COLECCIÓN CIENCIA, TECNOLOGÍA, UNIVERSIDAD



LA EVALUACIÓN DE LA UNIVERSIDAD

Carlos Pérez Rasetti

EDUNPAZ
Editorial Universitaria

LA EVALUACIÓN DE LA UNIVERSIDAD

LA EVALUACIÓN DE LA UNIVERSIDAD

CARLOS PÉREZ RASETTI

EDUNPAZ
Editorial Universitaria

COLECCIÓN **CIENCIA, TECNOLOGÍA, UNIVERSIDAD**

Pérez Rasetti, Carlos

La evaluación de la universidad / Carlos Pérez Rasetti; Prefacio de Darío Kusinsky; Prólogo de Carlos Marquis. - 1a ed. - José C. Paz: Edunpaz, 2025.

Libro digital, PDF - (Ciencia, Tecnología y Universidad; 1)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-8262-82-6

1. Educación Superior. 2. Universidades. 3. Sistemas de Evaluación. I. Kusinsky, Darío, pref. II. Marquis, Carlos, prolog. III. Título.

CDD 378.05

1ª edición, diciembre de 2025
© 2025, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731
José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina
© 2025, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISBN: 978-987-8262-82-6

Universidad Nacional de José C. Paz
Rector: **Darío Exequiel Kusinsky**
Vicerrectora: **Silvia Storino**
Secretaria General: **María Soledad Cadierno**
Directora General de Gestión de la Información y
Sistema de Bibliotecas: **Bárbara Poey Sowerby**
Jefa de Departamento Editorial: **Blanca Soledad Fernández**
División Diseño Gráfico Editorial: **Jorge Otermin**
Arte y maquetación integral: **Florencia Jatib y Mariana Aurora Zárate**
Coordinación editorial: **Paula Belén D'Amico**
Corrección de estilo: **María Laura Romero, Nora Ricaud, Mariangeles Carbonetti y Laura González**

Publicación electrónica - distribución gratuita
Portal EDUNPAZ https://edunpaz.unpaz.edu.ar/

Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc) Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales. Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
DARÍO KUSINSKY 9

PRÓLOGO
CARLOS MARQUIS 13

UNA BREVE INTRODUCCIÓN 19

I | HISTORIAS 21

CUARENTA AÑOS DE POLÍTICA UNIVERSITARIA
Y EVALUACIÓN EN DEMOCRACIA 23

LA EVALUACIÓN Y LA LEY DE EDUCACIÓN
SUPERIOR TREINTA AÑOS DESPUÉS.
ENTRE EL RECELO Y LA DOMESTICACIÓN 71

LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES DE ASEGURAMIENTO
DE LA CALIDAD. EL DEBATE Y LA NORMA 81

ACREDITACIÓN, MEJORAMIENTO
Y CAMBIOS EN LA FORMACIÓN DE
LOS INGENIEROS DE LA ARGENTINA 111

II | DISCUSIONES 143

EL CONCEPTO DE CALIDAD 145

CUESTIONES SOBRE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN 151

EVALUACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS:
LOS SENTIDOS DE LA EVALUACIÓN 161

EXAMEN DE ESTUDIANTES COMO INSUMO
PARA LA ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE GRADO 181

ACREDITACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD.
DISPUTAS DE SENTIDO EN LAS POLÍTICAS
UNIVERSITARIAS DEL SIGLO XXI 189

III | CASOS 239

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA ACREDITACIÓN
DE CARRERAS DE INGENIERÍA 241

LA ACREDITACIÓN Y LA FORMACIÓN
DE LOS INGENIEROS EN ARGENTINA 271

PROBLEMAS Y DESAFÍOS DE LA
EVALUACIÓN DE POSGRADOS 293

IV | RANKINGS 333

LO QUE LOS RANKINGS DICEN DE LA FUNCIÓN
DE DOCENCIA DE LAS UNIVERSIDADES 335

SOBRE EL AUTOR 359

PRESENTACIÓN

Siempre es una alegría presentar una obra que resulta del trabajo intelectual realizado por los miembros de nuestra Universidad. La UNPAZ, institución pública, gratuita, conurbana y bicentenaria, surgió en un contexto histórico signado por la ampliación del sistema universitario, con la misión de garantizar el acceso a los estudios superiores a los habitantes de esta región del Conurbano Bonaerense. La UNPAZ está cerca. Y su editorial también está cerca, en las computadoras y dispositivos electrónicos, en las aulas y en las casas, colaborando en la construcción de bibliotecas personales.

EDUNPAZ tiene el objetivo de poner en circulación social los saberes que se producen en la Universidad, consolidando la proyección académica y científica de la propia institución, aportando a

la bibliodiversidad y contribuyendo al avance de la reflexión local y nacional para la construcción de una sociedad más justa, solidaria y democrática. En este sentido, constituye una herramienta central para hacer efectivo el derecho a la educación superior, así como los derechos a la cultura, la información y el conocimiento. Todas sus publicaciones se encuentran disponibles en formato digital de acceso libre y gratuito en el portal de la editorial y la mayoría de las colecciones de libros también se ofrecen en soporte papel.

Entre las diez colecciones que integran el catálogo editorial, *Ciencia, Tecnología, Universidad* alberga contribuciones dirigidas a la comunidad científica y académica pero que también pretenden llegar a un público más amplio, alimentando debates críticos. Incluye análisis desde diferentes dimensiones como su función social y carácter estratégico, lógicas y tensiones, instituciones, organismos y entramados, trayectorias históricas, articulaciones con la sociedad, internacionalización, rol del Estado, modelos en disputa y desafíos para el desarrollo autónomo.

Tal es el caso su primer título, *La evaluación de la universidad,* de Carlos Pérez Rasetti. Esta publicación reúne y actualiza contribuciones del autor acerca de la evaluación universitaria, a partir de las cuales analiza las diferentes etapas de la evaluación y la acreditación en Argentina, sus dinámicas y evolución; expone y reflexiona sobre diferentes abordajes teóricos y metodológicos; y estudia casos concretos desde una mirada crítica.

Agradezco al querido Carlos por la minuciosa selección de artículos, que expresan apenas un acercamiento a su reconocida trayectoria y conocimientos en el tema. Extiendo mi agradecimiento a Carlos Marquis por prologar el primer libro de la colección, y mi reconocimiento a EDUNPAZ, nuestra editorial universitaria.

Darío Kusinsky
Rector de la Universidad Nacional de José C. Paz

PRÓLOGO

En este libro, la evaluación universitaria se encuentra presentada, analizada, cuestionada, criticada y aceptada a la vez que se desarrollan sus transcursos, conflictos, casos críticos, situación actual y prospectiva. De allí que, en este prólogo que me honra presentar, trataré de no ser redundante y solo reseñar los orígenes y aspectos de la *prehistoria* de la evaluación universitaria en el país, desde mi perspectiva personal.

La evaluación universitaria, instituida legalmente en 1995, sigue siendo materia de análisis y mejoras. Actualmente los Sistemas Institucionales de Aseguramiento de la Calidad (SIAC) son un tema protagónico; se procura que las instituciones gestionen más activamente sus actividades de evaluación y también se discute

si pueden/deben atender la certificación o acreditación de sus carreras de artículo 42, lo cual genera inquietudes y debates.

Las discusiones que en estos tiempos se suceden respecto de la evaluación y acreditación se desarrollan en campos definidos y con reglas de juego bastante claras: existe la Ley de Educación Superior, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el Consejo de Universidades y una práctica que tiene décadas de trayectoria en el sistema. Los comienzos –obviamente– fueron difíciles, no existían el campo ni las reglas, pero a pesar de todo se fueron construyendo acuerdos legítimos primero y legales después.

En 1988, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, desde el Ministerio de Educación se formularon nueve proyectos para elaborar políticas de promoción el mejoramiento educativo en los diferentes niveles del sistema, contando para ello con un préstamo del Banco Mundial destinado al diseño de proyectos de inversión para el mejoramiento de la calidad de las instituciones, administrado por el Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la República Argentina (PRONATASS) y la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El sexto de los proyectos se refería a las universidades, se denominaba Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria y fue conocido como Subproyecto 06, pero su puesta en marcha se demoró. El Subproyecto había intentado iniciarse con anterio-

ridad, pero las tensiones y desacuerdos entre radicales y peronistas lo inhibían. Sin embargo, siendo Antonio Salonia Ministro de Educación y Juan Carlos Busnelli presidente del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y Rector de la Universidad Nacional de Luján, lograron acordar su inicio en 1991. Coincidentemente, de jóvenes ambos habían sido miembros del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) que lideraba Arturo Frondizi y se tenían confianza lo cual facilitó que se elaborara el acuerdo para desarrollar el sexto proyecto.

Se decidió que el trabajo debía ser coordinado por dos personas: una indicada por el Ministerio y otra por el CIN: fuimos Víctor Sigal y Carlos Marquis, respectivamente. Con Sigal no nos conocíamos y logramos trabajar en forma armónica y productiva. El diseño original del subproyecto incluía el tratamiento de varios aspectos críticos y propuestas de mejoramiento: información estadística, gobierno de las universidades, finanzas públicas y complementarias, etc. Si bien se elaboraron propuestas en los diferentes temas, la evaluación de la calidad fue el tema protagónico que claramente generó impactos en el sistema universitario argentino.

El trabajo fue iniciado como una consultoría sobre la evaluación y promoción de la calidad de las universidades. Se procuró analizar el estado del arte en términos internacionales, auscultar el campo nacional, conocer opiniones de actores relevantes y finalmente proponer políticas, así como diseñar metodologías y procedimientos que permitieran valorar y promover el mejoramiento de

la calidad de las universidades públicas y privadas. Participó muy activamente Emilio Mignone, quien posteriormente fue el primer presidente de la CONEAU.

Entre 1991 y 1992 se desarrolló el trabajo que en tanto avanzaba generaba reacciones encontradas con universidades que temían que estos procedimientos atentaran contra su autonomía. Los avances se debatían con la Comisión de Asuntos Académicos del CIN, con la particular participación de Juan Carlos Pugliese, entonces Rector de la UNCPBA, y en reuniones plenarias con el conjunto de rectores; también con las autoridades pertinentes del Ministerio de Educación, con Consejos Profesionales, particularmente de Ingeniería y Medicina, y en múltiples y controvertidas reuniones públicas en universidades nacionales. Los rectores de las universidades privadas decidieron no participar de ese proceso.

El trabajo llevó un par de años y produjo el documento *Evaluación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. Estrategia, Procedimiento e Instrumentos* (1993), que contenía una propuesta metodológica e instrumental y proponía la creación de una Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Los resultados fueron presentados al CIN, que entonces presidía Luis Lima, Presidente de la Universidad de La Plata, al Ministro de Educación, Jorge Rodríguez, y a Susana Decibe, Viceministra. Las reacciones fueron disímiles: mientras que el CIN lo cuestionó, el Ministerio lo publicó.

Con dicha publicación parecían haber terminado las tareas del Subproyecto 06 que presentaban al gobierno nacional y a las universidades públicas propuestas de políticas e instrumentos de gestión institucional. Pero en 1993 fue creada la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), cuyo titular fue Juan Carlos Del Bello, y entonces comenzó *la historia* de la evaluación universitaria, que en este libro se desarrolla crítica y ampliamente.

