iº Taller de Pares Evaluadores el 11 y 12 de agosto de 1999. Asimismo, se realizó en 2000 el Taller con Rectores de Universidades Nacionales que fueron evaluadas por la CONEAU.

²⁵ Guía de Apoyo a la Autoevaluación Institucional - Primer borrador - Julio de 2002.

Como se aprecia en un análisis detallado de la evolución del área, la metodología para la evaluación institucional fue evolucionando en dirección a hacer más operativos los instrumentos y procedimientos. Los instrumentos recientemente diseñados para guiar la autoevaluación institucional incluyen un dossier de información estadística y criterios y dimensiones comunes para la autoevaluación institucional, además de una guía para la definición de cuestiones-problemas sobre los cuales se construya una agenda fundada y consensuada para el cambio institucional. Se busca amplificar la repercusión interna de la evaluación y permitir que ésta opere como fuente de conocimiento sobre el sistema.

2. La evaluación externa, logros y limitaciones

En lo concerniente a la evaluación institucional, específicamente a la tarea de evaluación externa que le toca a la CONEAU, se puede decir que el análisis del impacto sobre las instituciones es el eje central. En efecto, los objetivos que se propone la evaluación institucional están básicamente orientados a producir el “mejoramiento de la calidad” entendida como cambios o innovaciones (a partir de formular planes y proyectos) que las instituciones desarrollan a partir de un proceso que se interpreta como de “reflexión colectiva y toma de conciencia” sobre las acciones de la propia institución.

Desde esta perspectiva se puede entender que estos procesos de transformación son largos y lentos. Por ello, lo que se puede decir de estos procesos en el momento actual de desarrollo de la experiencia de la CONEAU, se basa en la acumulación de casos (26 casos y 7 en proceso) más que en la repetición del proceso en una misma institución.

En pos de interpretar el impacto que pudieran haber tenido las acciones de la CONEAU en esta materia, se puede destacar que la CONEAU fue ganando en legitimidad y en autoridad como organismo experto y hoy es demandada como interlocutora por las universidades para sus procesos de autoevaluación. Esto es significativo si se tiene en cuenta que uno de los temas más delicados en el inicio fue el de la autonomía universitaria. La autoevaluación se consideró desde el principio como aquella fase en la que la CONEAU no debía intervenir porque podía verse vulnerada la autonomía de las instituciones. Hay apenas una sugerencia de concepción sobre la autoevaluación en el documento marco sobre Evaluación Institucional, la cual se complementa con una recomendación a título personal del entonces Presidente de la Comisión Emilio Mignone.

Las primeras experiencias de evaluación externa y sus informes fueron señales de que no había intencionalidad oculta de “penalización” en estos procesos. El temor por la evaluación se fue diluyendo y se fue generando una mejor predisposición por parte de las instituciones para iniciar estos procesos.

Aquellas instituciones que transitaron los procesos de evaluación institucional completos manifestaron haber mejorado sus bases de datos y fuentes de información documentada, normatizada y disponible. Además expresaron que en sus primeras experiencias exploraron metodologías de abordaje y análisis de cuestiones universitarias, en el orden institucional y de sus carreras que les indicaron la posibilidad de otras formas de mirarse. Asimismo valoraron los aportes de los pares en el momento de la visita a la institución.

En particular, respecto de la visita de los pares evaluadores, se pudo apreciar que la misma provocó una movilización interna difícil de medir, pero significativa. Esta apreciación fue recogida tanto en el momento de la visita, como posteriormente en las actividades organizadas por la CONEAU.

Al igual que otros procesos de evaluación llevados adelante por la CONEAU, la convocatoria de grupos profesionales y académicos vinculados con diversas áreas del conocimiento aumentó el compromiso de la comunidad universitaria en general en los procesos de evaluación institucional y la difusión de los mismos.

Al día de hoy, luego de estos años de trabajo es posible afirmar que muchas instituciones comprenden que la evaluación institucional forma parte de su quehacer. Es decir, es un elemento imprescindible en la vida de las instituciones.

Quizás el punto más objetado de estas primeras experiencias se ubique en los informes de evaluación. Desde las expectativas y hacia el futuro, se destaca el poco impacto que han tenido los informes de evaluación externa y también los de autoevaluación en las instituciones evaluadas. Se expresa que los informes son demasiado descriptivos y fallan en su aspecto propositivo; las recomendaciones son demasiado generales o ambiguas y no permiten el fácil desarrollo de líneas de acción, es decir, no consideran el contexto de aplicación local, lo que puede restar relevancia a los procesos de evaluación. De los informes de autoevaluación, se señala que no han tenido impacto fundamentalmente por la limitada participación de los actores institucionales en el proceso de elaboración. **Sin embargo, aceptando sus carencias como desafío que hay que superar, es interesante destacar que esos informes en general implican hacerse cargo de problemas que hasta ese momento podían ser reconocidos en el interior de la institución por distintos actores individuales pero no contaban con una formulación por escrito.**

Por otra parte, se ha logrado que los informes de evaluación externa se publiquen y también se difundan por Internet sin que ello sea visto como amenazas para las instituciones. De hecho, por el carácter público de los informes se avanzó en la transparencia de las acciones de las instituciones universitarias (incluso hacia la propia comunidad de la universidad evaluada) y el conocimiento recíproco entre las diversas instituciones que conforman el sistema universitario argentino, generando información y confianza.

Este último punto es de gran sensibilidad para nuestra sociedad en un momento de profunda crisis económica y política, por ello, tener realizada una evaluación externa comienza a interpretarse como señal de transparencia (al menos en el ámbito privado) y necesario para mostrarse en el concierto educativo.

3. Consideraciones generales para trabajar de cara al futuro

1. Los procesos de evaluación institucional no parecen haber contribuido suficientemente para que las instituciones se interroguen por el modelo de universidad, por el proyecto institucional o por las visiones, misiones y

funciones. Esta problematización no se ve reflejada en la autoevaluación, y tampoco en la evaluación externa. Es difícil encontrar expuesto con claridad en los informes el ideal de universidad sobre el cual cada institución se está contrastando.

2. El objetivo y el alcance de la evaluación externa para las instituciones parece ser aún poco claro. Persiste cierta indefinición en el concepto de evaluación externa: ¿es una metaevaluación, es una validación demostrativa de la excelencia (tipo acreditación) o es una profundización de las líneas de reflexión del proceso de autoevaluación? Y persiste también el debate respecto de los indicadores que deben considerarse y su utilización en materia de evaluación institucional.
3. La baja cobertura es un dato que no se puede soslayar y cuyas causas todavía no se han dirimido. Entre los motivos, podrían señalarse la falta de incentivos económicos o simbólicos, la envergadura de una tarea que requiere de liderazgo para conducirla, la desconfianza de los directivos acerca de la utilidad de sus resultados y el natural temor a los resultados de una evaluación.
4. Aún cuando todavía no se puede señalar un impacto positivo en este sentido, el carácter de diagnóstico para el mejoramiento, podría servir para programar políticas y programas de gobierno universitario cuyo tiempo de maduración y realización exceden necesariamente el corto plazo. La evaluación institucional podría aportar la información para organismos encargados del diseño de políticas, en particular de tipo cualitativa que complementa y amplía la dotación estadística que habitualmente dichos organismos poseen.

1. Desarrollo y características de la oferta de posgrado

La numerosa oferta de carreras de posgrado existente en el sistema universitario argentino actual es un producto reciente, resultado de una fuerte y rápida expansión que se inició a principios de los años noventa y que parece no haber cesado. Hasta entonces el desarrollo de las carreras de posgrado estaba concentrada en doctorados en ciencias básicas y especializaciones en ciencias de la salud y posteriormente en derecho e ingeniería. A mediados de la década de 1990 el crecimiento de la oferta era visualizado como “explosivo” y “desordenado” y se percibían o suponían deficiencias en la calidad de las carreras²⁶.

Los datos existentes en la CONEAU sobre las carreras presentadas muestran que aproximadamente el 50% del total de las carreras fueron creadas a partir de 1995 y otro 25% entre 1989 y 1994²⁷. Diversos factores explican esta evolución: las mayores exigencias en el mercado laboral, la “depreciación” de los títulos de grado y las orientaciones contenidas en la LES en relación con la formación de los docentes²⁸ incrementan la demanda por este tipo de estudios. Por otra parte, el posgrado es para las instituciones una posibilidad de generar recursos, particularmente importante en las universidades nacionales en las que las carreras de este nivel están fuera de la difundida gratuidad de los estudios, lo que permite la captación de fondos adicionales tanto para las instituciones como para los profesores.

La expansión del sistema fue fuerte y su ritmo de crecimiento se ha sostenido en el tiempo: la tasa promedio de crecimiento anual de la oferta de carreras fue de 17% entre 1989 y 1994 y de 18% entre 1995 y 2000²⁹. Estos datos no contemplan la contracción que pudo haberse producido como efecto del cierre de carreras que resultaron no acreditadas por la CONEAU. No obstante, la información brindada por las instituciones universitarias sobre las carreras que presentarán a la próxima convocatoria de acreditación (unas 500 en total) evidencian que el sistema no se ha estabilizado todavía.

Por supuesto, la evolución ha sido diferente según el área disciplinaria y el tipo de posgrado. El crecimiento se ha concentrado en las maestrías (principalmente en el área

²⁶ Este desarrollo es tratado en varios autores, entre otros: Barsky, Osvaldo (1997) *Los posgrados universitarios en la República Argentina*, Troquel, Buenos Aires. La Directora de Acreditación y la ex-Coordinadora de Posgrado de la CONEAU lo tratan en Jeppesen, Cynthia y Guerrini, Victoria (2001) “El sistema de posgrado en Argentina: problemas y desafíos de los procesos de acreditación”, en *Escenarios Alternativos. Revista de Análisis Político*, Año 5, Nro. 12. Buenos Aires.

²⁷ Estos datos son consistentes con los que presenta Osvaldo Barsky, sobre la base del universo existente en 1999 (1.731 carreras), en “El desarrollo de las carreras de posgrado”, en Sánchez Martínez, Eduardo (comp.) (1999) *La educación superior en Argentina. Transformaciones, debates, desafíos*, MCE, Buenos Aires.

²⁸ El art. 36 de la LES establece que “gradualmente se tenderá a que el título máximo sea una condición para acceder a la categoría de profesor universitario” y fija que “los docentes de todas las categorías deberán poseer título universitario de igual o superior nivel a aquel en el cual ejercen la docencia”.

²⁹ Datos elaborados en base a la información disponible en CONEAU (n=1.289 carreras con información sobre su año de creación).

de ciencias sociales) y las especializaciones (en las ciencias de la salud y las ciencias aplicadas).

Paralelamente, se ha profundizado la heterogeneidad y diversificación de la oferta. Han surgido maestrías y especializaciones en las ciencias básicas y maestrías en las ciencias de la salud, campos antes dominados, respectivamente, por doctorados y especializaciones. En las ciencias sociales coexisten maestrías con una fuerte orientación académica – algunas poco diferenciables en su perfil y objetivos de los doctorados- con otras de corte netamente profesional -y esto ocurre no sólo en las áreas tradicionalmente profesionales como las ciencias económicas. Por otro lado, aunque coincidan las denominaciones, los objetivos y las características de especializaciones y maestrías difieren según las disciplinas, hecho relacionado con las prácticas propias de cada una y con su grado de desarrollo.

En síntesis, las tendencias que se observaban a principios de los años 90 – crecimiento y diversificación de la oferta- se han mantenido y profundizado en la segunda mitad de la década. Es en este contexto particularmente dinámico en el que se inician y desarrollan los procesos de acreditación, primero a través de la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) y, desde 1997, a través de la CONEAU.

La introducción de mecanismos de regulación en el sistema de posgrado parece no haber alterado sustancialmente su dinámica en lo que hace al ritmo y forma de su expansión. Esto no implica de ninguna manera sugerir o suponer que la acreditación no ha producido efectos positivos en relación con la calidad de los posgrados.

2. Los procesos de acreditación: logros y problemas

En la Ley de Educación Superior quedó establecida la obligatoriedad de acreditación de todas las carreras de cuarto nivel. La primera experiencia de acreditación –voluntaria- estuvo asociada a la puesta en marcha del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) y, particularmente, de uno de sus componentes, el Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMEC) que preveía financiamiento para los programas de posgrado que hubiesen sido evaluados y acreditados. Por ello, en 1995 se creó una comisión *ad hoc* –la CAP- que llevó adelante esta labor. Gran parte de los programas ofrecidos por universidades públicas se presentaron a la convocatoria de la CAP indudablemente motivados por la posibilidad de obtener el financiamiento que implicaba la acreditación. También se presentaron programas de universidades privadas, a pesar de que éstos no podían beneficiarse directamente del financiamiento.

La CONEAU inició la acreditación de posgrados luego de que fuera dictada la Resolución Ministerial 1168/97, que contiene los estándares de acreditación elaborados por el Consejo de Universidades; estos estándares son transversales a las disciplinas, es decir, comunes para todas. En 1997 y 1998 se abrió la convocatoria para carreras de especialización y en 1999 y 2000 se amplió a todos los posgrados.

La respuesta del sistema a las convocatorias fue masiva: la totalidad de las instituciones que tienen oferta de posgrado y alrededor del 85% del universo de carreras han participado en los procesos de acreditación. Cabe mencionar que si bien la acreditación es obligatoria y está asociada a la validez nacional del título, la CONEAU no es la

autoridad de aplicación y el Ministerio no habría sido estricto al respecto. Sólo las instituciones privadas con autorización provisoria están sujetas al control del cumplimiento de la ley por parte de la CONEAU, a través del seguimiento anual que realiza el Área de Proyectos Institucionales. Además, las sucesivas convocatorias nunca fueron planteadas como obligatorias.

Por ello, la cobertura alcanzada es un logro significativo y puede ser considerada como un indicador de la legitimidad del accionar de la CONEAU en el sistema. El incentivo económico que implicaba el FOMECA ha dejado de operar, pero pueden encontrarse otras razones por las cuales las carreras buscan la acreditación. En primer lugar, las agencias de promoción del desarrollo científico y económico (CONICET, FONCYT, etc.) consideran los resultados de la acreditación para otorgar becas y subsidios. También hay indicios de que los alumnos toman en cuenta la acreditación en el momento de decidir cursar una carrera: las consultas a CONEAU sobre este tema son frecuentes³⁰. También se observa que en la publicidad que hacen las instituciones de sus posgrados, los resultados obtenidos son remarcados especialmente cuando se trata de carreras categorizadas A o B. Por último, en el área de medicina los colegios profesionales están considerando los resultados de la acreditación para la certificación y recertificación de los títulos de Especialista. Además, se ha conformado una comisión entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el de Salud, en la que participa la CONEAU, con el objetivo de aunar criterios para la evaluación de las residencias, lo que probablemente tendrá un fuerte impacto en el futuro.

Se puede entonces concluir que la acreditación es aceptada por las instituciones y utilizada como indicador de la calidad de su oferta frente a la sociedad. Es también tenida en cuenta tanto por los organismos directamente vinculados con el sistema universitario así como por los alumnos y otras entidades públicas y privadas de la sociedad civil y del Estado para valorar los posgrados y decidir cursos de acción.

El proceso desarrollado en estos años no estuvo libre de diferencias entre la agencia evaluadora y los evaluados. Las instituciones han hecho conocer sus observaciones críticas en las respuestas a la vista y los pedidos de reconsideración presentados durante la acreditación de las carreras³¹ y, más sistemáticamente, a través de documentos del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). Los temas más problemáticos están vinculados con los pares (proceso de selección, composición de los comités, conocimiento previo de sus antecedentes) y con cuestiones relativas a la interpretación y aplicación de la RM 1168/97 (discrepancias entre comités de la misma disciplina, importancia dada a los planes de mejoramiento para resolver la acreditación, aplicación del criterio de gradualidad y consideración de los aspectos

³⁰ Se reciben por mail unas 100 consultas diarias, de las cuales entre 5 y 10 se refieren a la situación de las carreras en relación con la acreditación; algunas son realizadas por potenciales alumnos extranjeros (fuente: área de sistemas y coordinación de posgrados). Otro indicio de la importancia que otorgan los potenciales alumnos a la acreditación es el hecho de que existen proyectos con reconocimiento oficial que no han podido iniciarse por falta de alumnos y sus autoridades lo atribuyen a que no cuentan con la acreditación de CONEAU. Como en esta convocatoria no se acepta que las instituciones presenten proyectos – éstos deben ser derivados por el Ministerio- sería necesario generar un procedimiento especial para atender estos casos.

³¹ Las universidades tienen el derecho de responder al informe de evaluación elaborado por los pares; la “respuesta a la vista” es una instancia previa a la adopción de una decisión final sobre la carrera por parte de la CONEAU.

regionales y contextuales en la evaluación de la calidad)³². También han surgido problemas en la evaluación de las carreras interdisciplinarias y, especialmente, de las denominadas “maestrías profesionales”.

El conflicto más notorio fue el suscitado por la decisión de la Universidad de Buenos Aires de retirarse del sistema de evaluación y acreditación. Mediante la Resolución 3927/00 del Consejo Superior, la UBA decidió suspender la presentación de programas de posgrado a las convocatorias de CONEAU 2000/2001. Para ello se basó en un análisis comparativo de resoluciones del área de medicina, que está contenido en los Anexos 1 y 2 de la mencionada resolución. Estos documentos destacan las discrepancias y diferencias de criterios en las evaluaciones realizadas por distintos comités de pares, que se podían percibir en las resoluciones. Sin minimizar las observaciones realizadas por la Universidad, la CONEAU estudió los documentos presentados y elaboró una respuesta, dada a conocer públicamente, en la que destacó los problemas lógicos y metodológicos de la comparación realizada por la UBA³³.

Otro de los temas conflictivos se generó en torno a la evaluación de las maestrías profesionales, probablemente debido a la inadecuación del marco normativo y de los instrumentos de evaluación para captar y valorar las especificidades de este tipo de carreras. A ello debe agregarse las discrepancias existentes en la comunidad académica acerca de qué tratamiento debía seguirse con estas carreras que representan una innovación ligada a la tradición anglosajona y no siguen el modelo más tradicional de maestría académica desarrollado en las ciencias sociales en América Latina. Al respecto, las posiciones de los pares han variado desde considerar que debían ser especializaciones y no maestrías, recomendar el fortalecimiento de los contenidos teórico-académicos y de la investigación hasta juzgar que –dadas las características de las carreras de grado en nuestro país- la formación ofrecida repetía sus contenidos y no podía ser considerada como de cuarto nivel. El área de Administración fue la más afectada por este debate, por la importancia relativa que en ella tienen las maestrías profesionales y porque la comunidad disciplinaria no mostraba acuerdos sobre la pertinencia de considerar a la formación ofrecida en los “MBAs” como propia del nivel de maestría. Recientemente se generaron problemas similares en otras áreas (periodismo y opinión pública, por ejemplo).

Internamente, la Comisión misma, sus directivos y el equipo técnico percibieron deficiencias cristalizadas en los dictámenes producidos por los comités de pares actuantes, un insumo central para la fundamentación de las resoluciones del organismo. La insatisfacción al respecto motivó la decisión de solicitar un informe de consultoría que fue realizado por el IPE-UNESCO. A través del análisis de una muestra de dictámenes de las dos primeras convocatorias (1997-1998) se detectaron los problemas más frecuentes de esos documentos: juicios evaluativos escuetos, carácter excesivamente descriptivo, alto nivel de generalidad de las recomendaciones, insuficiente fundamentación de los juicios evaluativos, especialmente en relación con la

³² Las opiniones del CIN y el CRUP fueron sistematizadas por la ex coordinadora del área de Posgrado, Victoria Guerrini, en “La acreditación de posgrados: la experiencia de la CONEAU. Aportes realizados por instituciones y consultores”, documento presentado al Taller interno sobre acreditación de posgrados, agosto/septiembre de 2001.

³³ El trabajo “Estudio de los Anexos 1 y 2 de la Res. 3927/00 del CS de la UBA” fue elaborado por integrantes del equipo técnico y aprobado por la CONEAU en su sesión plenaria de los días 29 y 30 de mayo de 2000.

calidad y dedicación del cuerpo docente, las actividades de investigación desarrolladas en el ámbito del programa y los requisitos de admisión exigibles en cada disciplina³⁴.

El diseño de instrumentos de evaluación más pautados, con una enumeración más taxativa de las variables a considerar y el fortalecimiento de la labor de los técnicos en la coordinación de los comités de pares, permitió superar gran parte de las falencias anteriormente mencionadas. Así lo señala el segundo informe realizado por el IPE, que destaca los aspectos que fueron subsanados en las convocatorias 1999 y 2000 y los que quedaron pendientes. Específicamente en relación con los dictámenes, el informe señaló la persistencia de los siguientes problemas: omisión de la evaluación de algunos sub-ítems de las dimensiones de evaluación, inadecuada fundamentación de los juicios emitidos en la calificación otorgada a cada ítem y dificultad o arbitrariedad en la interpretación de algunos indicadores. Cabe destacar la importancia de esta cuestión ya que las deficiencias de los dictámenes -sea por la falta de fundamentación de los juicios o por las discrepancias en los criterios y parámetros utilizados para la evaluación- afectan directamente la labor de la Comisión en cuanto a la posibilidad de tomar decisiones equitativas y bien fundadas.

El grado de generalidad de la Resolución 1168/97 ha dado origen a dificultades en los procesos de acreditación, no todas superables a través de la mejora técnica de los instrumentos utilizados. La característica principal de la Resolución es su carácter transversal; contiene reglas que abarcan a los distintos tipos de posgrados y brindan un marco amplio y permeable que permite incluir las diferentes tradiciones y perspectivas disciplinarias. La tarea de contemplar la especificidad disciplinaria y del tipo de posgrado recae en los comités de pares, lo que genera un espacio de discrecionalidad en la interpretación y aplicación de la norma que dio lugar a diferencias más o menos acentuadas en la valoración de los distintos indicadores incluso entre comités de la misma disciplina. Dicha dificultad es en alguna medida inherente a la metodología de evaluación por pares y es necesario recurrir a mecanismos correctivos, como aumentar el número de pares evaluadores por carrera e introducir instancias de consistencia para minimizar las diferencias de criterio entre los comités de una misma disciplina.

Por otra parte, se ha señalado que la RM 1168 es débil como instrumento de política de posgrado para encauzar el fuerte crecimiento que evidencia la oferta de posgrado: “Poco se advierte sobre la pertinencia y muy poco sobre la sustentabilidad académica, científica y financiero – económica. Tampoco se plantea la idea de programación (que es, en realidad, competencia ministerial) del sistema en términos de necesidades académicas, regionales, de complementación y de aprovechamiento de capacidades en oposición a la superposición de la oferta”³⁵. Estas cuestiones influyen en los procesos de acreditación y por ello implican a la agencia acreditadora, aunque competen fundamentalmente a las instancias nacionales de desarrollo de políticas para el sector universitario y a las propias universidades. Su omisión, no obstante, delega en las comunidades disciplinarias un peso quizás excesivo y se corre el riesgo de que los procesos de acreditación convaliden desarrollos de baja calidad o frustren otros con buena proyección futura. Este es uno de los límites de la utilización de la calidad como único criterio para la regulación de la oferta y muestra la importancia de generar políticas orientadoras que incorporen otros aspectos para guiar el desarrollo del sistema.

³⁴ Fanelli, Ana (2000) “Análisis de los dictámenes de acreditación de posgrados en la CONEAU”, IPE-UNESCO, Buenos Aires.

³⁵ Jeppesen y Guerrini, *op.cit.*, p. 5 (el número de página corresponde a la versión en mimeo).

Las diferencias y problemas relativos a la interpretación y aplicación de la RM 1168/97 que se fueron suscitando en los procesos de evaluación fueron sistematizadas por la Subcomisión de Posgrados, en un documento que sirvió de base para la discusión de comisiones asesoras disciplinarias que fueron convocadas a fines de 2001³⁶. Se decidió formar grandes grupos de disciplinas afines, para ubicar la discusión en un nivel intermedio entre la generalidad de la RM 1168/97 y la excesiva particularidad de cada una de las disciplinas³⁷. Las comisiones produjeron documentos de carácter asesor, que recrean los términos de la Resolución en función de las características y prácticas propias de cada uno de los grupos disciplinarios. Es esperable que su utilización contribuya a que en los próximos procesos de acreditación se reduzcan las diferencias de criterios entre los comités de pares de la misma disciplina. Por otro lado, para la presente convocatoria se ha previsto aumentar el número de pares involucrados en la evaluación de cada carrera y utilizar Internet para agilizar el trabajo y la comunicación entre los pares en el tramo previo a la reunión del comité. Finalmente, la CONEAU posee el recurso -establecido en los procedimientos de esta convocatoria- de convocar a los comités de pares que actuaron en la evaluación de carreras de la misma disciplina o de disciplinas conexas para realizar un análisis de consistencia de los dictámenes producidos, incorporando un procedimiento que resultó efectivo en la acreditación de las carreras de grado de medicina.

Otra de las modificaciones producidas para la presente convocatoria que cabe también destacar es la decisión de dar mayor importancia al enfoque de la evaluación en cuanto instrumento que contribuya al mejoramiento de las carreras. Por eso, se amplió a 180 días el período de vista de los informes en los que el comité recomienda no otorgar la acreditación. Se entiende que en ese plazo la institución podrá diseñar y comenzar a implementar estrategias de mejoramiento para subsanar las debilidades señaladas, informando sobre los medios y recursos empleados y que se emplearán a tal fin.

Algunos de los problemas surgidos en los procesos de acreditación son susceptibles de solución a través de la mejora técnica de los instrumentos y procedimientos. En algunos casos se ha avanzado al respecto (por ejemplo, en la calidad de los dictámenes) y en otros queda espacio para producir mejoras (por ejemplo, en la selección de los pares, en aumentar la consistencia entre las resoluciones). Es responsabilidad de la CONEAU perfeccionar estos aspectos. Pero hay “problemas” que son inherentes a la metodología de la evaluación por pares – la heterogeneidad de criterios- y que aunque pueden acotarse nunca podrán eliminarse por completo (los documentos de las comisiones asesoras y las reuniones de consistencia son avances al respecto). Finalmente, hay problemas que exceden el ámbito de acción de la CONEAU: son básicamente los que se derivan del marco regulatorio del proceso de acreditación y que requieren de la decisión del Consejo

³⁶ Cantini, José L. (2001) “Criterios para la interpretación y aplicación de la Resolución MCE 1168/97”. Mediante la Resolución CONEAU Nro. 383/01 se convocó a Comisiones asesoras en las áreas de Ciencias Básicas, Ciencias Aplicadas, Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales (con una Subcomisión en Administración) y Ciencias Humanas (con subcomisiones en Educación y en Psicología).

³⁷ Se buscó resolver la tensión entre los estándares transversales y el carácter específicamente disciplinar de los comités de pares convocados por la CONEAU, organizando las disciplinas en grandes grupos según sus prácticas y tradiciones en la formación de nuevos académicos. De esta manera se logra una lectura más específica de los estándares de la RM 1168/97 y se evita la distorsión propia de cada corporación disciplinar. Pérez Rasetti, Carlos (2001) “Posgrados: estándares transversales y específicos”, documento presentado al Taller interno de acreditación de posgrados, agosto-septiembre.

de Universidades y del MECyT para modificarse (por ejemplo, la consideración de criterios de sustentabilidad académica y económica para la evaluación de las carreras, el establecimiento de pautas orientadoras para la evolución del sistema de posgrado).

3. Efectos sobre la calidad de las carreras

A través de la acreditación se ha establecido un piso mínimo de calidad en el sistema de posgrado que, si bien varía de acuerdo con las disciplinas, ha permitido identificar aquellas ofertas que, claramente, no ofrecían una formación adecuada en este nivel. Además, gran parte de estas carreras han dejado de dictarse: a fines de 2001 el Área de Posgrado realizó una consulta a una muestra de carreras no acreditadas en la que se detectó que aproximadamente el 80% había interrumpido el desarrollo de sus actividades³⁸.