Carlos Pérez Rasetti, autor de este libro, es un conocedor profundo y comprometido con el tema y un actor implicado en la política y la gestión universitaria, tanto desde las instituciones como del sistema. Siendo Rector de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral participó en la primera experiencia piloto de evaluación institucional junto con las universidades nacionales de Cuyo y el Sur; tiempo después fue miembro del Directorio de la CONEAU y más tarde Secretario Ejecutivo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES). Es un investigador activo que dirige programas de posgrado sobre gestión universitaria y es consultado por instituciones nacionales y extranjeras. Sin lugar a duda, este libro es una contribución importante y necesaria para tener una mirada global actual y prospectiva de la cuestión universitaria argentina.

Carlos Marquis, julio de 2025

UNA BREVE INTRODUCCIÓN

Mi primer contacto con los temas de evaluación de las universidades se dio cuando ya era rector de la que primero fue Universidad Federal de la Patagonia Austral y hoy es la UNPA. Eran los años noventa y la cuestión era tema de agitado debate en el sistema universitario argentino. Pero, más allá de nuestro lugar de aquellos tiempos, claramente marginal –universidad nueva, provincial, periférica–, una cadena de circunstancias nos dio un lugar privilegiado, a nuestro equipo y como institución, para observar esos debates y, luego, para subirnos al escenario de la evaluación universitaria. Por amigos de amigos, compañeros de compañeros, habíamos conocido a Carlos Marquis. Marquis había regresado del exilio en México especializado en un campo que para la Argentina era nuevo: los estudios sobre la universidad. No creo equivocarme

si digo que junto con Pedro Krotsch y Augusto Pérez Lindo eran los únicos en ese campo para aquella época.

Como estábamos tratando de hacer una universidad, lo convocamos para que nos enseñe y nos estaba acompañando en esa tarea cuando del CIN lo buscaron para integrar el primer proyecto de desarrollo de una metodología para la evaluación institucional de las universidades, en el marco de un acuerdo de los rectores con el Ministerio. Es decir, según mi convicción, lo llamaban para entrar en la historia de las transformaciones que más impactaron en el sistema universitario argentino en los últimos treinta años. Algo de esa historia cuenta él en el prólogo con el que honra estas páginas y otro poco describo yo en alguno de los capítulos que integran este libro.

Ese interés por la evaluación que nos trasmitió la época, esa aventurada confianza en un dispositivo que generaba tantas desconfianzas entre las autoridades universitarias, las agrupaciones estudiantiles, los sindicatos, hizo que nuestra universidad participara de una de las primeras tres experiencias de evaluación institucional realizadas incluso antes de que se pusiera a funcionar la CONEAU, en 1995.

De ahí en más tuve muchos maestros, muchas oportunidades de gestión, especialmente en la CONEAU y en la Secretaría Ejecutiva de los CPRES, que me dieron la oportunidad de aprender y reflexionar sobre estos temas. En los capítulos de este libro hay varios de los escritos en los que he ido pasando en limpio muchas de estas experiencias y, especialmente, los análisis y los debates que compartí con los estudiantes de mis clases de grado y posgrado durante veinte años.

I | HISTORIAS

CUARENTA AÑOS DE POLÍTICA UNIVERSITARIA Y EVALUACIÓN EN DEMOCRACIA[1]

LA DEMOCRATIZACIÓN COMO RESTAURACIÓN DE LA CALIDAD

En diciembre de 1983 asumió el gobierno del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) perteneciente a la Unión Cívica Radical (UCR); de esa manera concluía la dictadura cívico-militar que asoló el país desde marzo de 1976 y daba comienzo la etapa más larga de vigencia de las instituciones democráticas en Argentina que, enfrentando crisis y amenazas, logró juzgar los crímenes de la dictadura y establecer un pacto democrático en la sociedad que aún perdura.

1| Una versión de este capítulo fue publicada en Pérez Rasetti, C. (2024). 40 años de política universitaria y evaluación en democracia. *Pesquisa em foco, 29*(1).

Las universidades habían sufrido la represión como toda la sociedad, pero con su capítulo específico. Muchos de sus profesores, estudiantes y no docentes fueron desaparecidos, encarcelados, perseguidos y dejados cesantes, los que pudieron marcharon al exilio o sobrevivieron fuera de la universidad en un exilio interior. Las políticas de terror y persecución, más las restricciones al acceso que introdujo la dictadura (cupos, exámenes eliminatorios, aranceles), redujeron la matrícula de las universidades nacionales (UUNN) y la mantuvieron contenida (Buchbinder, 2005; Buchbinder y Marquina, 2008). A pesar de que la dictadura intentó institucionalizar sus políticas dictando una ley universitaria e implementando en los últimos años un proceso de concursos docentes (Rodríguez, 2014; Rodríguez y Soprano, 2009), la pérdida total de respaldo político, la resistencia de los sectores estudiantiles y docentes que creció y se fue haciendo más visible durante los últimos años, la derrota de Malvinas y la aceleración de la caída del régimen que eso precipitó no se lo permitieron y, al final del llamado Proceso de Reorganización Nacional, los claustros estaban prácticamente hegemonizados por sectores opositores. La fuerza claramente mayoritaria era la UCR, especialmente a través de su organización estudiantil, Franja Morada. Esta identificación entre los miembros del gobierno, muchos de ellos cuadros que se habían formado en la militancia estudiantil, y los grupos internos llevó a las autoridades del Poder Ejecutivo a la convicción de que los problemas de la universidad que estaban recibiendo se resol-

vían con democracia interna y autonomía (Stubrin, 2001). El gobierno designó cuadros de la UCR como rectores normalizadores, reconoció un centro de estudiantes por facultad, una federación por universidad y a la Federación Universitaria Argentina (FUA) como entidad federal de representación estudiantil; también estableció Consejos Superiores Provisorios presididos por los rectores normalizadores e integrados por los decanos normalizadores y el presidente y dos delegados de la federación universitaria oficializada (Stubrin, 2001; Buchbinder, 2005; Buchbinder y Marquina, 2008; Erreguerena, 2018). La integración de estos Consejos daba un lugar de suma importancia a los representantes de las federaciones universitarias estudiantiles que eran expresión de las mayorías políticas por la exclusividad que se les otorgó en el reconocimiento de un centro por facultad y una federación de centros por universidad. La conducción colegiada de la normalización resultó uniforme en términos político- partidarios y oficializó lo que Stubrin describió como:

> Los cuadros del partido radical, puestos a realizar aquella transición, cobraron protagonismo en la gestación de una nueva legitimidad universitaria. El buen resultado de aquella construcción socio-política quedó a la consolidación de la política como elemento habitual de integración interna, con fuerte presencia en el gobierno y en la burocracia universitarias (2001: 4).

La democratización de las UUNN se realizó mediante la recuperación del modelo reformista consolidado en la primera parte de la década de los sesenta, durante el último gobierno de la UCR. La restauración se realizó estableciendo el marco normativo de aquella etapa mediante la reposición de los estatutos universitarios que estaban en vigencia cuando se produjo el golpe contra el presidente Illia, en 1966. Esto se aplicó incluso para las universidades creadas durante la década de los setenta que debieron "adoptar, entre ellos, el que resulte más apropiado a sus fines" (Decreto N° 154/83, art. 4). Se eliminaron los cupos y los aranceles, se revisaron los concursos ilegítimos implementados por la dictadura, se reincorporaron profesores cesanteados u obligados a renunciar y se normalizaron los órganos de gobierno integrados por docentes, estudiantes y graduados. El lema fue: la única política universitaria legítima es la autonomía. La famosa frase reiterada por Raúl Alfonsín durante la campaña en 1983 "con la democracia no solo se vota, también se come, se cura y se educa" (Boticcelli, 2023) explicaba también la confianza en la democratización de los claustros como política excluyente a la que se confió, durante el período, la eficiencia de la gestión y la calidad de las instituciones. Aun cuando durante los años ochenta la evaluación fue un instrumento de racionalización de los programas de reforma en todo el mundo (Krotsch, 2002), estas razones explican por qué la evaluación no fue un tema de la agenda política ni de la gestión de las instituciones universitarias en el principio de la etapa democrática.

LA EVALUACIÓN SE METE EN LA AGENDA

Sin embargo, a pesar del optimismo de los primeros años y la reconfiguración del sistema universitario que significó la normalización en clave reformista de las instituciones nacionales, las condiciones políticas, institucionales y económicas se fueron deteriorando y a fines de la década los problemas presupuestarios agravados por la hiperinflación de principios de 1989 produjeron una gran conflictividad en las universidades (Buchbinder, 2005). Además, la democratización de los claustros mostró su insuficiencia para resolver las rémoras institucionales que dejaron las dos dictaduras que, con breve intermedio democrático, se sucedieron desde junio de 1966 hasta diciembre de 1983 y superar las dificultades de las organizaciones para asimilar la demanda masificada a partir de la vuelta a la democracia.

Así es que, en este contexto y con el impulso de las tendencias internacionales que propiciaban las concepciones del Estado evaluador, a fines de los años ochenta los temas de calidad y evaluación comienzan a introducirse en la agenda de los estudios académicos, en el debate político y en la gestión institucional. Mulle y Nosiglia mencionan que, en 1986, por iniciativa de la Secretaría de Asuntos Académicos de la Universidad de Buenos Aires (UBA) se implementó en esa universidad: "una tarea de evaluación de los programas de posgrado; en 1991 se creó un programa de supervisión y evaluación de la gestión docente y de capacitación y perfeccionamiento del personal encargado de su gestión" (2016: 38).

Mencionamos el caso por su significación ya que se trata de la universidad más grande y la segunda más antigua de Argentina (1821), pero también porque sus autoridades lideraron la oposición a las políticas de implementación de mecanismos de evaluación durante el primer lustro de la década de los noventa, especialmente en los debates previos a la aprobación de la Ley de Educación Superior N° 24521 (Castro, 2005; Pérez Rasetti, 2007). Pero como la UBA, también otras universidades fueron incorporando debates sobre la necesidad de contar con herramientas institucionales para el control de la gestión y la evaluación de la calidad de los procesos académicos.

En 1987, aún durante el gobierno del Dr. Alfonsín, se aprobó un acuerdo con el Banco Mundial para financiar un programa que apoyara la coordinación y la gestión de las UUNN. Cuando asume el gobierno de Carlos Menem, en julio de 1989, este acuerdo se ratificó; en ese marco se firmó el Protocolo de Concertación Universitaria (s./a., julio-diciembre 1990)[2] entre el Ministerio de Educación y Justicia y el Consejo Interuniversitario Nacional,[3] uno de cuyos objetivos era "la racionalización de las universi-

2| Se firmó el 20 de junio de 1990.

3| El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) es una persona de derecho público no estatal creado por decreto del presidente Alfonsín en 1985 y es el ámbito que reúne a los rectores de UUNN. La Ley N° 24521 de Educación Superior, de 1995, le asignó funciones de coordinación en el sistema de educación superior.

dades nacionales, como en el resto del sector público" (Mollis, 1999: 7). La firma del protocolo fue buscada por ambas partes; para las universidades el acuerdo significaba, en primer lugar, el reconocimiento de su autonomía y del CIN como contraparte del gobierno nacional, además de la valorización expresa de su rol en el desarrollo económico y social, de su actividad científica y el compromiso de apoyo para mejorar presupuestos, salarios, infraestructura y equipamiento. También se concertó la categorización de las UUNN como consultoras privilegiadas del Estado, cuestión que en los años siguientes fue imitada por muchas de las provincias que adhirieron al protocolo en estos términos.