Los requisitos necesarios para la acreditación de los posgrados son tomados en cuenta para el diseño y puesta en marcha de nuevos proyectos, lo que se evidencia en las consultas –solicitudes de asistencia técnica– que realizan los responsables del diseño de carreras ante los técnicos de la CONEAU³⁹. No sólo se toma en cuenta lo establecido por la RM 1168/97, sino también los requisitos que surgen de los formularios para la presentación de las solicitudes, de las guías de evaluación para los pares y de la “jurisprudencia” construida a través de las sucesivas resoluciones dictadas, las que son difundidas públicamente. En algunas universidades las exigencias de acreditación llevan a la autolimitación en la creación de posgrados, dado que la autorización de nuevos proyectos por parte de las autoridades debe satisfacer los estándares requeridos para acreditar⁴⁰. Se observa preocupación por desarrollar propuestas de investigación en la institución en el caso de las maestrías, por incluir instancias de supervisión y seguimiento curricular (comité académico o equivalente) y por desarrollar formas de seguimiento de alumnos que permitan la conclusión de sus tesis o trabajos finales.

Como hipótesis puede plantearse que el mayor impacto de la acreditación estaría en una franja de carreras que deben “esforzarse” para alcanzar y superar los requisitos mínimos de acreditación. La instancia de vista permite introducir mejoras durante el proceso mientras que las recomendaciones de la resolución pueden alentar cambios posteriores. Se estaría impulsando así el objetivo de mejoramiento –también presente en la función de acreditación.

En síntesis, los procesos de acreditación fijaron un piso mínimo de calidad en el sistema que es tenido en cuenta para la creación de nuevas carreras e impulsaron la introducción de mejoras que tienden a elevar la calidad de la formación en los posgrados.

³⁸ La muestra total estaba constituida por 120 carreras, que fueron seleccionadas tomando en cuenta tipo de carrera, resultado y área disciplinaria (gran área y subárea).

³⁹ La coordinadora del Área de Posgrado hace referencia a estas consultas en Farías, Rita (2001) “Reseña de la implementación de la acreditación de posgrados. Resultados y observaciones críticas”, documento presentado al Taller interno de acreditación de posgrados, agosto-septiembre.

⁴⁰ Un caso extremo es el de la Universidad de Río Cuarto, que exige la previa acreditación del Proyecto para que el Consejo Superior cree una nueva carrera de posgrado.

Ahora bien, la continua expansión de la oferta plantea dudas relacionadas con la capacidad de incrementar (al mismo ritmo) la cantidad de recursos humanos formados necesarios para sostenerla. El fenómeno –extendido particularmente en las ciencias sociales y humanas- de los profesores que dan clases en varios posgrados de diferentes universidades (“profesores viajeros”) daría cuenta de que el sistema universitario carece de recursos humanos suficientes. Esta limitación se hace especialmente aguda en relación con la dirección de tesis, tarea que supone un compromiso y dedicación todavía mayor que la concurrencia a la sede del posgrado para el dictado de clases.

Se plantea también la cuestión de “la calidad en los papeles” *vis a vis* “la calidad real” de los posgrados. El hecho de que los profesores que son presentados en las solicitudes de acreditación no sean los que están efectivamente a cargo del dictado de las materias es un fenómeno que se conoce aunque no está dimensionado. Es además una práctica relativamente aceptada en el medio académico: muchas veces los profesores que intervienen como pares suelen relatar que son incluidos –con su consentimiento- dentro del plantel de docentes estables en carreras en las que su participación es apenas eventual⁴¹.

Por último, otra cuestión relacionada con esta problemática es la del contexto institucional en el que se desarrollan las carreras. Este provee algunos recursos materiales tangibles (por ejemplo: biblioteca) pero también otros más difusos como el “ambiente académico”, que no pueden ser producidos y reproducidos rápidamente. Si bien no se trata de cualidades intrínsecas de las carreras, es aceptado que estos factores inciden en la calidad de la formación de posgrado.

Otra tema de debate se puede plantear en relación con aquellas disciplinas que cuentan con una tradición consolidada en investigación y cuyos trabajos, publicados en revistas de alto impacto, han sido considerados durante años de nivel internacional, como es el caso de las ciencias básicas o las ciencias biomédicas. Estas mismas áreas han alcanzado importantes porcentajes de acreditación y muestran los porcentajes más altos de carreras que lograron la máxima categoría⁴². Cabe preguntarse si todas esas carreras pueden enmarcarse actualmente en niveles de excelencia internacional. Es difícil responder a esta pregunta ya que los instrumentos y procedimientos utilizados no suministran elementos que hagan posible establecer si la categoría A es relativa a la situación nacional o si incorpora parámetros internacionales y esta definición ha quedado librada a los comités de pares. Esta situación adquiere relevancia si se considera que las categorías indican perfiles a alcanzar y en ese sentido pueden operar como un estímulo al mejoramiento. También puede ser importante para el desarrollo de políticas científicas, teniendo en cuenta que para la asignación de subsidios o el intercambio de becarios en el nivel internacional se toma en cuenta este tipo de información.

⁴¹ Sin dudas, esto involucra cierta falta de ética del que acepta convalidar con su firma información que no es real. Diversos factores pueden “explicar” este comportamiento; en el ámbito universitario suelen pesar compromisos personales y/o institucionales que trascienden –o son previos- a la relación generada con el posgrado. Asimismo, los posgrados son una fuente de trabajo importante para los académicos, en un contexto de franco deterioro de los salarios docentes. Finalmente el límite entre “un ciclo de conferencias” y “un seminario de la carrera” puede ser difuso.

⁴² El 40% de las carreras del área de ciencias básicas fue categorizada A y otro 32% como B. Los porcentajes correspondientes al total de los posgrados son 10% y 21,5% respectivamente.

Subsisten problemas derivados de la rápida expansión del sistema que los procesos de acreditación no han podido resolver, tales como limitados recursos humanos y materiales en relación con el tamaño de la oferta. Varios factores inciden en este resultado: (i) la generalidad y flexibilidad del marco regulatorio, (ii) el hecho de que las comunidades disciplinarias están involucradas tanto en la creación y desarrollo de las carreras como en su evaluación y (iii) que las normas no autorizan a la CONEAU a considerar criterios de sustentabilidad académica y económica para decidir sobre la acreditación. Finalmente, en las disciplinas más consolidadas, el sistema de categorías utilizado no permite identificar con claridad al núcleo de carreras de excelencia internacional ni visualizar si existen y cuáles son las áreas de vacancia.

Por último, es válido destacar los objetivos del proceso de acreditación de las carreras de posgrado que la CONEAU planteó en la ordenanza 004/99:

- a) Propiciar la consolidación y calificación del sistema de posgrados conforme criterios de excelencia reconocidos internacionalmente.
- b) Promover el mejoramiento de la calidad de la oferta de posgrados.
- c) Promover la formación de recursos humanos altamente calificados, tanto para las actividades académicas de docencia e investigación, cuanto para la especialización profesional.
- d) Ofrecer a la sociedad información confiable acerca de la calidad de la oferta educativa de posgrado, a fin de ampliar su capacidad de elección.

Del análisis hecho precedentemente se desprende que se ha avanzado en el cumplimiento de estos objetivos aunque la situación actual dista de ser la ideal. La conjunción de los procesos de acreditación con políticas activas destinadas a orientar el desarrollo del sistema seguramente permitiría potenciar los efectos de la acreditación sobre la cobertura, pertinencia y calidad de la oferta.

4. Relación entre acreditación y reconocimiento oficial del título

Las decisiones de la CONEAU tienen consecuencias para la acción del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología en tanto organismo encargado de otorgar el reconocimiento oficial de los títulos y su consecuente validez nacional (art. 41 y art. 76 de la LES). El Decreto 499/95 estableció que la acreditación era condición previa para el reconocimiento oficial y consecuente validez de los títulos, generando un vínculo expreso entre ambas instancias.

Las sucesivas resoluciones ministeriales relativas al reconocimiento provisorio de los títulos, fueron modificando el carácter de la relación entre acreditación y reconocimiento oficial y los efectos posteriores que se derivarían de la no acreditación⁴³. En los hechos, el Ministerio no dictó resoluciones que dejaran sin efecto el reconocimiento provisorio por lo que las tajantes consecuencias establecidas por el Decreto 499/95 no se efectivizaron en ningún caso.

⁴³ Este tema ha sido estudiado en profundidad por un miembro de la CONEAU; ver Cantini, José Luis (2001) "Consecuencias de la no acreditación", documento presentado al Taller interno de acreditación de posgrados, agosto/septiembre .

En relación con la puesta en marcha de nuevas carreras se generó una estructura dual conformada por la CONEAU y la Dirección Nacional de Gestión Universitaria (DNGU) cuyas acciones no siempre resultaron articuladas y que se volvió aún más complicada porque las universidades presentaban sus proyectos tanto a la DNGU como a las convocatorias de CONEAU⁴⁴.

Las disposiciones fijadas en la Res. 532/02 del 7 de julio, hacen operativa la articulación entre acreditación y reconocimiento oficial que se desprende del Decreto 499/95. Así, en el futuro el Ministerio otorgará el reconocimiento del título luego de que la CONEAU emita resolución sobre la acreditación provisoria del proyecto de carrera. Este procedimiento, que se asemeja al seguido en relación con la creación de nuevas instituciones, no sólo mejorará el circuito administrativo y la comunicación entre la CONEAU y la DNGU sino que podría abrir oportunidades para controlar los niveles de calidad a partir de los cuales se crean nuevas ofertas.

Puede destacarse entonces el efecto positivo que implica la modificación de las normas relativas a la articulación entre acreditación y reconocimiento oficial del título, así como el hecho de que la CONEAU y la DNGU trabajaron conjuntamente para generar la nueva normativa.

⁴⁴ Cabe citar como ejemplo que entre los proyectos recientemente remitidos por la DNGU a la CONEAU para su evaluación se encuentran casos en los que el reconocimiento provisoria está en trámite y los proyectos ya cuentan con Resolución definitiva (favorable o desfavorable) de la CONEAU.

1. Régimen de acreditación de carreras de grado y regulación estatal de las profesiones

En la tradición argentina –y latinoamericana- los títulos universitarios de grado certifican la formación académica recibida y habilitan para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional. Hasta la sanción de la LES, el Ministerio tenía una alta injerencia en la creación de carreras y autorizaba su puesta en marcha luego del análisis del plan de estudios, los contenidos específicos de las asignaturas, el régimen de correlatividades, la carga horaria y otros. Los problemas de burocratización y formalismo en el cumplimiento de la función de reconocimiento de títulos se habían combinado con el fenómeno de proliferación de nuevas universidades y de diversificación de los títulos ofrecidos por éstas. El control ejercido por el Ministerio era considerado insuficiente para garantizar la calidad de la formación de los graduados, hecho especialmente preocupante en aquellos casos en los que el ejercicio de la profesión compromete directamente la salud o el bienestar de la población.

Frente a esta situación se planteaban dos alternativas que suponían disminuir la injerencia estatal en la creación y otorgamiento de títulos: i) desvincular la formación académica de la habilitación profesional, dejando esta última a cargo de instancias no universitarias o ii) establecer mecanismos que permitieran asegurar la calidad de la formación brindada en aquellas carreras consideradas “de interés público”, alternativa que finalmente se adoptó en la LES.

La alternativa de acreditar las carreras involucra cuatro intereses que deben ser respetados y conciliados: la autonomía universitaria, la libertad de enseñar y aprender, la calidad de la enseñanza universitaria y la función estatal de policía de las profesiones.⁴⁵ La LES diseña mecanismos para conciliar estos principios cuyos engranajes -extraídos casi textualmente de dicha norma- son los siguientes:

- La creación de carreras, el diseño curricular y el otorgamiento del título son *atribuciones exclusivas de las instituciones universitarias*, inherentes a su "autonomía institucional y académica" consagrada en el artículo 29 de LES.
- *El "reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones universitarias será otorgado por el Ministerio de Cultura y Educación. Los títulos oficialmente reconocidos tendrán validez nacional"* (artículo 41 de la LES).
- "Los títulos con reconocimiento oficial certificarán la formación académica recibida y habilitarán para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional, sin perjuicio del poder de policía sobre las profesiones que corresponde a las provincias. *Los conocimientos y capacidades que tales títulos certifican, así como las actividades para las que tienen competencia sus poseedores, serán fijados y dados a conocer por las instituciones universitarias, debiendo los respectivos*

⁴⁵ Estas cuestiones han sido objeto de varios trabajos en el ámbito de la CONEAU, entre otros el de Enrique I. Groisman, "Reconocimiento oficial de títulos y acreditación de carreras", trabajo presentado en el Taller sobre evaluación, acreditación, reconocimiento de títulos y habilitación. Enfoque comparado, CONEAU, 1998.

planes de estudio respetar la carga horaria mínima que para ello fije el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades" (art. 42).

- *"Cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos: a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades. b) Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas.*
- *El Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos" (art. 43).*

El Decreto 499/95 (artículo 3), estableció además que las carreras de grado de interés público debían ser previamente acreditadas para poder acceder al reconocimiento oficial y a la consecuente validez nacional de los títulos. La consecuencia de esta exigencia, el cierre de una carrera, no ha debido ser aplicada por el momento. Sólo una carrera de medicina no obtuvo la acreditación, pero la resolución no está firme ya que se encuentra en trámite de reconsideración.

En vistas de la regulación de las profesiones, la LES aumenta las garantías para conceder la fe pública agregando, a través del dispositivo de la acreditación, un control sobre las características y la calidad de la formación implicada en los títulos que habilitan para ejercerlas. En este sentido, el régimen de acreditación introduce el criterio de la calidad en los mecanismos del Estado para la regulación de las profesiones. La acreditación, en esta dirección, es una pieza que puede ser fundamental para la regulación de las profesiones. El Estado nacional se reserva la atribución de operar sobre los títulos a través de las normas y procesos de acreditación, dejando como hasta ahora en manos de las provincias y las asociaciones profesionales el control de policía sobre el desempeño o el ejercicio de las profesiones. Más abajo se retoma este tema, cuando nos preguntamos por el impacto de la acreditación sobre las prácticas de los colegios profesionales.

Es importante señalar que en la sanción de la LES, como matriz del régimen público instituido hacia el sector universitario, convergieron las demandas o propuestas de diversos actores. La acreditación formaba parte de la agenda de la comunidad médica. La AFACIMERA, asociación de los decanos de las facultades de medicina de universidades públicas y privadas, venía trabajando sobre la necesidad de ordenar las carreras de medicina y elaborar estándares para evaluarlas desde antes de la sanción de la ley. Esto generó condiciones propicias para llevar adelante el primer proceso de acreditación y evitó que recrudeciera la tensión entre el principio de la autonomía universitaria y el aseguramiento de la calidad a través de la acreditación. Si bien no estuvieron ausentes los conflictos en este sentido, estos no alcanzaron para malograr los procesos de acreditación afectando mayormente su cobertura.

2. Comunidades académicas en movimiento

La acreditación de carreras de grado posee una fuerza potencial en relación con la calidad de las carreras y sobre las instituciones. Esto es fruto de la densidad, la estructuración y la clara definición de los límites de las áreas sobre las que recae. La acreditación de carreras de grado establece un corte transversal preciso a través de las instituciones enfocando como objeto una determinada formación universitaria, alrededor de la cual se movilizan múltiples actores que, en última instancia, guardan entre sí una cohesión vinculada con la disciplina y la profesión, construida a través de su historia.

Al intervenir en un campo en el cual las interacciones tienen una densidad considerable, se puede decir que la acreditación gana en alcance y efectividad. Para dar cuenta de esa densidad, es preciso reparar en la amplia movilización, necesaria para acordar los estándares, que los mecanismos de la acreditación suponen y potencian.

Debe señalarse que los procesos de acreditación de grado son altamente dependientes de las características de la comunidad académica que se moviliza con ese fin: los consensos y los conflictos que en ella tengan lugar se reflejan en la capacidad para formular estándares de calidad que logren en mayor o menor medida identificar al conjunto de los académicos. Téngase en cuenta que el grado de identificación que los estándares consigan entre los pares evaluadores y también entre las instituciones influye considerablemente en los alcances que la acreditación pueda tener para impulsar cambios concretos. Por otra parte, la alta dependencia de los procesos de acreditación de la comunidad académica respectiva porta intrínsecamente el riesgo de reproducir la lógica de su funcionamiento.

El impacto de la función acreditadora de la CONEAU no puede analizarse sino en el contexto del papel activo que las comunidades académicas han tenido para organizarse con vistas a producir los estándares y de la voluntad política del sistema universitario y del PEN de acreditar las carreras de grado de medicina y de ingeniería, hasta el momento las únicas sujetas a acreditación.

3. Medicina sujeta a acreditación

Por RM 238/99 se incluyó el título de médico en la nómina prevista por el artículo 43 de la LES y por medio de la RM 535 de agosto de 1999, tres años después de la sanción de la LES, se aprobaron las normas para la acreditación de medicina. A saber: los contenidos curriculares básicos, los criterios sobre intensidad de la formación práctica, los estándares para la acreditación de las carreras de grado de medicina y las actividades reservadas exclusivamente al título de Médico. Asimismo, se establece un plazo de 12 meses como máximo para que los establecimientos adecuen sus carreras a las disposiciones de dicha resolución, pudiendo la CONEAU realizar convocatorias para la presentación voluntaria de carreras a acreditación antes del 10 de agosto de 2000.

Por su parte, los términos de la RM 535/99 se aplican a todas las solicitudes de reconocimiento oficial y consecuente validez nacional del título de nuevas carreras. Este reconocimiento debe a partir de ese momento otorgarse si se obtiene una acreditación provisoria por parte de la CONEAU, no pudiéndose iniciar las actividades académicas hasta que ello ocurra (artículo 10 de la citada resolución).⁴⁶

Es la RM 535/99 la que pone a las instituciones ante el imperativo de revisar o ajustar el diseño de las carreras de grado de medicina vigentes o proyectadas, ello sin perjuicio de los cambios en las carreras que pudieran haberse comenzado a producir durante el proceso de elaboración de los estándares o cuando la acreditación toma peso en la agenda de la comunidad académica médica, ya que el mismo fue protagonizado por la asociación de decanos de las facultades de medicina, es decir, dentro de los límites de la comunidad universitaria.⁴⁷

La CONEAU lanzó una convocatoria voluntaria 1999-2000 cuya fecha de cierre para las presentaciones fue el 20 de diciembre de 1999. El carácter facultativo de la presentación permitió empezar inmediatamente el proceso, sumado a la creación de la acreditación por 3 años. Un mes antes había producido la Ordenanza 005/99 con los procedimientos y pautas para la acreditación de carreras de grado. En ella se establecen, entre otras importantes cuestiones, una autoevaluación guiada a través de instrumentos técnico proporcionados por la CONEAU (con una duración estipulada en alrededor de 4 meses) y las alternativas en poder de la Comisión para resolver sobre la acreditación de una carrera: a) acreditar por 6 años para las carreras que cumplan con el perfil de acreditación previsto en los estándares; b) acreditar por 3 años en los casos en los que, no obstante no haberse logrado el perfil previsto, hubiese elementos suficientes para considerar que la carrera desarrolla efectivamente estrategias de mejoramiento cuyo impacto debiera lograr el perfil antedicho; c) no acreditar.

Más tarde, se lanza la convocatoria obligatoria 2000-2001, cerrando la fecha de presentación el 17 de diciembre de 2000.

El proceso de acreditación cubre en conjunto a todas las carreras de grado de medicina del país, salvo las dictadas por la Universidad de Buenos Aires, institución que, por motivos de naturaleza política, decidió no presentarse amparada en un fallo judicial que en 1996 interpuso contra un conjunto de normas de la LES que a su criterio vulneran el principio constitucional de autonomía.

La profundidad de los cambios que deben hacer las carreras -reflejada en los compromisos- es altamente variable en las que acreditaron por 3 años con compromisos. En algunos casos, la situación de las carreras se alejaba considerablemente de los estándares, por lo que los compromisos asumidos implican prácticamente una reformulación integral de la carrera. Pero esta no era la situación mayoritaria.

⁴⁶ Se evaluaron 3 proyectos de carreras con un procedimiento especial con la participación de expertos, que no requirió la etapa de autoevaluación ni la visita al establecimiento, debido a que las carreras no habían comenzado a funcionar.

⁴⁷ El plazo de gracia de un año para "adecuarse" a las nuevas exigencias implicaba el reconocimiento de que los estándares establecían un perfil de carrera no alcanzado, en ese momento, por varias de las universidades tradicionales.

A la convocatoria voluntaria se presentaron 12 carreras. Todas alcanzaron la acreditación, una por 6 años y otra por 3 años sin compromisos (cumple con los estándares pero no pueden evaluarse todos los aspectos porque aún no tenía graduados). Las demás (10) acreditaron por 3 años con compromisos. Hubo 2 resoluciones iniciales de no acreditación ante las que fueron interpuestos recursos de reconsideración a los que se hizo lugar ya que las carreras se concentraron en perfeccionar sus propuestas de mejoramiento y como resultado se las acreditó con nuevos compromisos.

A la convocatoria obligatoria se presentaron otras 12 carreras. Once acreditaron, salvo una sobre cuya resolución de no acreditación pesa un recurso de reconsideración. Una logró la acreditación por 6 años y otra acreditó por 3 años sin compromisos por no tener graduados, las demás (9) fueron acreditadas por 3 años con compromisos de mejoramiento.

En la gestión del proceso de acreditación de medicina, la CONEAU debió desarrollar fórmulas operativas mediadoras entre el estado real de las carreras en el sistema y el “deber ser” alojado en los estándares. En esta dirección, se resolvió diferenciar la validez de la acreditación en 3 y 6 años. Además, en el enfoque de la acreditación se remarcó el mejoramiento de la calidad como el objetivo central del proceso y, en consecuencia, se jerarquizaron los planes de mejoramiento surgidos de la autoevaluación; cuando se juzgó que éstos no eran adecuados para cumplir con los estándares, los comités de pares establecieron requerimientos para la acreditación a partir de los cuales las instituciones tuvieron la oportunidad de generar nuevos planes de mejoramiento, los cuales a la hora de acreditar se transformaron en compromisos. Si estos compromisos se cumplieran a los tres años, significaría que la carrera estaría en condiciones de extender la acreditación por los 3 años restantes. Si esta segunda fase resultara incumplida, se debería decretarse la no acreditación de la carrera.⁴⁸

Se puede sostener que los procedimientos diseñados por la Comisión buscaron evitar una penalización con duras repercusiones para las instituciones que no alcanzaren los estándares o en una cristalización de situaciones de desigualdad en el seno del sistema universitario (debe tenerse en cuenta que sobre la calidad repercuten una variedad de factores, entre otros, los recursos al alcance de las instituciones y la asignación presupuestaria en su interior). Se privilegió construir un escenario de cambios encaminados al mejoramiento de la calidad, pactados en sus contenidos y plazos con la Comisión, que promete elevar el nivel de la formación de los médicos. La política de la CONEAU en ese sentido fue mantener el rigor de las evaluaciones (sin flexibilizar las exigencias de los estándares) ofreciendo un camino de mejoramiento para las instituciones cuyas carreras no cumplían perfectamente los estándares. Al mismo tiempo, dicha política permitió minimizar los conflictos que podrían haberse suscitado entre la CONEAU y las instituciones en la primera experiencia de acreditación de carreras de grado.⁴⁹

⁴⁸ Se podría haber optado por no acreditar a las carreras que no cumplieran con los estándares y recomendar suspender la inscripción de nuevos alumnos hasta tanto se subsanen las deficiencias encontradas, tal como establece el artículo 76 de la LES. Hay que señalar que el Decreto 499/95 establece que la acreditación es condición necesaria para el reconocimiento oficial y la validez nacional del título, con lo cual el alcance de la no acreditación sería mayor.

⁴⁹ Desacreditar no es frecuente en la experiencia internacional: en Francia existe el seguimiento de planes de mejoramiento con plazos precisos; en EEUU existe la acreditación a plazos y sólo se penaliza a los francamente malos.

Si los compromisos entablados en el marco de la acreditación por las carreras que la lograron por 3 años (todas menos 2 que acreditaron por 6 años y otras 2 que acreditaron por 3 años pero sin compromisos, a causa de no contar con graduados), se cumplieran en tiempo y forma, evidentemente la fuerza de la acreditación para promover el mejoramiento de la calidad será muy importante.

Ahora bien, dado que, por un lado, los planes de mejoramiento no podrán concretarse por arte de magia, sino que requerirán inversiones y repartos en el interior de las instituciones y que, por otro lado, el 85% de los alumnos y los graduados de la carrera de grado de medicina son sostenidos por las instituciones públicas, los compromisos podrían perder efectividad y la CONEAU correr el riesgo de exigir a las instituciones estatales metas que éstas no pueden cumplir si no se desarrolla una política acorde al respecto.⁵⁰

Por supuesto, los compromisos tienen un valor en sí mismo (aunque eventualmente se demoren), cual es el de marcar un rumbo a partir de un diagnóstico hacia el mejoramiento de calidad. No todas las instituciones hubieran accedido sino a través del proceso de acreditación a un diagnóstico realizado con una experticia comparable. Cabe advertir que no todos los problemas detectados en el proceso de acreditación se corrigen con más dinero. Los cambios en las orientaciones del plan y la adecuación de la capacidad educativa al número de alumnos no siempre implican inversiones de recursos, lo mismo que la superposición de alumnos en los hospitales o la firma de convenios o designaciones.

4. Impacto de la acreditación de medicina en el diseño de las carreras, en las instituciones y en la gestión del sistema universitario.

Los estándares para la acreditación de carreras que acuerda una comunidad académica, científica y profesional están imbuidos de la agenda de problemas e intereses que esa comunidad tiene, los cuales varían de un caso a otro. En comparación con los estándares para la acreditación de posgrados, los correspondientes a grado son más específicos, por lo cual constriñen mucho más el juicio de los pares. En este documento podremos apreciar la diferencia entre las preocupaciones que subyacen en el fondo de los estándares de medicina e ingeniería. De alguna manera, el impacto de la acreditación habrá de considerarse en función de los objetivos planteados para la formación de grado que se desprenden de los estándares.

En la experiencia de medicina, puede decirse en general que la aplicación de los estándares en el proceso de acreditación tuvo una repercusión directa en varios aspectos del diseño de las carreras: a) generalizó la orientación de los planes hacia la formación para la atención primaria de la salud como perfil del médico a formar, b) exigió más formación práctica, c) alentó la adopción de políticas de admisión que tuvieran en cuenta la adecuación de la cantidad de alumnos a las capacidades educativas de la institución, d) alentó la incorporación de prácticas y constitución de espacios de revisión y reformulación de los procesos de formación

⁵⁰ La Secretaría de Políticas Universitarias se propuso impulsar un programa de financiamiento para carreras de medicina acreditadas pertenecientes a instituciones públicas.

(por ejemplo, a través de la incorporación de comisiones de seguimiento curricular).

Más específicamente, los estándares fueron una tracción para los siguientes ajustes de las carreras. **En primer lugar, los estándares establecieron la orientación de la formación de grado de un médico y todos los planes de estudio que no respondían a ese “deber ser” se adecuaron a ella o lo están haciendo (el compromiso debió ser asumido para acreditar). De los estándares se deduce un perfil de médico general con capacidad para la Atención Primaria de la Salud, pero no es esperable que la tendencia señalada hacia ese rasgo en común genere homogeneización alguna, dado que la personalidad, estilo y énfasis propios de cada institución persistirán casi seguramente en la mayoría de los casos.**⁵¹

En segundo lugar, se estableció la obligatoriedad de una práctica final obligatoria con una carga horaria de formación en la práctica mínima preestablecida, lo cual llevó a que todas las carreras incluyeran esta instancia de formación en los planes de estudio.