Para el gobierno significó la alineación de las universidades en la reforma del Estado que impulsaba en un capítulo con especificidad propia y esta cuestión le resultaba especialmente clave porque la mayoría de ellas estaban conducidas por miembros del principal partido opositor, la UCR (Chiroleu e Iazzeta, 2005; Erreguerena, 2018). Desde la perspectiva de la agenda de calidad, el Protocolo de Concertación Universitaria significaba la incorporación, por primera vez en una agenda compartida por todas las universidades nucleadas en el CIN, de la cuestión de la evaluación, si bien no como política pública, sí como compromiso de la gestión institucional en estos términos: "Continuar racionalizando su organización, optimizando el uso de sus recursos y establecer mecanismos de evaluación de sus rendimientos para mejorar la calidad del sistema" (Erreguerena, 2018: 36).

El Protocolo preveía la constitución de dos comisiones de trabajo, una para los temas económico-financieros y una Comisión Académica. Esta última tenía como propósito algo tan amplio y ambicioso como "estudiar los parámetros básicos para la reestructuración del sistema universitario nacional" y, en lo particular, entre otros siete puntos se incluyó: "Diseño de metodologías para la evaluación de los rendimientos académicos". Como puede notarse, no se habla de políticas públicas de evaluación, sino de herramientas focalizadas en la gestión interna de las instituciones, más en consonancia con los reclamos del sistema respecto de que la evaluación era una cuestión relativa a la autonomía y que, en todo caso, podía aceptarse un impulso concertado con el gobierno para la adopción de estas prácticas que no estaban para nada institucionalizadas en las universidades argentinas.

Así y todo, recién a fines de mayo de 1991 se dictó el Decreto N° 990 que crea, no las dos comisiones previstas, sino una denominada "de concertación". Los considerandos remiten al Protocolo como antecedente del compromiso asumido por las UUNN para "racionalizar su organización, optimizando el uso de sus recursos y estableciendo mecanismos de evaluación de sus rendimientos para mejorar la calidad del sistema". De hecho, la evaluación fue el único capítulo de estos acuerdos que se sostuvo a través del denominado Subproyecto 06 que llevaron a cabo dos coordinadores (Carlos Marquis y Víctor Sigal) designados por el CIN y el Ministerio respectivamente. El subproyecto contó con el seguimiento

de la Comisión de Enseñanza del CIN en una primera etapa y, después, de una comisión específica integrada por académicos de las distintas regiones del país,[4] a la que el Plenario del CIN de principios de 1992 encargó la supervisión del desarrollo del proyecto (Krotsch, 2002). Más allá de los acuerdos y la participación del CIN en ellos, todo este tramo de la evaluación y la acreditación discurrió en medio de debates sostenidos, conflictos de diversa intensidad y consensos parciales y precarios en los que coexistían planteos políticos partidarios y técnicos. Lo característico de la etapa fueron las tensiones respecto del concepto y la práctica de la autonomía respecto de la evaluación. La intensión de una parte importante de las autoridades universitarias era la de asumir la evaluación, en todo caso, como una política institucional, un instrumento de su gestión autónoma y la tendencia a rechazarla en tanto política pública implementada por el gobierno (Erreguerena, 2018). Algunas universidades iniciaron acciones para avanzar en ese sentido, tratar de justificar que en realidad la iniciativa enfática del gobierno ya había sido asumida antes por propia iniciativa de las instituciones y ganar autoridad para intervenir y controlar la gestión de los coordinadores del Subproyecto 06. Así se deja plasmado en el Acuerdo Plenario 38/92 del CIN:

4| Las siete regiones en que está organizado el sistema de educación superior en los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES).

> Que la evaluación de calidad es una cuestión fundamental para la universidad y se hace necesario incorporarla a la gestión; que varias universidades nacionales se encuentran realizando experiencias en el tema, los que constituyen antecedentes importantes para alcanzar una metodología válida para la evaluación universitaria; que el tema se encuentra en permanente tratamiento en el CIN, que ha auspiciado distintas reuniones de expertos sobre ello; que para una más estrecha relación del CIN con el Subproyecto 06 y sus coordinadores se hace necesaria una comisión permanente de seguimiento y análisis, integrada por representantes académicos de cada una de las zonas en que, a los fines prácticos de análisis, se han dividido las universidades del país (Acuerdo Plenario N. 38/92, La Plata, abril 2 de 1992, citado en Krotsch, 2002: 160).

En esta línea, todavía durante 1995, la propia UBA, cuyo rector lideraba el bloque de oposición al proyecto de ley de educación superior y a sus herramientas de evaluación, se propuso una reforma integral de la universidad y de sus actividades sustantivas "con el objetivo de elevar la calidad y la pertinencia de los aportes de las actividades de la universidad". Para esto se elaboró un documento denominado "Propuesta para el cambio de la Universidad de Buenos Aires" que entre otras cuestiones planteaba la falta de una evaluación integral de las actividades y la conveniencia de desarrollar procedimientos para eso e implementar unidades de control de gestión para el seguimiento y la evaluación de las estructuras

académicas. Se realizaron algunas acciones en este marco, pero fueron abandonadas cuando algunas de las facultades fueron ingresando a los procesos de acreditación de posgrado, primero, y luego de carreras de grado organizados por la CONEAU (Mulle y Nosiglia, 2016).

En 1993 el Subproyecto 06 presenta su documento con la propuesta metodológica que había preparado: "Evaluación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. Estrategia, Procedimientos e Instrumentos" (Marquis y Sigal, 1993) que fue recibido con críticas principalmente por su perspectiva cuantitativa, su propuesta de sistema de jueces y la pertinencia de los indicadores (Krotsch, 2002) y también por la ya mencionada resistencia de una parte de las autoridades universitarias a que la evaluación esté centralizada, aun metodológicamente. Sin embargo, es ineludible reconocer que todo el proceso del subproyecto y su documento final significó un avance concreto en la instalación de la problemática de la evaluación, no solo porque proponía la creación de una comisión autónoma para gestionar las evaluaciones, lo que luego cristalizaría en la LES (1995) con la creación de la CONEAU, sino también porque consistía en una propuesta formal de metodología para la evaluación institucional que permitió, incluso a partir de su recepción crítica, la aceleración del debate y los avances que luego se institucionalizaron en la propuesta implementada por la CONEAU.

En paralelo, varias universidades acuerdan realizar instancias de evaluación institucional con la asistencia de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) que desde su creación a mediados de 1993 había impreso una notoria dinámica a estas políticas. Entre 1994 y 1995 se firman dieciséis convenios en los que las universidades se hacen cargo del control de sus procesos de autoevaluación y la SPU aporta los comités de pares evaluadores para la instancia de evaluación externa. En 1995 se llegaron a realizar tres evaluaciones institucionales[5] en este marco y los demás acuerdos fueron transferidos a la CONEAU para su continuación a partir de su puesta en marcha en agosto de 1996 (Marquis, 1996a, 1996b; Mulle y Nosiglia, 2016). En 1994 se crea la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) con el objeto de fortalecer la calidad de las carreras de perfil académico del cuarto nivel cuya oferta había crecido mucho en los últimos años. La CAP realizó una convocatoria voluntaria en la que participaron más de trecientas carreras (Marquis, 1996a, 1996b; Araujo, 2014).

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Finalmente, con la aprobación de la Ley de Educación Superior N° 24521 en agosto de 1995 se le da un marco de institucionalización a la política de evaluación y acreditación en el sistema

5| Fueron las evaluaciones de las universidades nacionales de Cuyo, del Sur y de la Patagonia Austral.

universitario argentino. La ley fue amplia e intensamente discutida antes y después de su remisión al Congreso (Castro, 2005) y fue finalmente aprobada en un contexto de conflicto con parte de las autoridades universitarias y un muy importante sector estudiantil. Esto a pesar de las muchas enmiendas que fue recibiendo en las negociaciones previas, incluso de los mismos que mantuvieron su oposición hasta después de sancionada (AA.VV., 1995). En este marco, la evaluación fue uno de los temas más criticados. Se cuestionó su carácter externo, la injerencia del poder político, pero especialmente el régimen de acreditación de títulos de interés público que se establece en el artículo 43. Estas cuestiones eran percibidas como limitantes de la autonomía universitaria (Pérez Rasetti, 2007). Lo que la Ley N° 24521 (agosto de 1995) hizo fue institucionalizar las políticas de evaluación. Para eso estableció procesos obligatorios para evaluación institucional (art. 44), para acreditación de carreras de grado consideradas de riesgo (arts. 43 y 46) y para todas las carreras de posgrado (art. 46) y creó una agencia, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU),[6] encargada de gestionar esos

6| La ley autoriza también la creación de agencias privadas para evaluación institucional y acreditación (art. 45) de carreras de grado y posgrado, pero esto no funcionó realmente. En la primera década del 2000 se crearon dos agencias integradas por distintos grupos de universidades privadas. Solo fueron autorizadas a hacer evaluaciones institucionales. Una de estas agencias completó la evaluación de dos de las universidades que la integraban y no

procesos (art. 46 y 47), evaluar los proyectos institucionales de nuevas universidades nacionales (art. 49), en el reconocimiento nacional de universidades provinciales (art. 69) e intervenir en la autorización de las nuevas universidades privadas (arts. 62 al 65). Más allá de las disputas, lo negociado y las modificaciones que fue asumiendo el texto de la ley desde que se propuso al debate del sistema hasta que fue sancionada, sus intenciones eran evidentemente coherentes con el marco de las reformas neoliberales del gobierno de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999). Aunque algunas herramientas de esta intencionalidad quedaron aminoradas o, incluso, desdibujadas, la intención de que la ley sirviera para promover un mercado de la educación superior como existía en otros países de la región, como Chile y Colombia, especialmente, siguió siendo evidente en el texto aprobado. Para eso las herramientas de evaluación introducidas jugaban un papel especialmente significativo: se trataba de exponer (calificar) los productos (instituciones y programas o carreras) ante el mercado de manera de ponerlas a competir entre sí (Pérez Ra-

sucedió nada más. Seguramente esta operación resultaba cara y no otorgaba una legitimidad que pudiera competir con las evaluaciones de CONEAU por las que ninguna universidad debe pagar nada. Había más interés, seguramente, en poder realizar los procesos de acreditación que, a diferencia de la evaluación institucional, tienen efectos jurídicos sobre las carreras, pero como esta función nunca se les autorizó, estas agencias quedaron en desuso.

setti, 2007, 2010). Si bien se mantenía el financiamiento estatal como principal sostenimiento y componente presupuestario de las instituciones universitarias nacionales, se les otorgaba mayor autarquía para administrar y se las habilitaba para buscar nuevos ingresos tanto mediante el cobro de aranceles como por la venta de servicios. Aun cuando la presión política de la oposición en el Congreso, respaldada por la comunidad universitaria nacional, había logrado limitar la aplicación de fondos provenientes de eventuales aranceles a becas u otras acciones de apoyo estudiantil directo, esto solo se aplicaba a las carreras de grado y no incluía las ofertas a distancia, las carreras de complementación curricular[7] y, especialmente, las carreras de posgrado que habían crecido exponencialmente en los últimos años y que las UUNN nunca consideraron incluidas dentro de la tradición de gratuidad iniciada en 1949. La estrategia a la que la ley contribuía era clara, los procesos de evaluación y acreditación con resultados públi-

7| Las carreras de complementación curricular (CCC) o carreras con requisitos especiales de ingreso son propuestas de formación de grado cuyo currículo solo contiene el ciclo superior de una licenciatura requiriéndose, para ingresar poseer un título obtenido en un instituto de educación superior (no universitario) o el de una carrera corta universitaria, compatible con la especialidad de la propuesta de formación complementaria. También adquieren esta modalidad carreras de profesorado universitario que ofrecen la formación pedagógica complementaria a egresados de otras carreras de grado. En este momento existen varios cientos de CCC en las universidades argentinas.

cos expondrían la situación de las instituciones y las carreras y las diferenciarían frente a "la clientela" a la que proporcionaba información para realizar sus elecciones. Una información que antes no estaba disponible, lo que permitía que todas las instituciones gozaran de un, en general, indistinto prestigio de la universidad pública. Presionados por esta competencia inducida, las instituciones y las carreras con problemas o déficits deberían recurrir al propio (nuevo) mercado para conseguir fondos que les permitieran financiar las mejoras y volverse competitivos. La regla fue que la competencia generara calidad y asignara la pertinencia que las políticas públicas, a juicio de las autoridades políticas de la época, no eran capaces de resolver. En los sistemas de mercado la evaluación y la acreditación de instituciones en funcionamiento es siempre voluntario. En cambio, las reformas de la LES requieren obligatoriedad justamente porque se trata de impulsar la creación de un mercado que no existía y para eso es necesario que la evaluación y la acreditación produzcan una diferenciación de las instituciones y de las carreras de manera de inducir la competencia (Pérez Rasetti, 2007). Sin embargo, como señaló Pedro Krotsch:

> La producción de la política constituyó un proceso social de intenso intercambio y negociación de posiciones y objetivos en un proceso de ajuste mutuo cuyo producto final en términos de la implementación de la misma a través de la CONEAU refleja algunos de los objetivos iniciales de la política oficial pero

> también los de los otros actores sociales (el CIN primero y luego el Legislativo) que intervinieron en el proceso (2005: 12).

A esta modulación de las políticas de evaluación producida durante el proceso de formación de la LES se irán sumando nuevos matices a lo largo de la implementación de cada una de las líneas principales que comprenden el sistema. La integración de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación fue cuestionada porque siete de los doce integrantes del directorio serían nominados por el Congreso, tres por cada una de las cámaras y uno por el Poder Ejecutivo, lo que para algunas autoridades universitarias era visto como una impropia injerencia de la política en la evaluación del sistema. Sin embargo, dos cuestiones mitigaban esta preocupación, el requisito de que "en todos los casos deberá tratarse de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica"(art. 47, LES), es decir, la pertenencia y legitimación por el sistema de los que fueran propuestos, y el hecho de que la composición política del CIN era, en ese momento, una suerte de espejo de la del Congreso, siendo las fuerzas mayoritarias en ambas cámaras el justicialismo y el radicalismo que también componían los dos bloques hegemónicos entre los rectores de las UUNN y, de este modo, se aseguraban decidida influencia en elección de los candidatos que serían propuestos, tanto por mayoría como por minoría (Pérez Rasetti, 2013; Erreguerena, 2017). El hecho de fueran el propio CIN, con tres, y el CRUP, con uno, los proponentes de la otra parte mayoritaria de los

doce miembros del directorio solo dejaba, al menos teóricamente, afuera del ámbito universitario al representante de la Academia Nacional de Educación, pero solo parcialmente porque esta disposición siempre fue sospechada de actuar como un subterfugio del gobierno para habilitar una mayor participación del sector universitario privado ya que, por aquellos años, el rector de la Universidad de Belgrano tenía una evidente influencia en la Academia.[8]

Además de la pertenencia al sistema de los miembros de la CONEAU, tanto los títulos incluidos en el régimen de interés público del artículo 43 de la LES como las normas de acreditación debían ser aprobadas por el Ministerio en acuerdo con el Consejo de Universidades y lo mismo sucedía con los estándares para la evaluación de los posgrados. Como señalan diversos autores (Araujo, 2014; Marquis, 1996b; Mulle y Nosiglia, 2016) finalmente los recelos respecto de la vulneración de la autonomía quedaron en gran medida superados: tanto las evaluaciones institucionales como las acreditaciones se basan en autoevaluaciones realizadas previamente por las propias universidades y carreras, la mirada externa instrumentada por la CONEAU se basa siempre en el juicio de pares académicos provenientes de las instituciones y legitimados por el sistema y las acreditaciones de grado se realizan

8| En la práctica verificada durante estos años los miembros del directorio propuestos por la Academia siempre fueron personas con importante trayectoria universitaria y no siempre realizada en el sector privado.

mediante la aplicación de estándares y normas que establece el Ministerio en acuerdo con el Consejo de Universidades para cuya aprobación se apoya mediante una práctica sostenida en el tiempo, en propuestas surgidas del debate en el seno de las asociaciones de facultades o carreras de las respectivas disciplinas o profesiones (Guaglianone, 2013; Mulle y Nosiglia, 2016).

IMPLEMENTACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

La LES establece que las evaluaciones externas complementan un proceso de autoevaluación llevado a cabo por la propia institución y que deberá hacerse "en el marco de los objetivos definidos por cada institución" (art. 44). Los recelos que despertaba en general en las universidades la intención del gobierno de implementar evaluaciones institucionales externas y la prevención respecto de que en estos procesos se pudieran aplicar modelos internacionales o estándares no compatibles que pudieran terminar impugnando o descalificando a las universidades evaluadas actuaron fuertemente para que el artículo 44 de la LES resultara tan considerado respecto de las individualidades institucionales. Así es que, en esa línea, la CONEAU, en el momento de iniciar las actividades de evaluación institucional, aprueba a través de la Resolución CONEAU 094, un documento denominado *Lineamientos para la Evaluación Institucional* (CONEAU, 1998) que explícitamen-

te se inscribe en el marco de los debates que sobre la evaluación se dieron en el sistema desde fines de la década de los ochenta y hace referencia los Acuerdos Plenarios 50/92 y 133/94 del CIN. El documento recoge los criterios que sobre evaluación institucional establece la LES. En este documento leemos:

> Se parte, como antes se dijo, de una premisa básica: el respeto irrestricto a la autonomía universitaria, principio que goza de jerarquía constitucional (art. 75. inc. 19 Constitución Nacional). *Este valor subraya el respeto por el proyecto institucional que cada institución determine para sí misma*. Se desprende necesariamente de ello, que no es posible concebir un modelo estricto o predeterminado, fundamentalmente porque las evaluaciones institucionales son procesos abiertos y perfectibles, y porque las instituciones son diversas: hay universidades grandes y otras pequeñas, unas privadas y otras nacionales, unas concentradas y otras dispersas, unas con larga tradición y otras nuevas (CONEAU, 1998: 7, énfasis añadido).

Como se puede ver, los *Lineamientos* traducen "el marco de los objetivos definidos por cada institución" contenido en la Ley por el concepto de "proyecto institucional". Para la CONEAU, en razón de la autonomía, el modelo contra el cual debe realizarse la evaluación institucional de cada universidad es su propio proyecto institucional. Estos tempranos *Lineamientos* son, más que un documento metodológico, un sistema de garantías que se proponía

contribuir a superar la recelosa recepción que tuvo parcialmente (recordemos que un grupo de universidades ya habían convenido con el Ministerio la realización de evaluaciones institucionales antes de aprobada la ley) la evaluación externa gestionada por la CONEAU, es decir, instrumentada por fuera de las instituciones universitarias. Para eso los *Lineamientos* recogen y desarrollan una concepción que se deduce de la LES. Podríamos resumirlos así: la autonomía es constitutiva de la universidad argentina, por lo tanto, no hay, al menos teóricamente, un modelo de universidad que resuma la calidad institucional y son las propias instituciones las que deben generar su modelo institucional y contra este debe medirse la institución real. Así como ley y *Lineamientos* contribuyeron a despejar desconfianzas, también generaron dificultades metodológicas derivadas de este marco teórico en el que se inscribieron los primeros años de evaluación institucional en Argentina. Como no hay evaluación sin criterios de referencia, sin estándar, en la medida en que evaluar es comparar, la evaluación es una operación que requiere un modelo de calidad previamente establecido. En este contexto, en sus primeros años la evaluación institucional se enfrentó a dos problemas, por un lado, su viabilidad dependía de que cada universidad efectivamente hubiera construido y explicitado un modelo de calidad en su proyecto institucional y, por otro, lo bien lograda que estuviera la autoevaluación, esto en la medida en que todo estándar se construye sobre un consenso sobre aspectos objetivos, la metodología para incor-

porar la información, y otro sobre cuestiones relativas, la constitución del paradigma de calidad con el que se comparará la institución a evaluar. Con todo, la ausencia en el texto legal de alguna referencia de pertinencia hacia la función social de cada una de las instituciones situada e historizada, que actúe como parámetro externo para considerar la calidad del respectivo proyecto institucional podría resultar en la afirmación de una cierta infalibilidad de la autonomía: lo que sea que la universidad defina como su proyecto institucional, bien o mal, resulta en el paradigma de su calidad y pertinencia[9] (Pérez Rasetti, 2013).

La propia CONEAU agregó, a estas consideraciones hacia la autonomía contenidas en la LES, otras propias. Apoyándose en el hecho de que las primeras evaluaciones institucionales se hicieron voluntariamente a partir de acuerdos entre las universidades y la SPU y que los convenios que no llegaron a concretarse antes de la implementación de la CONEAU fueron transferidos a esta por la SPU, se mantuvo la práctica de que el inicio de un proceso de evaluación institucional (autoevaluación y evaluación externa) se realizara ante el requerimiento voluntario de cada universidad

9| Inevitablemente, en los procesos que realiza la CONEAU para la evaluación de proyectos institucionales de propuestas de nuevas instituciones universitarias privadas, para la implementación de instituciones nacionales o el reconocimiento nacional de las provinciales, se realizan evaluaciones que utilizan criterios establecidos en la LES, en normas reglamentarias y en instrumentos de la CONEAU.

para firmar con la CONEAU un convenio a tal fin (Marquis, 1996a, 1996b; Mulle y Nosiglia, 2016). Eso, aunque la LES establece la obligatoriedad de las evaluaciones cada seis años. Tampoco la SPU ejerció nunca ningún control jurisdiccional para obligar a realizar las evaluaciones ni para que las universidades cumplieran los plazos. En todo caso se limitó, durante algunas gestiones, a apoyar con financiamiento las autoevaluaciones o el desarrollo de proyectos institucionales, incentivando la adhesión de las universidades a los preceptos de la LES. Como se puede ver, la implementación de las políticas de evaluación en Argentina sigue su modo negociado, pragmático y consensuado entre las resistencias y los consensos.

En este contexto político, normativo y metodológico, la evaluación institucional fue realizando avances, sumando instituciones y publicando los informes resultantes de los procesos realizados. A principios de los años 2000 ya había sumado una cantidad importante de universidades y también algunas de las más tradicionales habían convenido en participar de estos procesos, como la Universidad Nacional de Tucumán (1998), la del Litoral (1999) y la Universidad Nacional de Córdoba (2004). Con todo, se verificaban una serie de dificultades: muchas veces las autoevaluaciones eran deficitarias, no facilitaban la tarea de los comités de pares externos, en algunos casos se verificaba que algunas instituciones ni siquiera basaban sus juicios en datos duros que fuera posible verificar. Los informes de evaluación externa terminaban siendo

diversos e incomparables, descriptivos, carentes de juicios evaluativos y, por lo tanto, difícilmente aprovechables. La dificultad de las instituciones para construir el objeto de la evaluación terminaba resultando en que los pares evaluadores aplicaban, subjetivamente, las propias imágenes subjetivas de modelos universitarios ideales, no explicitados y, por lo tanto, ni siquiera consensuados en el propio comité actuante.