En tercer lugar, la importancia de la práctica en la formación del médico y el hecho de que la capacidad instalada para desarrollar esas prácticas es relativamente rígida repercutió en la revisión de la cantidad de alumnos que cada institución estaba en reales condiciones de formar. Algunas instituciones resolvieron establecer restricciones fijas, admitiendo alumnos aún por debajo de lo que serían capaces de formar y de lo que es necesario para la región, por razones de política o cultura académica. Alternativamente, otras instituciones consideraron ampliar el número de plazas mediante la formación de los profesionales que supervisan la formación práctica o mediante la incorporación de otras instituciones de salud (o aún de otras áreas geográficas) donde realizar dichas prácticas.

Es bueno remarcar la importancia de la actuación de los comités de pares, y por supuesto de la Comisión Asesora de Ciencias Médicas de la CONEAU, en la labor de aplicación de los estándares (de más está señalar que no hay automatismo en la actividad de los estándares para producir los efectos que se señalaron). La cohesión de la comunidad médica sobre los estándares y la posición de la CONEAU como un actor que buscó la complementación de las miradas focalizadas en los distintos aspectos de la formación del médico con perspectivas universitarias y educacionales más amplias, fueron fundamentales en el proceso de evaluación. La Comisión Asesora de la CONEAU generó los criterios para la conformación de comités de pares que reflejaran distintas perspectivas requeridas para evaluar el cumplimiento de los estándares en toda su amplitud. Fundamentalmente, los comités de pares estuvieron integrados por médicos de tres perfiles: básicos (para quienes la investigación es fundamental), clínicos y sanitarios.

Los procedimientos diseñados para la evaluación tuvieron en cuenta las lecciones tomadas de las experiencias de acreditación de posgrado en relación con la

⁵¹ De hecho los planes de las dos carreras acreditadas con 6 años (Universidad Nacional de Cuyo y Universidad Nacional de Tucumán) son diferentes: por ejemplo, en el diseño de la práctica final obligatoria (UNT incluye pasantías rurales), en la metodología de enseñanza-aprendizaje (UNC ha adoptado la metodología de Aprendizaje basado en Problemas) y también en duración teórica.

heterogeneidad en los criterios de evaluación inherente a la utilización de la metodología de la evaluación por pares. De allí que se haya establecido una instancia dirigida a controlar la consistencia de los dictámenes de los diferentes comités de pares. La instancia de análisis de consistencia permite a los comités de pares actuantes en una convocatoria exponer sus casos ante los demás y discutir la compatibilidad de los juicios elaborados. Si bien cada comité retiene la autoridad sobre sus dictámenes, la instancia de consulta que abre la consistencia permite ajustar la variabilidad o el grado con que los pares aplican los estándares y efectúan sus juicios y desarrolla una más lograda objetividad. Este mecanismo otorgó mayor sustento a las decisiones de la CONEAU sobre cada carrera en la medida en que había sido sometida a la consideración de un plenario de todos los pares que participaron en cada convocatoria

En cuanto a la repercusión de la acreditación en las instituciones universitarias debe señalarse en primer lugar que se trata de un proceso que atañe directamente aquella área universitaria –la formación de grado- que involucra a la mayoría de los actores internos, que resulta central en la recepción comunitaria de la actividad de las universidades y que, por ello, afecta directamente a mayor número de personas también afuera de las instituciones –familiares de los alumnos, etcétera. Tratándose de una carrera y una facultad (en el caso de medicina, la carrera dominante y en el caso de ingeniería o todas las carreras de una facultad o un grupo fundamental de ellas), el involucramiento de las autoridades y de los niveles institucionales es decisivo, las posibilidades de participación son mayores y, al mismo tiempo, es mayor el potencial aprovechamiento de los resultados para desarrollar planes de acción. Esta es una de las instancias, por cierto, la primera que aparece tangible para las instituciones, en la que la acreditación se conjuga con objetivos de mejoramiento de la calidad e impacta en todo el tejido institucional de la unidad académica. La diferencia con la acreditación de posgrados es evidente y coincide con la Evaluación Institucional dentro de las funciones de la CONEAU en cuanto a la profundidad de su recepción por parte de las instituciones. Muchos integrantes de una universidad o de una unidad académica pueden ignorar el proceso de acreditación de algunos de sus posgrados –que no prevé la autoevaluación ni la vista del comité de pares- pero muy probablemente no pasará desapercibida la acreditación de una carrera de grado o la evaluación institucional de la universidad.

Puede agregarse para destacar la importancia de la acreditación de carreras de grado que en el diagnóstico realizado por la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación la calidad de la formación de grado aparece como uno o el problema prioritario del sistema de educación superior y específicamente, de las universidades (Informe Final, MECyT 2002). La acreditación es una herramienta para enfrentar de manera específica este problema, aunque su extensión esté limitada a las carreras sujetas a la declaración de interés público.

Cabe advertir, sin embargo, que puede generar consecuencias no deseadas. En un primer nivel, hay que señalar la fragmentación que provoca en las instituciones y también en el sistema al ir involucrando en la acreditación a las profesiones y disciplinas que cuentan con una comunidad académica más consolidadas y postergando la inclusión de las demás, lo cual pone en evidencia una situación real. Por este camino, en pocos años, se podría llegar a producir una diferenciación "elitista" de profesiones y disciplinas acreditadas por un lado, y un conjunto de otras en discusión sobre sus perfiles y criterios de calidad.

En un segundo nivel, la acreditación puede producir fragmentación en el interior de las instituciones que presentan las carreras incidiendo sobre la distribución de poder y de los recursos en ellas. Este riesgo se da tanto en el campo de la ingeniería como en el de la medicina por las siguientes razones. Las carreras de medicina conviven con otras carreras paramédicas, en facultades que se definen por aquella y los demás programas resultan complementarios respecto de la formación de médicos. En este sentido, la acreditación vendría a reforzar el poder que las carreras de medicina tradicionalmente han tenido en sus instituciones. En ingeniería lo habitual es que las carreras se dicten en unidades académicas (facultades, en la mayoría de los casos) en las cuales coexisten con relativo equilibrio varios programas de diferentes especialidades de la ingeniería; y todas o casi todas son objeto del proceso de acreditación. Estos equilibrios podrían verse afectados por los resultados de la acreditación. **En síntesis, la necesidad de alcanzar los estándares de las carreras sujetas a acreditación (de cumplir con los compromisos en los próximos 3 años cuando corresponda) puede llegar a generar descompensaciones en las instituciones que afecten de diversas formas la integridad institucional. Quizás las inversiones necesarias para sostener la acreditación de una de ellas tengan el costo concreto de desfinanciar otras áreas académicas.** Una buena fuente para registrar, y también para prevenir o contrarrestar, impactos de este tipo es la evaluación institucional.

Finalmente, otro riesgo, intrínseco, es el que presenta la acreditación contra estándares y normas que incluyen contenidos mínimos, carga horaria, intensidad de la formación práctica. Si la definición de estos criterios obligatorios se hace de manera rígida podría resultar en una limitación a la necesaria evolución futura de las carreras. Los que serán evaluados tienden a sobre reglamentar la evaluación de manera de estar seguros de aquello a lo que habrán de atenerse durante el proceso de acreditación y la participación de las comunidades disciplinarias en la definición de las normas facilitó que esta tendencia se reflejara en las respectivas resoluciones (sucedió a través de AFACIMERA en el caso de medicina y del CONFEDI para las ingenierías).

Los resultados de la acreditación de medicina tienen derivaciones hacia este campo académico y profesional en lo relativo a la información para la toma de decisiones. De los dictámenes de los comités de pares se desprende un diagnóstico sobre los problemas generales de dicho campo. Puede considerárselos, en conjunto, como un cuadro de situación para el diseño de políticas porque permite ver desniveles, vacíos, áreas de desarrollo, etc. que existen en el sistema universitario.

Por otro lado, se señala recurrentemente la falta de articulación entre las necesidades de salud de la población y la formación, lo cual se asocia con la falta de planificación de la oferta. Asimismo, la competencia por las plazas para la práctica en zonas donde confluyen varias escuelas de medicina es un problema que atenta contra la formación práctica de los estudiantes.⁵² **La información reunida por la CONEAU en las distintas etapas de la acreditación de las carreras de medicina constituye un insumo muy valioso e incomparablemente más avanzado que la información que existía previamente en vistas del diseño de una política para el sector de la salud.**

⁵² Adriana Caillon (2000) "Cambio curricular y procesos de acreditación en las carreras de grado de medicina en Argentina", mimeo, CONEAU.

La acreditación tiene un potencial muy alto en este sentido. La Comisión para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (en la cual participaron cuatro miembros de la CONEAU) realizó recomendaciones para articular la acreditación con políticas públicas que tiendan a una utilización más racional de los recursos destinados al sector.

Asimismo, como se mencionó en el capítulo precedente, la CONEAU formó una comisión conjunta con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, la Organización Panamericana de la Salud y las asociaciones profesionales para establecer criterios comunes de evaluación de las residencias y para la certificación y recertificación de especialistas a cargo de los colegios y las asociaciones profesionales.

La información provista por los procesos de acreditación podría eventualmente ser útil para tomar opciones de política que implican una mirada del conjunto por parte de los órganos de gestión del sistema universitario. Una derivación podría ser que se generen acuerdos que permitan racionalizar el uso de los recursos existentes cuando hay ofertas superpuestas en una misma región, que a veces comparten los mismos profesores e instalaciones. También podría dar lugar a que se creen programas o se incremente la capacidad educacional de otras situadas en áreas que necesitan formar mayor cantidad de profesionales. Cabe señalar que, a partir de la experiencia de la acreditación de medicina, la agencia elevó la recomendación al Ministerio de Salud de establecer una política de asignación de disponibilidades hospitalarias para las prácticas por facultades.

Además, la acreditación podría operar como un punto de partida para construir las unidades de medida que faciliten las equivalencias y el intercambio de los estudiantes entre instituciones. No existe en nuestro país un sistema que favorezca el reconocimiento de asignaturas o créditos de una universidad a otra. En general, el sistema universitario nacional tiende a funcionar como un archipiélago de islas institucionales que autodefinen su desarrollo y desatienden su participación articulada en el interior del sistema.

5. Ingeniería sujeta a acreditación

El 20 de diciembre del año 2001 se aprobó la RM 1232/01 que establece los estándares de acreditación de las carreras de ingeniería, la carga horaria mínima, los contenidos curriculares básicos de los planes y el listado de títulos (13 correspondientes a las ramas de la ingeniería cuya acreditación será alcanzada con esta normativa)⁵³, otorgó a las instituciones universitarias un año de plazo para adecuarse a la normativa y presentarse a la acreditación, pero dejando abierta la posibilidad de que la CONEAU realizase una convocatoria de carácter voluntario. Los estándares en este caso habían sido elaborados con participación del CONFEDI, la asociación de decanos de las facultades de ingeniería de las instituciones públicas y privadas.

⁵³ Con el criterio del CONFEDI, la diversidad de títulos existentes en el campo de la ingeniería fue agrupada en 13 especialidades, a saber: Ingeniero Aeronáutico, Ingeniero en Alimentos, Ingeniero Ambiental, Ingeniero Civil, Ingeniero Electrónico, Ingeniero en Materiales, Ingeniero Mecánico, Ingeniero en Minas, Ingeniero Nuclear, Ingeniero en Petróleo, Ingeniero Químico.

Este año 2002 la CONEAU abrió una convocatoria voluntaria para las carreras de ingeniería que otorgan los 13 títulos troncales del sistema (entre 246 y 310 programas aproximadamente). Se presentaron 183 carreras de 68 unidades académicas pertenecientes a 32 instituciones y sobre un total de 246 carreras de ingeniería de universidades públicas y privadas de todo el país, las cuales se dictan en 50 instituciones.

Es notable la respuesta a la convocatoria voluntaria de acreditación de ingeniería, lo cual refleja un alto nivel de consenso de la Comisión en el seno de la comunidad académica, así como las razones que militan a favor de la acreditación: prestigia la disciplina, repercute en el reconocimiento del área, es un mecanismo para el mejoramiento, influye en la distribución de recursos en el interior de la institución y favorece el acceso a eventuales planes de financiamiento.

El nuevo objeto de acreditación es un conjunto mucho más amplio que el de las 24 carreras de medicina que tocó acreditar en 2 turnos de 12 programas cada uno. Otro nivel de complejidad lo presenta el hecho de que, en la concepción desarrollada en la tradición del CONFEDI más que de una carrera se trata de acreditar una profesión, en sentido amplio, que contiene carreras con varias especialidades de ingeniería⁵⁴. De hecho esta voluntad de acreditar la profesión produjo una extensión del concepto de "interés público" que alcanzó incluso a especialidades de la ingeniería que no involucran estrictamente un ejercicio de actividades públicamente reguladas. Esta interpretación amplia del artículo 43 de la LES hace pensar en una dinámica propia de la acreditación y nos lleva a prever su extensión más allá de las intenciones originales del legislador.

La dimensión del campo de las ingenierías presenta también otro escenario a la acreditación. Por primera vez estarían involucradas más de la mitad de las universidades del país (la acreditación de medicina involucró sólo a 22). Siendo un proceso a cargo de pares, tanto la cantidad de carreras como la diversidad de especialidades plantearon problemas operativos que requirieron modificaciones en los procedimientos, desde una imperiosa necesidad de informatizar los formularios y las guías de autoevaluación, hasta la redefinición de la logística para coordinar grupos de pares más numerosos.

Esta realidad pone en juego una dimensión institucional que fue imprescindible tener en cuenta a la hora de definir los instrumentos y los procedimientos a aplicar tanto en la autoevaluación como en la evaluación externa de las carreras a acreditar. Por un lado, debe trabajarse en simultáneo con todas las carreras de una unidad académica, por varias razones. La dimensión institucional adquiere especial relevancia en el momento de explicar y juzgar los modos en que se aplican los recursos humanos, financieros, de equipamiento e infraestructura a los distintos programas, y la gestión académica sólo puede ser entendida acabadamente en tanto gestión de todas las carreras existentes en la unidad. También hay razones operativas: sería un esfuerzo redundante volver una y otra vez sobre los aspectos institucionales de una misma unidad académica en ocasión de realizar la acreditación de cada carrera por separado. Se perdería, además, la perspectiva de conjunto. Por esto, una condición para la presentación de cualquier facultad en la convocatoria voluntaria, fue que lo haga simultáneamente con todos sus programas sujetos a acreditación. **Conocer la información sobre las instituciones que forman**

⁵⁴ Este punto es desarrollado por un miembro de la CONEAU, Carlos Pérez Rasetti, en el documento "Propuesta metodológica para la acreditación de carreras de ingeniería", abril 2002

los ingenieros en nuestro país y sobre el sistema servirá para el diseño de políticas públicas para el sector y para el trazado de lineamientos por parte de los organismos de planificación universitaria (CIN, CRUP, CPRES) y para la toma de decisiones de las propias universidades.

Además del análisis de otros resultados (número de graduados, evolución de notas, pruebas y exámenes, trabajos finales, índices de deserción, etc.), se desarrolló un instrumento nuevo para medir la eficacia de las carreras para formar a sus estudiantes en contenidos y capacidades relativas a los aspectos centrales de la educación de un ingeniero. El ACCEDE (Análisis de Conocimientos y Capacidades de que Efectivamente Disponen los Estudiantes) mide el grado de adquisición de contenidos y competencias permitiendo poner en relación sus resultados con el análisis del plan de estudios, del desarrollo curricular, las prácticas específicas en las distintas asignaturas y en la formación práctica.

Los resultados del ACCEDE, analíticos y discretos están previstos para su utilización por parte de cada carrera en su autoevaluación, instancia en la cual los actores internos deberán interpretarlos en el contexto de un análisis completo del proceso de formación. En principio y en la instancia actual de la convocatoria voluntaria ya pueden deducirse algunos impactos de importancia. Por un lado el propio trabajo de diseño involucró a más de 150 docentes de las carreras de ingeniería y tanto esta tarea como su posterior aplicación y la publicación de los problemas utilizados en el ACCEDE de cada especialidad movilizaron instancias de debate y revisión de las prácticas evaluativas en el seno de las carreras. La aplicación del ACCEDE tuvo la adhesión de la mayoría de las instituciones involucradas (sólo dos universidades no participaron) y la respuesta comprometida de los estudiantes. De los alumnos previstos en los listados que enviaron las universidades (el ACCEDE se aplica a los estudiantes que tienen aprobado el 80% de su carrera o más) participó un 48,8%, y si se tiene en cuenta sólo a los alumnos inscriptos en los últimos seis años (es decir, los alumnos presumiblemente activos) el porcentaje crece al 61%.

Por último, si el impulso para la acreditación de medicina y el impacto sobre las carreras dependió de los objetivos y preocupaciones de la comunidad médica, es esperable que en ingeniería se registre un proceso similar. Una preocupación central que se desprende de los estándares de ingeniería es delimitar el campo, atribuyendo al título de ingeniero una formación en ciencias básicas que no permitiría la utilización de esa denominación a las carreras que no la contemplen (es el caso de ciertas áreas de la gestión empresarial y la informática, o las carreras de ingeniería comercial de otros países, por ejemplo). A diferencia de los médicos, que delinearon un perfil claro de graduado diferente al que realmente existía en muchas carreras, en este caso los estándares mantienen el perfil de formación especializada tradicional en nuestras instituciones, si bien refuerzan un movimiento de "homogeneización curricular" impulsado durante la década del 90 por el CONFEDI en todas las facultades del país. Otra preocupación de la comunidad de ingenieros –que también es diferente a la de los médicos- es la escasa cantidad de alumnos que tienen algunas de las carreras, las altas tasas de deserción y el alargamiento de la duración de los estudios. Estos problemas se tornan más graves si se consideran los altos costos del equipamiento necesario para la formación en esta disciplina. A propósito, un cierto rezago en el equipamiento disponible y la falta de puestos de práctica en la industria son otros dos ejes

considerados deficitarios por la comunidad académica. Sin dudas, la información que surja de los procesos de acreditación servirá para que las instituciones trabajen en el diseño de mecanismos efectivos para mejorar la retención y disminuir el desgranamiento, hecho que redundará en una mejor utilización de los recursos económicos destinados a la formación de los ingenieros. Y, más aún, brindará mejores bases para la obtención de inversiones por parte del Estado.

Capítulo 5 - Las relaciones internacionales

Las actividades internacionales en el campo de la evaluación y acreditación universitaria han formado parte de la agenda de la CONEAU desde su creación. En sus comienzos y a partir de la necesidad de aprender de otras experiencias, la CONEAU estableció vínculos e intercambios valiosos con diferentes organismos del exterior que indudablemente contribuyeron en la construcción de los marcos conceptuales y de procedimiento sobre la evaluación y acreditación universitaria⁵⁵. En el mismo sentido, hay que mencionar también la importancia que tuvo en los primeros años el aporte de numerosos consultores y la participación de los miembros y de los técnicos en encuentros internacionales sobre evaluación y acreditación en educación superior, internacionalización de la educación, educación transnacional, nuevas tecnologías en educación, educación a distancia y cooperación internacional interuniversitaria⁵⁶.

Los intercambios de experiencias con agencias de otros países y con expertos, principalmente orientados en sus primeros años al fortalecimiento del organismo y al desarrollo de la cultura de la evaluación en el ámbito de la comunidad universitaria nacional fue un punto de partida para la consolidación de las relaciones internacionales.

En una dirección convergente, los cambios vertiginosos que se vienen produciendo en el campo de la educación superior, los procesos de internacionalización de las universidades y el desarrollo de la educación transnacional, señalan que los campos de las competencias específicas de la CONEAU son también atravesados por la dimensión internacional.

La necesidad de reflexionar colectivamente sobre los nuevos desafíos que se presentan en la educación superior a nivel mundial se observa en la generación de espacios compartidos. Asistimos en los últimos años a la configuración de redes, foros y otras iniciativas desde diferentes países y regiones en los que la CONEAU participa cada vez más activamente, por ejemplo, la red mundial de agencias acreditadoras INQAAHE de la cual es miembro pleno y el proyecto de RIACES (Red Iberoamericana para la Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Superior), de la cual es promotora a escala regional.

Además, los procesos de integración subregionales y regionales marcan su impronta en la educación superior generando demandas específicas en el campo de la evaluación y acreditación de las carreras universitarias. Actualmente se están diseñando sistemas y

⁵⁵ Entre las organizaciones con las que se establecieron distinto tipo de vínculos entre 1997 y 1999 se encuentran los siguientes organismos internacionales: International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE), organismo al cual la CONEAU se incorporó como miembro pleno, Global Alliance for Transnational Education (GATE) y Columbus Partners. También se cuentan organismos nacionales de los siguientes países: BRASIL: Fundacao CAPES y Secretaria de Ensino Superior, CANADA: Commission d'Evaluation de l'Enseignement Collegial, CHILE: Consejo Superior de Educación, COLOMBIA: Consejo Nacional de Acreditación, EE.UU.: New England Association of Schools & Colleges, Accreditation Board for Engineering and Technology, Liasson Committee on Medical Education, FRANCIA: Comission National d'Evaluation, MÉXICO: Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería, NUEVA ZELANDA: Universities Academic Unit, REINO UNIDO: Higher Education Quality Council.

⁵⁶ El detalle de los numerosos encuentros en los que se participó se puede consultar en las memorias de la CONEAU.

mecanismos para el reconocimiento de títulos basados en la evaluación y acreditación de la calidad de las carreras y de las instituciones universitarias y en el reconocimiento mutuo de las agencias acreditadoras⁵⁷.

La CONEAU, integrada en este contexto, ha ido definiendo su participación sistemática en el ámbito internacional de la evaluación y acreditación de la educación superior desarrollando prioritariamente su actividad a través de tres líneas de acción:

- a) Cooperación internacional de carácter bilateral y multilateral orientada fundamentalmente al fortalecimiento del organismo y al desarrollo de la cultura de la evaluación dentro de la comunidad académica nacional
- b) Redes internacionales dedicadas a la evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior promoviendo los intercambios y la cooperación horizontal entre organismos homólogos
- c) Sector Educativo del MERCOSUR: en los procesos de integración educativa subregional desde los campos de sus competencias

Estas tres líneas de trabajo son motorizadas por los núcleos temáticos que en la práctica identifican las diferentes áreas de la CONEAU y cuya profundización requiere del intercambio internacional de conocimientos y de experiencias.

a) Cooperación Internacional

La CONEAU promueve y gestiona acuerdos de cooperación bilateral con la finalidad de facilitar el intercambio y la colaboración con organismos e instituciones homólogas de diferentes países a través de actividades de diverso tipo:

- Intercambio de información
- Actividades de transferencia. Asistencias técnicas para la elaboración de instrumentos. Pasantías en procesos de evaluación y acreditación. Presentaciones de CONEAU en congresos, seminarios y talleres en el extranjero
- Capacitación de recursos humanos
- Intercambio de pares evaluadores. En los procesos de evaluación y acreditación que la CONEAU desarrolla, intervienen pares evaluadores de otros países, produciéndose un significativo flujo de especialistas en distintas disciplinas.
- Proyectos Internacionales de Investigación. La CONEAU participa y representa a la Argentina en proyectos de investigación coordinados por organismos internacionales, en áreas de su competencia⁵⁸.

⁵⁷ En su mayoría se encuentran en fases experimentales de aplicación.

⁵⁸ Es el caso de CSUCA, Proyecto “Sistema Regional de Acreditación de Doctorados”, coordinado por Colciencias/Mercocyt Mercado Común del Conocimiento Científico y Tecnológico, y de Organización Panamericana de la Salud, Proyecto “La Investigación en Salud en los Programas de Posgrado”.

b) La CONEAU y las redes internacionales

- La CONEAU es Miembro Pleno de la International Network of Quality Assurance Agencies of Higher Education (INQAAHE). Miembros y especialistas del Equipo Técnico de la CONEAU participan en los talleres y conferencias bi-anales a través de ponencias que reflejan la experiencia Argentina en la materia desarrollada a escala nacional como así también subregional dentro del MERCOSUR Educativo. En el año 2001, el Presidente de CONEAU fue miembro del Board de la INQAAHE. Actualmente se participa en instancias de programación de actividades de la Red y en instancias organizativas⁵⁹.
- Impulsa, junto a otras agencias e instancias ministeriales de la región, la configuración de una Red Iberoamericana para la Evaluación y la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior cuya finalidad es promover la cooperación para facilitar el intercambio y la colaboración entre los países iberoamericanos en materia de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior, en función de contribuir al mejoramiento permanente de la educación superior en los países de la región y al proceso de armonización de sus sistemas educativos. Integrantes de la CONEAU participaron en el Grupo de Trabajo virtual constituido en enero de 2002 y en julio de 2002. El Acta de Intención para la constitución de RIACES es suscripta por más de 20 países de la región y se conforma una Comisión Promotora, cuya coordinación es ejercida por el Presidente de la CONEAU.

c) La CONEAU en el MERCOSUR

La CONEAU forma parte de la delegación Argentina del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM), cuya coordinación es ejercida por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y participa con voz y voto en las siguientes instancias:

- Reuniones de las Agencias Nacionales de Acreditación (ANA)
- Reuniones Conjuntas del
 - Comité Regional Coordinador de Educación Superior (CRC-ES);
 - Agencias Nacionales de Acreditación (ANA);
 - Grupo de Trabajo de Expertos en Evaluación y Acreditación Universitaria (GTEAU).

El objetivo de estos encuentros es el de armonizar criterios y procesos de evaluación y acreditación universitaria entre los países que integran el MERCOSUR, con la finalidad de contribuir al proceso de integración subregional promoviendo la mejora permanente de los sistemas educativos nacionales y facilitando la libre circulación de factores (estudiantes, profesores y profesionales).

Como avance interesantes cabe mencionar el “Memorando de Entendimiento sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario en el Mercosur”, firmado por los

⁵⁹ En la actualidad se está participando de la organización de la Conferencia Internacional de Dublin – abril de 2003.

ministros de educación en julio de 1998. Este Memorando, acordado entre los seis países, establece el diseño de un Mecanismo Experimental para el desarrollo de las actividades relacionadas con la Evaluación y Acreditación Universitaria. Para la implementación del Mecanismo Experimental, actualmente se está trabajando en la elaboración de instrumentos, en el diseño de procesos de evaluación y acreditación MERCOSUR, y su articulación con los procesos nacionales, en el diseño de programas de capacitación de recursos humanos para evaluadores de las carreras de agronomía, ingeniería y medicina, en la organización de acreditaciones con valor MERCOSUR de carreras profesionales de grado (con validez académica) y en realización de talleres y seminarios.

1. Notas sobre el impacto de las relaciones internacionales

En los últimos años la CONEAU se ha ubicado en forma visible en el contexto internacional, siendo particularmente conocida a través de algunas de las funciones que cumple, aunque se aprecia que no llega a ser cabalmente visualizada en toda la complejidad que la caracteriza. En general, los vínculos con agencias de otros países se han establecido entre funciones homólogas

Es indudable que en materia de las relaciones con el exterior la CONEAU ha acrecentado participación particularmente en los últimos dos años. La cantidad y variedad de actividades en las que participa en tanto invitada y como promotora puede ser un indicador de la presencia que el organismo ha desarrollado. La creciente recepción de consultas y demandas de otros países también muestra el reconocimiento que la CONEAU ha obtenido en el nivel internacional.

Otro indicador de impacto se puede ver en la importancia que, en los acuerdos bilaterales se le concede al hecho que los posgrados estén acreditados por la CONEAU, por ejemplo para el otorgamiento de becas.