La reflexión sobre estos problemas llevó a la CONEAU a tomar dos decisiones que significaron cambios importantes en los procesos de evaluación institucional. Por un lado, implementó una base de datos (Sistema de Información para la Evaluación y el Mejoramiento Institucional - SIEMI) en la que las universidades deben cargar cierta cantidad de información que se considera necesaria para tener a la vista al realizar la autoevaluación y luego la evaluación externa. Se ideó este mecanismo para contribuir a que las instituciones construyeran un paquete mínimo de datos en el que basar sus procesos de autoevaluación. Para las evaluaciones externas la información del SIEMI es útil también, pero por los tiempos que requieren los procesos, casi siempre está desfasada respecto del momento en que se produce la visita del Comité de Pares y, por eso, estos suelen requerir su actualización.

Y, en segundo lugar, se introdujo una Guía de Pares (CONEAU, Resolución N° 382/11; CONEAU, 2016) conformada por una serie de preguntas que los miembros de un comité de pares debieran hacerse y responder frente a la institución que están examinado. Las

preguntas son, por ejemplo, "¿Existe un plan de desarrollo institucional y/o un plan estratégico que se articule con la misión y los objetivos institucionales?". Es sencillo advertir que de esta pregunta se derivan criterios o estándares como este: la institución debería tener un plan de desarrollo institucional o un plan estratégico y estos deberían articular la misión con los objetivos institucionales. La guía funciona, entonces, como una suerte de batería de estándares, algo que no es totalmente compatible con lo que establece la LES para la evaluación institucional: "en el marco de los objetivos definidos por cada institución" (art. 44) y solo permite los estándares para las acreditaciones y deben ser establecidos por el Ministerio en consulta con el Consejo de Universidades (art. 45). Más allá de que podría decirse que la guía está compuesta de criterios bastante obvios, es claro que no responde a lo previsto en la LES.

El diagnóstico que determinó la elaboración y aplicación de la Guía y que reemplazó el temprano documento llamado *Lineamientos para la Evaluación Institucional* (CONEAU, 1998) que la CONEAU nunca derogó, pero tampoco difunde y promueve actualmente, fue que, sin algún parámetro disponible, los documentos de evaluación institucional terminaban siendo textos disímiles, a veces farragosos, de organización confusa, que solo describen y no contienen juicios evaluativos. También que, carentes de criterios o estándares formalmente establecidos, los pares evaluadores probablemente terminaban aplicando, de hecho, los criterios de calidad institucional

que deducen de sus modelos de universidad o que derivaban de una cierta idealización de su propia universidad.

En septiembre de 2022 algunos asesores de la Comisión de Acreditación del CIN propusieron al debate un documento de circulación restringida en el que, entre otros temas, cuestionaban la Guía de Pares por, justamente, fungir como estándares que no estaban previstos en la legislación para la evaluación institucional. De cualquier manera, lo que planteaba el documento era que esa restricción operaba para la CONEAU, pero reivindicaban sutilmente que estaría habilitado para dictar criterios respecto de la evaluación institucional, el sistema universitario, es decir, el Consejo de Universidades. La verdad es que esto no es cierto: la Ley de Educación Superior N° 24521 solo autoriza el establecimiento de estándares o criterios de evaluación para los procesos de acreditación de carreras de grado sujetos al régimen de acreditación del artículo 43 y para las carreras de posgrado. Ni la CONEAU, por supuesto, cuyo rol es procedimental, no normativo, pero tampoco el Consejo de Universidades ni el propio Ministerio tienen autoridad conferida por la LES para crear criterios o estándares para esta función de evaluación institucional (artículos 44 y 45 *in fine*).

Sin embargo, no es posible negar el problema metodológico que afecta la eficacia de los procesos de evaluación institucional y que, de algún modo fronterizo con las normas, si se quiere, la Guía contribuye a ordenar. Sin embargo, este problema podría superarse si se diseñara un instrumento no prescriptivo, sino meramente or-

denador del discurso evaluativo de los comités de pares. Un guion o índice de temas que, al no ser normativo sino solo organizador del trabajo de los comités de pares y de su informe, señale los temas que son pasibles de consideración y permita su análisis ordenado, descartando los que no estén presentes e incluyendo los que sí, sin que eso signifique un juicio de valor o el señalamiento de una carencia frente a un requisito obligatorio de ningún tipo. Perfeccionar la guía sería importante ya que, más allá de su legalidad fronteriza, no solo orienta el trabajo de los comités encargados de las evaluaciones externas sino que, además, resulta de mucha utilidad para las instituciones que la utilizan para ordenar sus autoevaluaciones, advertidas de que esas guías serán la agenda de las observaciones que realizarán los evaluadores externos.

LLEGA EL MOMENTO DE LA ACREDITACIÓN DE CARRERAS

Varias universidades resistieron la aplicación de algunos artículos de la ley, especialmente los relativos a la evaluación y acreditación, y hubo dieciocho universidades que fueron a la justicia a plantear cuestiones de inconstitucionalidad respecto de los artículos controvertidos. Pero los fallos fueron adversos a los reclamos de las instituciones, salvo en el caso de la UBA que quedó eximida de la obligación de acreditar sus carreras de grado y posgrado por un fallo de 1996 (Mulle y Nosiglia, 2016).

Sin embargo, la acreditación en el caso de los posgrados se convirtió rápidamente en una distinción deseable para carreras aranceladas que disputaban, a diferencia de las de grado que continuaron gratuitas en el sector público, en un cuasi mercado crecientemente competitivo (Abatedaga, Ahumada y Regis, 2009). Tal es así en 1997, el Consejo Superior de la UBA tuvo que autorizar a sus facultades para que:

> En los casos que se considere conveniente, la presentación voluntaria a las evaluaciones y la acreditación de las carreras de posgrado ante la Coneau, aclarando que no implicaba la renuncia a la plena vigencia de la autonomía universitaria, por haber sido de carácter voluntario (Mulle y Nosiglia, 2016: 41).

Esta política tuvo una interrupción durante un año (2000-2001), y para eso se argumentó que no estaban dadas las condiciones para asumir los dictámenes de la CONEAU. La decisión fue coincidente con la decisión de la entonces Secretario de Educación Superior de establecer la obligatoriedad de indicar, en las publicidades de las carreras, la condición o no de acreditación. Al año, otra vez la presión de las facultades, pero especialmente de los docentes involucrados en las carreras de posgrado, hizo que el rector de la UBA estableciera una negociación con el presidente de la CONEAU, Juan Carlos Pugliese, quien le facilitó las condiciones para decidir un retorno honorable.[10]

10| Testimonio del autor de este trabajo.

La concepción de mercado que caracterizó a la acreditación de carreras de posgrado, más allá de estas particularidades que presentó la UBA, fue aceptada pacíficamente por las instituciones universitarias públicas y privadas. Si bien ha habido distintos cuestionamientos metodológicos a lo largo de estos años, su inscripción en una política en la que el Estado ofrece un instrumento calificador de productos para un cuasi mercado de carreras aranceladas compitiendo entre sí nunca fue impugnado. Este carácter competitivo está enfatizado por el hecho de que la acreditación de posgrado admite una calificación jerarquizada en tres categorías (A, B y C) que se aplica de manera optativa a pedido de las instituciones y que subraya la función diferenciadora que cumplen estos procesos.

En el caso de la acreditación de las carreras de grado, la adhesión de las universidades fue generalizada, con la casi sola excepción de la UBA que, amparada en aquel fallo de 1996, mantuvo su rechazo a los procesos de acreditación por varios años. En 2004 el Consejo Directivo de la Facultad de Ingeniería aprobó la presentación de sus carreras a la CONEAU, con la oposición del decano lo que determinó, junto con otras causales, en la destitución del decano y en la generación de un conflicto con el Rectorado y el Consejo Superior. La Facultad de Veterinaria participó en la acreditación experimental del Mercosur (MEXA) que, aunque para las carreras de Argentina era administrada por la CONEAU, como se trataba de un acuerdo internacional, excedía las mandas de la LES. Una acreditación regional era, por supuesto, una distinción

deseable y como solo participaban algunas carreras por invitación, ya que se trataba de una etapa experimental, no era para dejarla pasar.

La aplicación del artículo 43 de la LES para la acreditación de las carreras generó también un grave conflicto institucional en la Universidad del Comahue. Sin bien en 1999/2000 se había realizado sin problemas la acreditación de la carrera de Medicina, incluso adelantándose a sus obligaciones y participando en la primera convocatoria voluntaria realizada por la CONEAU, en 2004 las cosas cambiaron drásticamente. La Facultad de Ciencias Agrarias rehusó presentarse a la acreditación obligatoria, la Facultad de Ingeniería presentó sus carreras, pero con la oposición del claustro estudiantil. Se desató un conflicto que se prolongó por más de un mes, con marchas y tomas y un elevado nivel de enfrentamiento en los medios de comunicación regionales y el involucramiento de sectores políticos y sociales externos a la universidad (Penchulef Hernández, 2017; Tiscornia, 2009).

Varios factores facilitaron la participación masiva de las carreras en los procesos de acreditación. Por un lado, desde los años ochenta las prácticas de acreditación comunes desde hacía muchos años en las universidades norteamericanas se habían extendido a muchos otros países y su adopción en la Argentina era vista como algo inevitable por las comunidades de las disciplinas más inmediatamente involucradas (medicina, ingeniería). A diferencia de lo que sucedía con las evaluaciones institucionales, los resultados de la

acreditación importaban un bien jurídico que las autoridades de las facultades y de las carreras no podían desatender (Camou, 2007). Cuando se implementó la primera convocatoria para la acreditación de carreras de medicina en 1999, esas facultades y también las de ingeniería, trece de cuyos títulos estarían incluidos en la siguiente convocatoria, llevaban varios años trabajando en la preparación de los estándares, la definición de contenidos mínimos e, incluso, la elaboración de instrumentos metodológicos para la acreditación que propusieron a la CONEAU. Pero también hubo una serie de decisiones de la agencia que fueron corriendo, desde el principio, la acreditación de carreras de grado del lugar de una herramienta de control al de una instancia de evaluación para el mejoramiento de la calidad. Para los resultados de la acreditación, entre los obvios de acreditar o no acreditar, la CONEAU introdujo una tercera opción: la acreditación por tres años, en lugar de los seis de las que acreditaran plenamente, con compromisos de mejora para aquellas carreras que, "a pesar de no haber logrado el perfil previsto por los estándares, presentan elementos suficientes para considerar que el desarrollo de los planes de mejoramiento permitirá alcanzarlo en un plazo razonable".[11] La creación de esta instancia fue tan importante que permitió contener al 80% de las carreras que se presentaron en las convocatorias realizadas durante los primeros años en

11| CONEAU Ordenanza 075/23. Recuperado de https://www.coneau.gob.ar/coneau/acreditacion-de-carreras/carreras-de-grado/normativa-y-procedimiento/

los que, evidentemente, el 90% de las carreras (hubo un 10% de carreras que no acreditaron) no reunía las condiciones para acreditar. Sin esta opción la acreditación hubiera fracasado, ya sea siendo rechazada porque el sistema no hubiera soportado la no acreditación generalizada o porque, para evitar ese extremo, las evaluaciones se hubieran vuelto laxas e inocuas perdiendo toda relevancia en tanto sistema de calidad.