Además del enriquecimiento y la influencia recíproca que la cooperación internacional y la participación en redes ofrece, los talleres y seminarios que se realizan en el país a instancias de la CONEAU conforman un escenario de participación de la comunidad educativa en el intercambio con experiencias del extranjero.

Quizás la línea más compleja de trabajo sea la del MERCOSUR Educativo en tanto que involucra la toma de decisiones a nivel de políticas de integración regional en materia de educación superior. En este sentido, son destacables las acciones que se están realizando en pos de la acreditación de las carreras de Ingeniería Agronómica, en el marco del Mecanismo Experimental de Acreditación de la Educación Superior. El trabajo que está realizando actualmente la Comisión Asesora de Agronomía sobre los instrumentos para la autoevaluación y evaluación por pares es una clara señal de una orientación prospectiva. Es importante considerar de cara al futuro el impacto que esto pueda tener en las relaciones de cooperación con países que aún no tienen agencias acreditadoras.

En este capítulo se retoman y exponen sintéticamente las principales reflexiones que surgieron en el análisis realizado en los capítulos precedentes. Los logros, limitaciones y desafíos pendientes son tratados en forma integrada y están organizados en función de su relación con el impacto del sistema de evaluación y acreditación sobre el sistema universitario en su conjunto, sobre las instituciones en particular y sobre las acciones de los organismos de gobierno y coordinación encargados de generar políticas hacia el sector. Finalmente, se plantean algunos lineamientos para el desarrollo del sistema de evaluación y acreditación

1. Impactos en el sistema universitario

Las funciones de la CONEAU hacen al aseguramiento y al mejoramiento de la calidad del sistema universitario. Sus efectos pueden distinguirse en tres grandes esferas: la regulación del sistema, el establecimiento de pautas que orientan su desarrollo y la generación de información que opera como referencia para los actores que se relacionan con el sistema.

a) En lo que se refiere a la función de aseguramiento, se ha logrado regular el funcionamiento del sistema a partir de la consideración de criterios de calidad, utilizando procedimientos explícitos y conocidos y aplicando criterios de evaluación también públicos, en cuya definición participó directa o indirectamente la comunidad académica.

Los efectos de la regulación del sistema sobre la dinámica de su crecimiento fueron diversos. En el caso de los proyectos de nuevas instituciones universitarias, la regulación tuvo como efecto la desaceleración del ritmo de crecimiento del número de instituciones. Simultáneamente, se acentuaron otras formas de expansión de la oferta que requieren otros mecanismos de regulación (subsedes, “extensiones áulicas”, dictado de carreras en el ámbito de instituciones no universitarias que establecen convenios con instituciones universitarias y expiden títulos de ese carácter). En el caso de las carreras de posgrado, la oferta siguió creciendo y la heterogeneidad aumentó, pero dada la cobertura que tuvo la acreditación, se ha ido gradualmente asegurando un piso mínimo de calidad de la oferta existente. Hubo un primer efecto de filtro sobre propuestas equívocas o de baja calidad. **Importa remarcar que la oferta existente opera dentro del marco legal vigente y cumple, en general, con los requisitos mínimos de calidad exigibles a la enseñanza universitaria.**

En la medida en que se fue consolidando la nueva forma de regulación, se avanzó en complementar el control burocrático y formalista que el Estado ejercía sobre la actividad de las instituciones universitarias, aunque no se logró transformar totalmente el régimen anterior. La actual es una etapa de coordinación, sin que esté delineada la fisonomía de un mecanismo plenamente transformado. El reconocimiento del título de nuevas carreras, por ejemplo, depende en el caso de las carreras de posgrado y las de grado declaradas de interés público del resultado de la acreditación del proyecto, pero la reglamentación que permitió operacionalizar dicha vinculación es reciente.

Los criterios y procedimientos utilizados en los procesos de evaluación y acreditación han permitido distinguir la calidad sin dejar de contemplar la diversidad existente al interior del sistema. La evaluación en pos del aseguramiento de la calidad de las nuevas instituciones y de las carreras de posgrado toma en cuenta la diversidad de formatos institucionales y de objetivos de formación que ellas asumen, utilizando criterios generales y flexibles que permiten apreciar la calidad de los diferentes tipos de propuestas. Esto ha generado problemas relativos a la consistencia y también a la equidad en el tratamiento de los diferentes casos, que se han ido acotando a través de la mejora de los instrumentos y procedimientos de evaluación. En la acreditación de carreras de grado –particularmente medicina- se emplean estándares e indicadores de evaluación de un superior nivel de precisión y especificidad, que buscan asegurar cierta equivalencia en la formación brindada en las diferentes instituciones y consecuentemente tienen un sesgo homogeneizador mayor.

La consideración de especificidad institucional es la característica distintiva de la actividad de evaluación externa, realizada sin formatos estandarizados y predeterminados, pero esto ha ocasionado otros problemas (sesgo internalista de las evaluaciones, escasa comparabilidad de la información generada) que se han ido resolviendo a través de la elaboración de pautas para el proceso de evaluación externa, primero y, posteriormente, para el desarrollo de la autoevaluación.

b) En cuanto al objetivo general de mejoramiento, a través de la implementación de los procesos de evaluación y acreditación se han ido generando pautas que funcionan como criterios orientadores para el desarrollo del sistema. Se estimulan ciertas prácticas y se desalientan otras, contribuyéndose de esta manera al mejoramiento de la calidad al menos en algunos sectores del sistema. Por ejemplo, ha habido un estímulo para el desarrollo de la investigación, particularmente en las universidades privadas que no tenían tradición en este área. La preocupación por incluir instancias de seguimiento curricular y de alumnos se visualiza tanto en la acreditación de carreras de grado y de posgrado. Estos hechos no son menores si se considera que la reforma y actualización curricular así como, en otro orden, el desgranamiento y la deserción constituyen dos problemas centrales a resolver en el sistema universitario argentino. Como base para metas para la incorporación de nuevos alumnos, también se observa una mayor preocupación por estudiar la capacidad educativa de la institución. Finalmente, participar de estos procesos supone generar información, analizarla y generar planes de mejoramiento; aunque la institucionalización y el nivel de profundidad con que se desarrollen estas actividades sean heterogéneos, tienden a que la gestión institucional se vea fortalecida.

La metodología empleada en los procesos de evaluación y acreditación implica la participación de miembros de la comunidad académica, lo cual puede haber favorecido la conformación y adopción de criterios orientadores para el desarrollo del sistema. Los expertos y los pares actúan como una correa de transmisión que permite la circulación de información, saberes y aprendizajes entre la agencia evaluadora y el sistema universitario. Se genera un circuito que se retroalimenta y que no hace sólo a la legitimidad de las decisiones que toma la CONEAU sino que también tornan más factible el desarrollo de cambios en las instituciones. Los pares y expertos “traen” a la CONEAU las experiencias y expectativas de las instituciones y comunidades disciplinarias a las que pertenecen. A su vez, “llevan” las pautas y criterios de

evaluación que contribuyen a construir y que aplican en la CONEAU a sus propios ámbitos de trabajo, lo que en principio puede facilitar que ellos sean incorporados y utilizados en las instituciones.

c) Por último, la evaluación opera como referencia para los actores que se relacionan con el sistema universitario, incluyendo a organizaciones internacionales y extranjeras. El carácter público de las resoluciones de acreditación y de los informes de evaluación externa los constituye en una fuente de información que aporta datos cuantitativos y cualitativos útiles para la toma de decisiones. El logro de la acreditación o, con sus particularidades, haber completado la evaluación institucional se han convertido en sellos de calidad que tanto los alumnos como las entidades públicas y privadas vinculadas con el sector consideran para su accionar. Los hechos que dan cuenta de este fenómeno han sido expuestos en los capítulos que conforman este documento; éstos deben considerarse como indicios, ya que la manera en que los actores externos visualizan a la CONEAU no ha sido relevada en forma sistemática. El interés mostrado por las universidades en participar de los procesos de evaluación y acreditación puede responder en alguna medida a la valoración social que se le atribuye.

A pesar de que estos son logros importantes, de ninguna manera resuelven –ni pudiera esperarse que resolvieran- problemas sustantivos del sistema universitario tales como las desigualdades regionales, las debilidades en la articulación y coordinación interinstitucional, la superposición de la oferta en el segmento de las universidades estatales, las limitaciones de recursos humanos y materiales que sustenten la expansión cuantitativa de la oferta, la ausencia de sistemas de créditos u otras alternativas que faciliten la circulación y el intercambio de alumnos, etc. El impacto del sistema de evaluación y acreditación podría verse potenciado si se integrara en un marco de políticas más amplio generado por el Estado o por las propias instancias de gobierno y coordinación del sistema universitario, como el Consejo de Universidades.

2. El mejoramiento de la calidad en las instituciones

Si bien sólo la evaluación institucional tiene como objetivo primario el del mejoramiento, éste ha adquirido cada vez mayor relevancia en los procesos de acreditación de carreras, principalmente en las de grado pero también en las de posgrado. Por su parte, en el seguimiento de las instituciones privadas con autorización provisoria también se ha actuado con el objetivo de subsanar deficiencias en este sector del sistema.

Con respecto a la valoración del impacto sobre la calidad de las instituciones, caben dos advertencias. En primer lugar, es importante remarcar que los logros y limitaciones que pueden observarse en relación con el mejoramiento deben ser evaluados considerando que son múltiples los factores necesarios para concretar procesos de cambio en las instituciones –desde liderazgo político para conducirlos hasta recursos económicos destinados a financiarlos. El sistema de evaluación y acreditación es sólo uno de los instrumentos (más que nada una plataforma) que pueden aportar al mejoramiento de la

calidad en las instituciones universitarias y las expectativas sobre sus efectos y la valoración que de ellos se haga deben ponderar esta característica.

En segundo lugar, otro aspecto a señalar, ya mencionado, pero que es particularmente pertinente aquí, se refiere a las limitaciones de la metodología y la información utilizada para la elaboración de este trabajo. No se ha constatado qué cambios han tenido lugar en las instituciones ni dimensionado su magnitud; se han realizado inferencias basadas en la información disponible en la CONEAU, que es limitada porque responde a las demandas del organismo y que podría estar sesgada por la adecuación formal de las instituciones hacia las pautas de evaluación.

Con todo, se pueden mencionar algunos cambios que son razonablemente atribuibles a los procesos de evaluación y acreditación.

a) Se observan avances en la construcción de capacidades institucionales para generar información, realizar diagnósticos, planificar estrategias de desarrollo y poner en marcha procesos de cambio, que suponen y fortalecen la integración institucional. El esfuerzo que significa para las instituciones responder a las demandas que plantea la evaluación y la acreditación no podría haberse encarado sin algún desarrollo de estas capacidades. Se sabe que las instituciones universitarias pueden funcionar con un alto grado de autonomía de sus componentes (facultades, departamentos, institutos, carreras, cátedras, etc.) y aunque la formación ofrecida en estos espacios sea buena, la desarticulación dificulta la movilización de recursos orientados hacia objetivos de cambio prioritarios para la institución. Participar en los procesos de evaluación y acreditación puede transformar rutinas cristalizadas por efecto de la tradición no beneficiosas pero difíciles de modificar con mecanismos puramente endógenos.

Estos avances en la capacidad de reflexionar sobre sí mismas y de planificar son manifiestamente dispares, lo que puede observarse a través de las presentaciones que las instituciones realizan en las diferentes áreas de la CONEAU. Se señaló, oportunamente, la heterogeneidad de los informes de autoevaluación elaborados como primera etapa de la evaluación institucional. Las diferencias al respecto también se visualizan en el área acreditación de posgrados: mientras que en la mayoría de los casos el desarrollo de la oferta no muestra coherencia ni parece responder a las prioridades u objetivos explícitos de la institución o de la unidad académica, en algunos –pocas– casos las presentaciones dejan traslucir esfuerzos para orientar la creación y desarrollo de carreras de este nivel en un sentido determinado por objetivos y prioridades previamente establecidos.

El desarrollo de estas capacidades y el consiguiente fortalecimiento institucional no puede atribuirse a la mera puesta en marcha del sistema de evaluación y acreditación ya que otros factores operaron en el mismo sentido. En estos años hubo otras iniciativas de política que también contribuyeron a la capacidad de generar información y de planificar: la progresiva implementación del Sistema de Información Universitaria y las oportunidades de obtener financiamiento adicional al del presupuesto universitario a través del FOMEUC fueron factores influyentes en las universidades nacionales. En algunas universidades privadas se percibe la necesidad de definir una identidad institucional con rasgos específicos, como estrategia para incrementar el renombre o captar potenciales alumnos a partir de la diferenciación con otras

instituciones. En otros casos la definición de una identidad institucional fue inducida por el control de legalidad ejercido sobre las instituciones bajo tutela estatal: las universidades privadas con autorización provisoria que carecían de un proyecto institucional fundacional debieron elaborarlo.

b) En distintos segmentos del sistema se observan cambios asociados con los procesos específicos de evaluación y acreditación que la CONEAU implementa. Estos han sido desarrollados en el documento y aquí se expondrán resumidamente los más importantes.

En el segmento de universidades privadas con autorización provisoria se destaca que todas ellas cumplen ahora con las normas legales que las rigen, hecho que no sucedía anteriormente, aunque por supuesto persisten problemas de control. También se observan mejoramientos en la gestión institucional y, en menor medida, avances en la composición y la dedicación de los planteles docentes y en el desarrollo de la investigación.

Las instituciones que completaron la evaluación institucional cuentan con un diagnóstico proporcionado por expertos como base para la planificación y el desarrollo de estrategias de mejoramiento. A su vez, la autoevaluación les permitió utilizar metodologías de análisis de cuestiones universitarias, en el orden institucional y de sus carreras, mejorar sus sistemas de información y –en mayor o menor medida- movilizar a los distintos actores en torno a la reflexión sobre los logros, limitaciones y desafíos de la institución.

En cuanto al sistema de posgrado, se observa la preocupación por desarrollar la investigación en aquellas carreras y disciplinas en la que ésta no era una práctica extendida, la incorporación de instancias de supervisión y seguimiento curricular (comité académico o equivalentes) y de instancias de seguimiento de alumnos tendientes a mejorar los resultados en términos de graduados.

Como resultado de la acreditación de medicina las carreras han incorporado –o se han comprometido a hacerlo- modificaciones curriculares importantes: formación orientada hacia la atención primaria de la salud e incremento de la cantidad y de la intensidad de la formación práctica. El desarrollo de políticas de admisión que adecuen el número de ingresantes al desarrollo de la capacidad educacional de la institución y el establecimiento de comisiones de seguimiento curricular son otras dos características que se generalizaron en estas carreras.

Naturalmente los efectos de los procesos de evaluación y acreditación no son necesariamente generales y, seguramente, son desparejos, pues ellos dependen también -y principalmente- de las características de las instituciones y comunidades académicas involucradas, es decir, de cómo capitalicen la experiencia de participar en estos procesos en función de su propio desarrollo.

c) Con relación a las limitaciones del sistema de evaluación y acreditación para el logro de objetivos de mejoramiento, se destacan las siguientes. Algo más que la mitad de las instituciones universitarias cuentan con una evaluación institucional (53 de 96): 21 a través del área de proyectos institucionales; 19 a través de la evaluación externa y 13 que fueron objeto de evaluación en ambas áreas. Las instituciones privadas

con autorización provisoria son las que están sujetas a un seguimiento más estrecho por parte de la CONEAU, pero éstas apenas superan el 25% del sistema. Por otra parte, la cobertura de la evaluación externa es baja (aproximadamente el 30% del total de instituciones), especialmente en el segmento de universidades privadas más antiguas.

Aumentar la cobertura y profundidad de estas evaluaciones enfocadas sobre lo institucional y que aportan una visión integral sobre el conjunto de la organización es una tarea pendiente pero que previsiblemente se desarrollará en el futuro próximo. El alto número de acuerdos firmados entre la CONEAU y las universidades para concretar la evaluación externa muestra el interés existente al respecto.

Si bien la acreditación –tanto de grado como de posgrado- tiene una cobertura mayor en términos de programas e instituciones que han sido objeto de ella, ésta opera sobre fragmentos de las instituciones dejando a la gran parte de ellas fuera de su alcance. De ahí la importancia de complementar y articular las diversas funciones que ejerce la CONEAU.

La visión integral que otorga la evaluación institucional y el consecuente desarrollo de las capacidades de planeamiento y de conducción de procesos de cambio institucional que ella puede generar o promover no podría ser suplida por las actividades de acreditación que enfocan sobre espacios parciales y no consideran especialmente la problemática global de la institución.

La focalización de la mirada de acreditación y la metodología de evaluación empleada permiten apreciar la formación académica con mayor especificidad que en las evaluaciones institucionales. Los comités de pares están formados por varios expertos de una misma disciplina o especialidad. En contraposición, los comités de pares que actúan en la evaluación externa están conformados con una lógica diferente: constituyen un grupo multidisciplinario que debe tener capacidad para valorar las diferentes dimensiones de la actividad institucional –gestión, docencia, investigación, extensión- y que no necesariamente cubren la diversidad de disciplinas que en la institución se desarrollan. Esto torna necesario y sumamente interesante la complementación de las dos miradas.

d) Finalmente, muchos de los cambios necesarios para producir mejoras en la calidad de las instituciones y de los programas requieren de fondos destinados específicamente a estos objetivos. En las universidades estatales una altísima proporción del presupuesto se utiliza para el pago de salarios, lo que deja escaso margen para destinar recursos a planes de mejoras. Estos recursos podrían generarse modificando la asignación de los fondos en el interior de cada institución -pues en el contexto de crisis actual no es previsible un incremento sustancial del presupuesto universitario- pero son sabidas las dificultades que suponen realizar esos cambios. Es indudable que muchos aspectos que hacen a la calidad de la gestión institucional y de los procesos de formación no requieren inversiones, pero otros (como la calificación del plantel docente y administrativo o el desarrollo de la investigación) no sólo demandan fondos sino un tiempo mínimo necesario para que se perciban los efectos de las estrategias implementadas al efecto. La formación de recursos humanos mediante becas y subsidios o la promoción de intercambios interinstitucionales que favorezcan el

desarrollo de la investigación, por ejemplo, suponen acciones sostenidas en horizontes temporales de mediano plazo.

3. Derivaciones del sistema de evaluación y acreditación para las instancias de gobierno y coordinación del sistema

En la regulación del sistema universitario, las acciones de la CONEAU se complementan con las que tiene a su cargo el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y con las del Consejo de Universidades. El Ministerio es el encargado de sancionar las normas reglamentarias necesarias para el funcionamiento del sistema a partir de la LES, y de fiscalizar su cumplimiento. El Consejo de Universidades, por su parte, interviene como órgano de consulta para las decisiones del Ministerio –entre ellas la de fijar los estándares para la acreditación de las carreras de grado y posgrado. Entre la CONEAU, el Ministerio y el CU existe una permanente –y a veces conflictiva– retroalimentación ya que las actividades de cada uno de ellos son insumos necesarios para el ejercicio de las funciones de los demás. **El diseño de los mecanismos de gobierno y coordinación del sistema universitario que instala la LES modificó la tradicional relación entre el Estado y las universidades. El sistema de evaluación y acreditación, como elemento de este diseño, contribuyó a dinamizar las instancias de gestión y producción de consenso del sistema universitario en su conjunto.**

En primer lugar, hay procesos que requieren la intervención de la CONEAU y de la DNGU del Ministerio. El seguimiento de las instituciones privadas con autorización provisoria, que se realiza través de la evaluación de los informes anuales que éstas presentan, requiere una coordinación con el Ministerio compleja e intensa. Se observa en este caso que la acción de la CONEAU contribuyó a agilizar las funciones de fiscalización ejercidas por el Ministerio y a mejorar la eficacia de la tutela estatal. En comparación con la situación previa a la intervención de la CONEAU, estas instituciones fueron ajustando su funcionamiento a la normativa vigente, a pesar de que la DNGU no siempre ejerció plenamente su poder de fiscalización y sanción frente a las indicaciones de la Comisión.

El área de Proyectos Institucionales es la que mayor vinculación posee con las dependencias ministeriales: en el tratamiento de los proyectos de nuevas instituciones, en el seguimiento de las instituciones privadas con autorización provisoria y en el reconocimiento definitivo de ellas, en la autorización para el funcionamiento de agencias privadas de evaluación y acreditación.

También existe articulación de funciones en el caso del reconocimiento oficial del título de las carreras de posgrado y de las de grado sujetas a acreditación, ya que éste está ligado a la obtención de la acreditación por parte de la CONEAU. Hemos mencionado que en el caso de las carreras de posgrado que no obtuvieron acreditación no se hizo efectivo el cumplimiento de la normativa vigente, ya que el Ministerio no dictó resoluciones dejando sin efecto el reconocimiento de los títulos otorgados por estas carreras, pues no hay carreras de grado con resolución firme de no acreditación.

La reglamentación de las actividades en las que deben intervenir coordinadamente la CONEAU y el Ministerio presentó problemas en su aplicación, lo que dio lugar a

la generación de nueva normativa con el fin de delimitar con mayor precisión las funciones de cada organismo y hacer los trámites más simples y eficaces. En general, la elaboración de nuevas normas fue una actividad conjunta de ambos organismos. De todas maneras, si bien se han registrado avances, persisten problemas de delimitación de competencias.

Así, la Resolución Ministerial 532/02 relativa al reconocimiento provisorio del título de nuevas carreras de posgrado tiene como objetivo resolver los problemas de falta de articulación con la acreditación, ya que se había generado un circuito de trámites paralelo que duplicaba esfuerzos innecesariamente.

Las actividades de acreditación son altamente dependientes de la actuación del Ministerio y del Consejo de Universidades: los procedimientos y estándares de acreditación que se aplican en la acreditación deben ser establecidos por resoluciones ministeriales en consulta con el CU. La experiencia en la aplicación de la RM 1168/97 ha revelado inconvenientes que hacen necesaria su revisión, tarea pendiente desde hace varios años, siendo que la propia resolución estableció que sería revisada al año siguiente de su sanción.

Debido a los numerosos problemas de superposición o falta de especificación entre las reparticiones ministeriales y las de la CONEAU, este año el área de Proyectos Institucionales realizó una revisión y propuesta de reforma del conjunto de normas relacionadas con sus funciones también orientada a racionalizar y simplificar los procesos, la cual se encuentra actualmente bajo la consideración del Ministerio.

Por otro lado, el proceso de generación de normativa también fue impulsado por la necesidad de responder a nuevas situaciones, no contempladas explícitamente, sobre las que la CONEAU debía expedirse.

Por ejemplo, para regular las ofertas de carreras de instituciones universitarias fuera del CPRES que les corresponde, se generó el Decreto 1047/99, que da intervención al Consejo de Universidades para autorizar su funcionamiento. Otro ejemplo es el del Decreto 276/99 sobre sedes de universidades extranjeras que desean instalarse en nuestro país. Actualmente, el Ministerio está consultando y haciendo trabajos conjuntos con la CONEAU y el CIN y el CRUP con vistas a sancionar normas que regulen la educación no presencial en el ámbito universitario.

Finalmente, otra de las derivaciones de la actividad de la CONEAU hacia los organismos de gobierno y coordinación del sistema universitario es la información que se genera sobre el estado general del sistema, sus instituciones, la formación impartida, etc. Esta información tiene un gran potencial para la formulación de políticas hacia el sector y, en general, no ha sido suficientemente aprovechada. Hay que reconocer que no ha habido en la CONEAU un esfuerzo especialmente destinado a sistematizar la información reunida y producida en los distintos procesos de evaluación y acreditación, a los efectos de facilitar su utilización por otros organismos. Siendo que no es ésta una función de la CONEAU, la organización y sistematización de la información debería responder a una demanda planteada en relación con objetivos de política.

4. Lineamientos para el desarrollo futuro del sistema de evaluación y acreditación

Se ha destacado a lo largo del documento y también en estas conclusiones los desafíos y tareas pendientes que debe encarar la CONEAU en las próximas etapas. En primer lugar, **debe continuarse con la mejora de los instrumentos y procedimientos** para hacerlos más eficientes y rápidos, tratando de evitar que las presentaciones a la CONEAU se conviertan en una carga burocrática para las instituciones, lo que adquiere mayor relevancia si se consideran los inconvenientes que están atravesando las universidades en el actual contexto de crisis. Al respecto, cabe mejorar los sistemas informáticos utilizados para recabar información y los sistemas de gestión de los procesos de evaluación. También es fundamental **asegurar la compatibilidad y el aprovechamiento óptimo de la información que se solicita en los diferentes ámbitos de la CONEAU así como la que demandan otros organismos del Estado, optimizando la coordinación con los programas de gestión de la información del Ministerio (SIU, Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria).**

También se ha señalado la importancia de **continuar perfeccionando en lo sustantivo los instrumentos y procedimientos de evaluación.** Como generalmente sucede en las etapas iniciales de institucionalización, hubo sucesivos ajustes y modificaciones en el diseño de aquéllos. Es deseable que en el futuro los cambios que se realicen sean menores, para evitar los inconvenientes técnicos que siempre genera la puesta en funcionamiento de nuevos sistemas. El ajuste en el funcionamiento coordinado entre las reparticiones ministeriales y la CONEAU es otra de las líneas para continuar perfeccionando.

Asimismo, **la expansión de formas de educación transnacionales y no presenciales plantea nuevos desafíos.** Es necesario, en primer lugar, que se desarrolle la legislación y, en lo que concierne a la CONEAU, se mejoren las capacidades para afrontar su evaluación: conocer las universidades extranjeras, su inserción en el sistema universitario de origen, acreditaciones y evaluaciones previas, otras sedes en un país extranjero. Para ello es necesario pautar los procedimientos para recabar información y **establecer una red de colaboración con las agencias acreditadoras de los países que generan estas ofertas transnacionales.**

Desde luego, una tarea prioritaria para el futuro es consolidar y profundizar los procesos ya iniciados de acreditación de carreras en el nivel regional en el marco del Mercosur Educativo. Es importante el impacto que se pueda producir en términos de cooperación con otros países de la región que tienen una agencia de acreditación.

La dimensión internacional en el desarrollo del sistema de evaluación y acreditación ha cobrado cada vez una mayor relevancia, hecho no previsto en la legislación. Las nuevas condiciones en que se desenvuelven los sistemas educativos plantean desafíos a la CONEAU. La intensificación de las relaciones internacionales y las actividades conjuntas con agencias de evaluación y/o acreditación extranjeras sistemáticamente promovidas por la CONEAU generan un doble impacto, tanto desde el exterior hacia la CONEAU como desde ella hacia el exterior.

El rediseño del sistema de evaluación y acreditación es también una tarea prioritaria para el futuro. El sistema se encuentra cada vez más consolidado y en expansión: está previsto incorporar nuevas carreras de grado a la acreditación y realizar convocatorias periódicas para la acreditación de posgrados; en evaluación, por su parte, se espera en el corto plazo un incremento de actividades: así lo indican los acuerdos firmados para realizar evaluaciones institucionales y la cantidad de instituciones privadas con autorización provisoria en condiciones de solicitar su reconocimiento definitivo. En sus siete años de funcionamiento, el organismo fue creciendo y complejizándose, pero su estructura y su modo de funcionamiento iniciales no han variado sustancialmente. Seguramente se requerirán modificaciones operativas para afrontar las tareas previstas y también en el diseño del propio sistema nacional de evaluación y acreditación.

La LES abre la posibilidad de que se pongan en funcionamiento agencias privadas de evaluación y acreditación. La normas existentes no son precisas sobre la articulación entre la CONEAU y las agencias privadas, hecho que se puso en evidencia en el tratamiento de las dos iniciativas que hasta el momento se presentaron. Es éste un campo de política a ser desarrollado que tendrá consecuencias importantes para el rediseño del sistema de evaluación y acreditación en el futuro.