Otras dos herramientas contribuyeron a este primer cambio de sentido político que el sistema fue produciendo en la implementación de los procesos de acreditación de carreras de grado. Se incorporó la autoevaluación como instancia previa a la revisión externa. La autoevaluación estaba prevista en el artículo 44 de la Ley N° 24521 como instancia obligatoria para la evaluación institucional, pero no para los procesos de acreditación. Su incorporación por parte de la CONEAU también en la acreditación introduce el protagonismo de las instituciones en estos procesos, facilita que las carreras desarrollen una cultura de calidad y que cada comunidad académica se comprometa con los diagnósticos y propuestas de mejora que surgen de este diálogo entre autoevaluación y evaluación externa. Permite, además, que los integrantes de las carreras mantengan un cierto control de parte del proceso de acreditación, otorgándoles una confianza con la que no contarían si todo se resolviera mediante la mera examinación externa frente a la que permanecerían pasivos. El otro factor de cambio fue la introducción de la obligatoriedad de presentar planes de mejoramiento en el marco

de la autoevaluación. Esta decisión completa la anulación del sesgo normativo y fiscalizador que la ley pensó para las acreditaciones de grado: el objeto de la acreditación deja de ser la constatación del estado de cumplimiento de una serie de estándares para colocar en ese lugar al mejoramiento de la calidad.

EL GIRO DE SENTIDO SE COMPLETA EN LOS GOBIERNOS KIRCHNER (2003-2015)

En 2004, con mejor situación de la economía y de las finanzas del Estado, y decidido por el gobierno el desarrollo de la educación y de la educación superior en particular como una prioridad, un aporte financiero casi simbólico realizado en 2003 a las primeras nueve carreras de medicina que pasaron por los procesos de acreditación (Broto, 2003) se convirtió en un programa de calidad que comenzó con las carreras de ingeniería que en ese momento estaban en acreditación. El desarrollo de la primera versión, Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de la Ingeniería (PROMEI I), durante los años 2004 y 2005, que ya contaba con un financiamiento sustantivo para apoyar los planes de mejoramiento de las carreras de ingeniería que habían pasado por el proceso de acreditación, marcó el momento de consolidación de esta política y cambió radicalmente el sentido de la acreditación. El Proyecto tenía características que definen la nueva concepción, apartada ya definitivamente de la que impulsaba la LES. Los fondos no eran

competitivos, se asignaron a todas las carreras, cualquiera sea el resultado obtenido en la acreditación (García de Fanelli, 2012). Para las carreras que alcanzaron el mejor nivel de acreditación el financiamiento apuntala la búsqueda de la excelencia, para las que se comprometieron a implementar estrategias de mejoramiento están destinados a sostener esas iniciativas y en el caso de las que no acreditaron, los proyecto parten de sus fortalezas para construir desde ahí condiciones que permitan el desarrollo de la calidad posible (García de Fanelli, 2012).

De ahí en más se institucionalizaron los programas de mejoramiento como parte de la acreditación de carreras de grado de interés público y hubo un "Programa de Mejoramiento" para cada etapa de ingeniería y luego para las carreras de agronomía, las de farmacia y bioquímica, agronomía, veterinaria, arquitectura, ingeniería en recursos naturales y forestal, odontología, medicina, y así siguiendo.

De esta manera queda completado el giro de sentido que la política le dio a la acreditación. La descripción de este desplazamiento me parece más fácil hacerla utilizando una clasificación de modelos de relación entre políticas públicas y sistemas de evaluación que desarrollé en un trabajo anterior (Pérez Rasetti, 2010). Dos de los modelos propuestos corresponderían, uno a la acreditación de grado en el marco de lo propuesto por la Ley N° 24521 (modelo de calificación) y otro a la situación actual (planificación). En el primer caso se caracteriza una relación en la que la política utilizaba a la eva-

luación como calificadora de productos para el mercado, se limita a aportar la descripción de las carreras y, por lo tanto, a jerarquizarlas públicamente produciendo una dinamización del mercado. En el segundo, la acreditación es parte de un proceso en que se realizan diagnósticos, se formulan proyectos de mejoramiento de las carreras y el Estado concurre con el financiamiento como parte de sus responsabilidades para con las universidades públicas.

ADEMÁN DE RECOMPOSICIÓN NEOLIBERAL

Está bastante claro que el espacio de la acreditación de carreras de grado es el que más disputas de sentido concentra dentro del campo de la evaluación universitaria de Argentina. Con la llegada al gobierno del presidente Mauricio Macri (2015-2019), en diciembre de 2015, se inaugura una nueva etapa de políticas neoliberales en la Argentina y esto se vio reflejado también en el campo de la acreditación un par de años después. Al mismo tiempo que se desfinanciaba el programa de calidad y se retaceaban las convocatorias para financiamiento de planes de mejoramiento de las carreras, un sector de las autoridades universitarias impulsó en el CIN un cambio de sentido para la acreditación de carreras de grado que se instrumentó mediante la introducción de una nueva doctrina para los estándares. La nueva doctrina se formuló inicialmente en un documento del CIN aprobado por Resolución del Comité Ejecutivo Nº 1251 el 28 de septiembre de 2017. El Consejo de Universida-

des adoptó este documento en acuerdo plenario el 21 de diciembre del mismo año: APCU 177/17. Los nuevos estándares derivados de esta nueva doctrina se aprobaron en el Consejo de Universidades un año más tarde: APCU 178/18 del 11 de diciembre de 2018.

Estos estándares son transversales, es decir, aplicables a todas las carreras, aunque para que se establezca su vigencia para cada una deben aprobarse nuevas normas específicamente en cada caso, como se ha hecho ya con las carreras de ingeniería, farmacia, bioquímica, licenciatura en química, computación e informática, geología y medicina. La nueva doctrina retrocede respecto de los cambios políticos de sentido que durante los años de vigencia de la LES fueron introduciendo los distintos actores del sistema, e intenta reponer el sentido normativo y fiscalizador originalmente establecido en el régimen del artículo 43. Lo distingue drásticamente de la evaluación institucional del artículo 44 y postula que el objetivo de la acreditación no es la mejora, sino la verificación de ciertos estándares para la garantía respecto de las actividades reservadas al título de estas carreras incluidas en este régimen. La evaluación, en consecuencia, debe circunscribirse a ese objetivo y abandonar la pretensión instalada por la política y la negociación durante los años anteriores, que permitió orientar la acreditación de las carreras de grado al mejoramiento, articulada con los programas de calidad que financian los cambios necesarios después de los procesos de acreditación. Para efectivizar esto se cambia la conceptualización de los estándares. Lo nuevo es que se considera que el cumpli-

miento de los estándares es variable de acuerdo a las condiciones institucionales y no, ya, taxativo. Esto se va a ver reflejado en varios aspectos de los nuevos estándares, especialmente en la perspectiva en la que se instalan al observar solo "condiciones", es decir, insumos, y dejar totalmente de lado los procesos y los resultados. También cuando establecen que la verificación del cumplimiento se hace a partir de la justificación argumental que realiza la carrera o institución, no ya a mediante datos duros o evidencias.

Esta nueva doctrina transfiere la acreditación de la configuración de "planificación" a la de "calificación" (Pérez Rasetti, 2010, 2023), la saca del lugar de compromiso del Estado con el mejoramiento de las carreras y la retrotrae a la calificación descomprometida propia del Estado evaluador, es decir, del neoliberalismo.

Más allá de los avances que se verificaron en la aplicación de la nueva doctrina a los estándares específicos de varias carreras, subsiste la disputa respecto de ambas concepciones tanto en el CIN como, especialmente, en la aplicación práctica de la nueva doctrina ya que la CONEAU trabaja las acreditaciones con las mismas herramientas metodológicas con que lo hacía antes de estas novedades, sigue requiriendo la presentación de planes de mejoramiento en los informes de autoevaluación y continúa ejerciendo un control de su cumplimiento posterior a la acreditación.

LO NUEVO NO EMPEZÓ. SISTEMAS INSTITUCIONALES DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

A contrapelo de esta tendencia, en el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) se impulsó durante 2021 una iniciativa para aprobar un régimen de certificación de la calidad de aquellas carreras cuyos títulos no estuvieran incluidos en el régimen del artículo 43 de la LES. El diagnóstico fue que luego de veinte años de prácticas de acreditación había un consenso extendido en el sistema universitario respecto de la validez de estos procesos, que existía una creciente presión para la inclusión de nuevos títulos en el régimen de acreditación y que la incorporación de un procedimiento específico que permitiera la evaluación de las carreras no incluidas en el régimen resultaría una estrategia adecuada para el mejoramiento de la calidad. En diciembre de 2021, en el plenario de rectores y rectoras del CIN se aprobó un documento denominado "La universidad argentina: hacia el desarrollo económico y el progreso social" que contenía siete puntos consensuados de política universitaria. Entre estos el punto 5 postulaba la existencia de:

> Títulos habilitantes cuyas propuestas de formación deben pasar por procesos de acreditación y títulos a los que no se les requiere tal exigencia, aunque la búsqueda de la mejora continua podría, cuando no debería, extenderse a las carreras que habitualmente nominamos como del artículo 42, me-

> diante un sistema de certificación (no ya acreditación) de la calidad (SPU, 2021: 5).

El acuerdo planteaba también que el proceso debería ser voluntario, que debería realizarse teniendo en cuenta la cultura de las tradiciones de las disciplinas y campos profesionales, que podría estar a cargo de la CONEAU o supervisado por la agencia. El objetivo estaba ligado al mejoramiento y a obtener: "criterios e indicadores más claros para la distribución de recursos y la identificación de áreas que requieran ser fortalecidas o apoyadas".

El acuerdo sobre este punto 5 fue objeto de debate tanto al interior del CIN como del Consejo de Rectores de Universidad y privadas. En esas negociaciones se consideró inconveniente avanzar en una regulación no vinculada a la normativa vigente, ya que una certificación de la calidad como la planteada no estaba prevista en la LES. Finalmente se recurrió a un aspecto no demasiado atendido por las políticas públicas, aunque sí por algunas instituciones, la prescripción incluida en la primera parte del artículo 44 de la LES que dice que "las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento". En las negociaciones se consideró que sería conveniente otorgar formalidad y estatus institucional a estas instancias y que, partiendo de la legitimidad que les otorgaría la manda legal, se convertirían en las instancias adecuadas, en cada institución, para

encargarse de llevar adelante los procesos de certificación de la calidad de las carreras no incluidas en el régimen del artículo 43. Finalmente se acordó aprovechar la experiencia de la CONEAU para asignarle el rol de validación de estas instancias de aseguramiento de la calidad.

El 19 de octubre de 2023 el Consejo de Universidades prestó su conformidad por unanimidad para la nueva normativa mediante el Acuerdo Plenario 272 y el 15 de noviembre de 2023 el Ministerio de Educación dictó la Resolución Nº 2597/2023 que establece la obligatoriedad de que las instituciones universitarias cuenten con un Sistema Institucional de Aseguramiento de la Calidad (SIAC) cuya función, sin perjuicio de otras que cada institución le asigne, será la de ser:

> Responsables de promover y/o fortalecer la cultura de evaluación de calidad; administrar y desarrollar las estrategias, instrumentos y procesos de evaluación institucional; realizar la certificación de carreras; promover planes de mejora acordes con las evaluaciones realizadas y en el marco del respectivo plan de desarrollo institucional (art. 1).

La resolución establece que la evaluación inicial de los SIAC será realizada por la CONEAU y cumplida el Ministerio dictará su validez por resolución. Las instituciones que cuenten con su SIAC validado podrán voluntariamente realizar procesos de certificación de la calidad de sus carreras de grado y pregrado no incluidas en

el régimen del artículo 43 de la LES; estos procesos deberán contar con autoevaluación y evaluación externa realizado por pares independientes. Se prevé también financiamiento para las instituciones estatales tanto para el fortalecimiento de sus SIAC validados como para atender las mejoras en las carreras que hayan pasado por los procesos de certificación de la calidad.

La institucionalización de las instancias internas de aseguramiento de la calidad mediante esta resolución y la creación de los procesos de certificación de la calidad a su cargo están claramente inspirados en la concepción de la evaluación como parte de un proceso de mejora en la que el Estado no se ausenta, sino que ejerce un compromiso activo creando las condiciones de política pública proveyendo el marco para el desarrollo de la gestión institucional y comprometiéndose con el apoyo financiero para el mejoramiento de la calidad, en línea con las concepciones que se impulsaron en el período que se inició en 2003 y que resignificó las políticas de evaluación y acreditación que introdujo la LES en 1995.

El gobierno saliente llegó a aprobar un primer financiamiento destinado a la creación o fortalecimiento de las unidades de gestión de los SIAC en las UUNN cuya concreción, a la fecha en que escribo estas líneas, no se había completado.

Más allá de esto, es imposible hacer alguna predicción certera respecto de cuál será la deriva de la evaluación universitaria en el marco del nuevo gobierno del presidente Javier Milei, que apenas asumió hace tres meses. Algunas medidas están a la vista, se con-

cretaron inmediatamente y no son auspiciosas, como la supresión del Ministerio de Educación, devenido en Secretaría y la recategorización de la SPU como subsecretaría. La aplicación de un ajuste generalizado en el Estado está afectando a las UUNN con recortes presupuestarios que las volverían inviables en pocos meses si no se revierten. La conflictividad que se desató por esa situación de desfinanciamiento, la paralización de las obras de infraestructura, la suspensión del financiamiento de contratos programa en ejecución y por el reclamo de recomposición salarial de docentes y nodocentes a causa de la gran pérdida de poder adquisitivo que se produjo durante los primeros meses de este gobierno ocupan principalmente la atención del sistema universitario público. No es posible conjeturar, en este contexto, cuál será el horizonte futuro para los procesos de evaluación. Solo han trascendido declaraciones del Secretario de Educación realizadas en un plenario del CRUP del 8 de marzo de 2024, en el sentido de que se está revisando la resolución que estableció los SIAC junto con otras referidas a los acuerdos de 2021 que se dictaron a fines del gobierno anterior y que, mientras, su aplicación estaría suspendida de hecho.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AA.VV. (mayo-noviembre 1995). *La Universidad Ahora. Revista de actualidad universitaria*, *1*(7-8).

Abatedaga, N.; Ahumada, J. y Regis, S. (2009). *Los nuevos Cuasimercados en el Sistema Universitario Estatal argentino*. (Ponencia). VI

Encuentro Nacional y III Latinoamericano "La universidad como objeto de investigación". Facultad de Filosofía y Humanidades, UNC. Córdoba, Argentina.

Araujo, S. (2014). La evaluación y la Universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas. *Revista de la Educación Superior, XLIII*(172), 57-77.

Boticcelli, S. (5 de diciembre de 2023). Con la democracia, se vota, se come, se educa, se cura. *Diario Perfil*. Recuperado de https://www.perfil.com/noticias/opinion/con-la-democracia-se-vota-se-come-se-cura-y-se-educa.phtml

Broto, A. (2003). El Programa de Fortalecimiento de las Carreras de Grado. En J. C. Pugliese (ed.), *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional* (pp. 79-81). Buenos Aires: SPU, MECyT. Recuperado de http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/93048/EL002743.pdf?sequence=1

Buchbinder, P. (2005). *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.

Buchbinder, P. y Marquina, M. (2008). *Pasividad, heterogeneidad y fragmentación. El sistema universitario argentino 1983-2008*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Caillon, A.; Fernández, C.; Jeppesen, C. y Martínez Marull, A. (s/f). *Los procesos de acreditación de carreras de Medicina en la República Argentina. Análisis crítico de los Estándares, de los Procedimientos y de los Resultados de la Evaluación*. Buenos Aires: CONEAU. Recuperado de https://www.coneau.gob.ar/archivos/1229.pdf

Camou, A. (2007). Los "juegos" de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y universidad. En P. Krotsch, A. Camou y M. Prati (coords.), *Evaluando*

la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina (pp. 29-68). Buenos Aires: Prometeo.

Castro, F. (2005). *Críticas de las Universidades Nacionales, Secretaría de Políticas Universitarias. Síntesis de las críticas que realizaron las autoridades de las universidades nacionales durante el proceso de debate de la Ley de Educación Superior, según los archivos de la Secretaría de Políticas Universitarias.* Buenos Aires: SPU, MECYT (mimeo).

Chiroleu, A. e Iazzeta, O. (2005). La reforma de la Educación Superior como capítulo de la reforma del estado. Peculiaridades y trazos comunes. En C. Suasnabar y E. Rinesi (comps.), *Universidad: reformas y desafíos: Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil* (pp. 15-38). Buenos Aires-Los Polvorines: Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.

CONEAU (1998). *Lineamientos para la Evaluación Institucion*al. Recuperado de https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/criteriosymetod/lineamientos.pdf

CONEAU (2016). *Evaluación institucional: criterios y procedimientos para la evaluación externa*. Buenos Aires: CONEAU.

Erreguerena, F. (2017). *El poder de los rectores en la política universitaria argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Erreguerena, F. (2018). Los rectores y el Consejo Interuniversitario Nacional en el período 1990-1999: el tiempo de la heteronomía concertada. *Revista de Historia*, (19), 29-57.

García de Fanelli, A. M. (2012). Acreditación de la calidad y financiamiento: Potenciando el cambio universitario vía fondos no competitivos de mejora. *Archivos analíticos de políticas educativas, 20*(22), 1-31. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/2750/275022797022.pdf

García de Fanelli, A. M. y Claverie, J. (2013). Políticas públicas para la mejora de la calidad de las carreras de ingeniería: Estudio de caso del PROMEI en la Argentina. *RAES, 5*(6), 72-96. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6525292.pdf

Guaglianone, A. (2013). *Políticas de evaluación y acreditación en las universidades argentinas*. Buenos Aires: Teseo.

Krotsch, P. (2002). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina. En P. Krotsch y M. Prati (eds.), *La universidad cautiva: Legados, marcas y horizontes* (pp. 153-178). La Plata-Buenos Aires: Al Margen-UNLP, FAHCE.

Krotsch, P. (2005). La evaluación de la calidad en Argentina: La necesidad de un análisis centrado en el poder y en el conflicto. En W. Vries (coord.), *Calidad, eficiencia y evaluación de la Educación Superior* (pp. 281-312). Madrid: Netbiblo/RISEU.

Marquis, C. (1996a). Éxitos y dificultades en la creación de un sistema nacional de evaluación y acreditación: el caso argentino. *Revista de la Educación Superior. Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES)*, *25*(98). Recuperado de http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista98_S3A2ES.pdf

Marquis, C. (1996b). De la evaluación a las reformas en el sistema universitario argentino. *Revista Educación Superior y Sociedad, 7*(2) 13-22.

Marquis, C. y Sigal, V. (1993). *Evaluación para el mejoramiento de la calidad universitaria. Estrategias, procedimientos e instrumentos*. Buenos Aires: PRONATASS.

Mollis, M. (1999). El campo de la evaluación universitaria argentina y los organismos internacionales: entre la autonomía y la heteronomía. *Perfiles Educativos*, (84). Recuperado de https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13208404

Mulle, V. y Nosiglia, M. C. (2016). Las políticas de evaluación universitaria en Argentina: balance y desafíos. *Panorama 10*(19), 33-44. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/3439/343976488004.pdf

Penchulef Hernández, A. (2017). Universidad, autonomía y movimiento estudiantil: aportes críticos sobre los conflictos en la UNCo (2004-2006). *(En)clave Comahue*, (23), 85-108. Recuperado de https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/revistadelafacultad/article/view/1618

Pérez Rasetti, C. (2007). Motivos para una reforma. En M. Marquina y G. Soprano (coords.), *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior* (pp. 89-106). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Pérez Rasetti, C. (2010). Evaluación y políticas públicas. Los sentidos de la evaluación. *Revista Gestión Universitaria, 3*(1), 1-7. Recuperado de http://www.gestuniv.com.ar/gu_07/v3n1a3.htm

Pérez Rasetti, C. (2013). Diagnóstico político de la evaluación en Argentina. *Linhas Críticas, 19*(38), 89-108. Recuperado de https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/4087/3750

Pérez Rasetti, C. (2023). Acreditación y mejoramiento de la calidad. Disputas de sentido en las políticas universitarias de siglo XXI. En C. Marquis, (ed.), *La agenda universitaria VII: impactos de la aceleración del conocimiento en el sistema universitario* (pp. 105-138). Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Rodríguez, L. (2014). La universidad argentina durante la última dictadura: actitudes y trayectorias de los rectores civiles (1976-1983). *Revista Binacional Brasil-Argentina, 3*(1), 135-161. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9754/pr.9754.pdf

Rodríguez, L. G. y Soprano, G. (2009). La política universitaria de la dictadura militar en la Argentina: proyectos de reestructuración del sistema de educación superior (1976-1983). *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Recuperado de https://journals.openedition.org/nuevomundo/56023

SPU (2021). *La universidad argentina: hacia el desarrollo económico y el progreso social*. Recuperado de https://www.cin.edu.ar/download/universidades-argentinas-del-2030/

Stubrin, A. (2001). La política de partidos y las universidades públicas en la Argentina 1983-2000. En A. Chiroleu (coord.), *Repensando la Educación Superior* (pp. 15-42). Rosario: UNR Editora.

Tiscornia, L. M. (2009). El Sistema de Acreditación de las Universidades Nacionales a través de la CONEAU frente la Autonomía Universitaria. *Fundamentos en Humanidades*, (II), 45-54.

DOCUMENTOS

s./a. (julio-diciembre 1990). Protocolo de Concertación Universitaria. *Revista Educación Superior y Sociedad, 1*(2), 143-144. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000087954

LA EVALUACIÓN Y LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR TREINTA AÑOS DESPUÉS. ENTRE EL RECELO Y LA DOMESTICACIÓN[1]

A diferencia de lo que pasaba durante los debates que se dieron en ocasión de la preparación del borrador de la Ley de Educación Superior N° 24521, su discusión legislativa y su promulgación en agosto de 1995, en la actualidad parece haber un consenso bastante extendido entre los integrantes de la comunidad universitaria respecto de la conveniencia de sostener la evaluación y la acreditación en una eventual reforma o renovación de esta legislación. No es el objeto de estas notas repasar en detalle aquellos cuestionamientos, pero recordemos apenas que este fue uno de los focos principales de la oposición a la nueva ley y que se cuestionaba el carácter externo de las evaluaciones, la injerencia del poder po-

1| Una versión de este trabajo se publicó en *Pensamiento Universitario*, 22, 2024.

lítico (Congreso y Poder Ejecutivo) en la imposición de los procedimientos de evaluación y acreditación, en la instrumentación normativa y en la constitución de la CONEAU; también lo referido al régimen de títulos de interés público que la LES establece en su artículo 43. El argumento principal para rechazar todas estas propuestas era la acusación de que constituían una limitación a la autonomía universitaria (Pérez Rasetti, 2007) entendida como un valor en sí mismo, desconectada de la responsabilidad acerca de la misión de la universidad pública en la sociedad que eso implica. Muchos de esos alegatos parecían responder a dos factores de índole política. Por un lado, la desconfianza hacia el gobierno que impulsaba estos cambios en el marco de una reforma del Estado de corte evidentemente neoliberal, pro mercado y que impulsaba un achicamiento de las responsabilidades y el financiamiento estatales. Y, por otro, un abroquelamiento corporativo que negaba al Estado y a los gobiernos cualquier tipo de legitimidad para interpelar a las universidades o sugerir algún tipo de rendición de cuentas.

Pero el tiempo ha pasado; el largo proceso de implementación de la ley –que con razón Pedro Krotsch (2005) describió como una larga y compleja negociación– y las políticas públicas que se articularon con los procesos de evaluación, y especialmente con los de acreditación a partir de 2004 (Broto, 2003; Pérez Rasetti 2010, 2013), fueron construyendo lo que podríamos llamar un consenso precario, pero sostenido. Es decir, un consenso que participa de los procesos de evaluación y acreditación vigentes e incluso

afirma que deben sostenerse, pero que no se priva de tomar distancia de distintos aspectos; una distancia que se expresa en señalamientos críticos que varían según los actores y los momentos, que en ocasiones se formalizan frente a eventos concretos en que tal o cual universidad o unidad académica se ve afectada en alguna presentación o se canaliza en ámbitos académicos o discusiones en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) o en el propio Consejo de Universidades.

Justamente, ante los anuncios realizados por autoridades del gobierno en 2020 y también durante 2021, respecto de la intención de impulsar la modificación de la Ley de Educación Superior, el CIN ha creado una subcomisión de Reforma de la Ley en el seno de su Comisión de Planeamiento. Dicha subcomisión ha pedido opiniones a los rectores y ha producido varias reuniones de debate. Sobre los procesos de evaluación y acreditación circularon planteos referidos lo que se consideran aspectos positivos y que deben mantenerse y también a las modificaciones que se deberían efectuar.

Se consideran positivos el régimen de evaluación de la calidad, los procesos de evaluación externa y de acreditación de carreras de interés público y de posgrado; también que solamente la CONEAU sea de hecho la agencia habilitada para estas funciones (a pesar de que la LES permitía la habilitación de agencias privadas). Como aspectos a mejorar se plantea que podría haber

otras agencias estatales para atender a distintas áreas de conocimiento; se señala también que hay falta de claridad en los criterios para definir las carreras de interés público alcanzadas por el artículo 43 de la LES. Existen opiniones encontradas respecto de este punto, algunos proponen avanzar en la línea que el CIN ha desarrollado, que contribuyó a precisar la determinación de las "actividades exclusivamente reservadas a los títulos" y concentró la acreditación en la evaluación de la idoneidad para el ejercicio profesional, mientras que otros proponen extender la acreditación a todas las carreras (incluyendo también a las del artículo 42), reemplazando el criterio de interés público o riesgo por prioridades periódicas de acreditación por grupos o familias de carreras, ya sean de grado o pregrado, y con objetivos de mejoramiento apoyados por programas de financiamiento para las universidades públicas. Tanto entre los que sostienen que debe mantenerse el régimen actual del artículo 43 como entre quienes se proponen ampliarlo, existen posturas favorables a continuar con la acreditación obligatoria y otras que preferirían que este régimen fuera voluntario. También se verifican algunas posturas aisladas respecto de la necesidad de impulsar la autoevaluación y evaluación externa de la propia CONEAU y la mención de que debería existir algún tipo de evaluación de la calidad y del desempeño de los egresados en el ejercicio profesional que sirva de insumo para la acreditación de las carreras.

La introducción de los procesos de evaluación y acreditación es una de las cuestiones más trascendentes incorporadas por la LES y no hay matiz o defecto que opaque esta consideración. Pero la experiencia y la reflexión de todos estos años permiten considerar mejoras posibles en un contexto político distinto al de 1995.

Las circunstancias en las que se debatió y aprobó la LES hicieron que la introducción de la evaluación institucional se planteara en el marco de un respeto por la autonomía quizás excesivo en lo declarativo, pero también engañoso. El artículo 44 establece como criterio o estándar contra el que se realizará la evaluación siempre, evaluar es comparar– "los objetivos definidos por cada institución". La CONEAU precisó este punto en los *Lineamientos para la Evaluación Institucional* interpretando que en la evaluación externa "se parte de las premisas básicas del respeto irrestricto tanto a la autonomía universitaria, como al proyecto institucional que cada institución determine para sí" (CONEAU, 1998: 29). Este esquema de evaluación de la calidad sin pertinencia resulta en la eventual declaración de la infalibilidad de la autonomía. ¿Por qué deberíamos asumir que siempre el proyecto institucional será adecuado? La falta de referencias y la ambigüedad consiguiente hizo que la CONEAU aprobara los *Criterios y procedimientos para la Evaluación Externa* (CONEAU, 2011) y el documento de *Lineamientos* fue discretamente archivado. Se establecieron pautas para la evaluación externa y también para las autoevaluaciones, se implementó el

SIEMI,[2] un sistema de recolección de la información institucional para asegurar que cada universidad al menos tuviera a la vista una batería de datos duros sobre su propia realidad. En 2014 se implementó una "Guía para orientar el trabajo de los comités de pares evaluadores" que se organiza mediante una serie de preguntas distribuidas en siete capítulos denominados "dimensiones". Las preguntas no pueden disimular demasiado su carácter normativo, es decir, de virtuales "estándares" y, por lo tanto, su no demasiado sutil apartamiento de lo establecido en el artículo 44 de la LES.

Pero ni siquiera estos dispositivos lograron que la evaluación institucional consiguiera interpelar de una manera relevante a las comunidades universitarias y el desinterés que Camou señaló sigue verificándose en la actualidad (Camou, 2007).

La evaluación institucional debe hacerse contra un estándar externo a la universidad, pero, al mismo tiempo, no ajeno a cada una de ellas. Cada universidad se crea o se autoriza por una decisión política que se funda en la función social que se espera de la nueva institución y, por lo tanto, cada una debe actualizar, poner en contexto histórico y social ese mandato, desnaturalizar su razón de ser y realizar su autoevaluación desde esa pertinencia. Por otra parte, es necesario vincular los resultados de las evaluaciones con la planificación y el financiamiento de las instituciones tanto para dotar de racionalidad a la asignación de fondos a las universida-

2| Sistema de Información para la Evaluación y el Mejoramiento Institucional.

des públicas, como para incorporar bases de evidencia y prioridades concertadas entre el Estado y las instituciones en los planes de desarrollo.

En la acreditación de carreras de grado es bastante evidente que "el interés público y el riesgo para la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes" establecido como criterio para la inclusión de las carreras en el régimen del artículo 43 ha sido claramente rebasado por la voluntad política del Consejo de Universidades y del Ministerio de Educación. Esto ha provocado superposiciones de actividades reservadas y la subordinación de algunas profesiones a las incluidas en el régimen de acreditación. Así es como la inclusión de nuevas profesiones y carreras mantiene una dinámica constante y creciente, y más bien nos lleva a pensar que, de uno u otro modo, todas las carreras podrían terminar abarcadas.

Pero también se debe considerar que se produjo un cambio de sentido en las políticas públicas articuladas con la acreditación de carreras. La implementación del Programa de Calidad, a partir de 2004, implicó un cambio de lugar del Estado respecto de la acreditación. Pasó de ocupar una posición de "calificación de productos" para el mercado, a una posición comprometida con el mejoramiento de la calidad de las carreras acreditadas, mediante la colaboración en el diseño y financiamiento de los planes de mejora (Pérez Rasetti, 2010, 2013).

Sería conveniente modificar las condiciones del artículo 43 de manera que la acreditación fuera parte de una política de Estado de mejoramiento de las carreras. Que la declaración de interés público sea una decisión política de ir asumiendo de manera progresiva y por etapas una planificación de la evaluación y el apoyo al mejoramiento de todas las carreras universitarias. La tarea del Consejo de Universidades sería establecer una planificación de la secuencia en que se desarrollarán las acreditaciones de las distintas carreras y prever para cada instancia las normas a aplicar. La generalización de este proceso no debería dejar de lado los avances logrados a instancias del CIN en cuanto a la acreditación basada en la evaluación de la idoneidad en la formación de profesionales, pero también debería asumir una evaluación de calidad pertinente para las carreras de perfil académico no estrictamente profesional. Esta acreditación debería ser una política universal, obligatoria, incluso para las instituciones privadas que, más allá de no recibir financiamiento del Estado, administran un bien público otorgando títulos oficiales. La acreditación voluntaria entrega al mercado la política de calidad y termina estratificando las propuestas de formación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Broto, A. (2003). El Programa de Fortalecimiento de las Carreras de Grado. En J. C. Pugliese (ed.), *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e*

internacional (pp. 79-81). Buenos Aires: SPU, MECyT. Recuperado de http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/93048/EL002743.pdf?sequence=1

Camou, A. (2007). Los "juegos" de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y universidad. En P. Krotsch, A. Camou y M. Prati (coords.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (pp. 29-68). Buenos Aires: Prometeo.

CONEAU (2011). *Criterios y procedimientos para la Evaluación Externa*. Recuperado de https://www.coneau.gob.ar/archivos/SIEMI/SIEMI-RES382-2013.pdf

Krotsch, P. (2005). La evaluación de la calidad en Argentina. La necesidad de un análisis centrado en el poder y en el conflicto. En W. Vries (coord.), *Calidad, eficiencia y evaluación de la Educación Superior* (pp. 281-312). Madrid: Netbiblo/RISEU.

Pérez Rasetti, C. (2007). Motivos para una reforma. En M. Marquina y G. Soprano (coords.), *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior* (pp. 89-106). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Pérez Rasetti, C. (2010). Evaluación y políticas públicas. Los sentidos de la evaluación. *Revista Gestión Universitaria, 3*(1), 1-7. Recuperado de http://www.gestuniv.com.ar/gu_07/v3n1a3.htm

Pérez Rasetti, C. (2013). Diagnóstico político de la evaluación en Argentina. *Linhas Críticas, 19*(38), 89-108. Recuperado de https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/4087/3750

LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD. EL DEBATE Y LA NORMA[1]

EL CONSENSO DE LOS SIETE PUNTOS

En diciembre de 2021 el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) acuerda con la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y el Ministerio de Educación (ME) el documento denominado *La universidad argentina: hacia el desarrollo económico y el progreso social* (SPU, 2021). Se oficializaba así un consenso que se venía trabajando desde que cambiaron las autoridades nacionales de educación a fines de septiembre cuando, el hasta entonces secretario de Políticas Universitarias, Jaime Perczyk, asumió como ministro

1| Este capítulo se presentó en las IX Encuentro nacional y VI latinoamericano "La Universidad como objeto de investigación", FaHCE, UNLP. La Plata, noviembre de 2024.

y propuso en su reemplazo al rector de la Universidad Nacional de La Pampa (UNLPam), Oscar Alpa. Durante esos meses se había estado llevando a cabo un proceso de consultas a autoridades del sistema y a especialistas con el objetivo de identificar cuestiones prioritarias y áreas de interés para la política universitaria en un momento que se entendía como de salida de las estrategias de emergencia que dominaron la etapa de pandemia.

El documento se inscribía en la concepción de la "educación superior como un Derecho Humano Universal y un Bien Público y Social" (SPU, 2021: 1) rescatando un derrotero histórico cuyo inicio el texto ubicaba en la gesta estudiantil de 1918, continuaba con la supresión de los aranceles en 1949, "la ampliación de derechos a partir de la política de creación de universidades que iniciara en 2003" y la consolidación del ingreso irrestricto que estableció la reforma de la Ley de Educación Superior de 2015. Más allá de la reivindicación de este linaje bastante compresivo de las corrientes políticas principales que integran el CIN, la caracterización del momento y la circunstancia de oportunidad que se fijaba el documento era el escenario universitario de la pospandemia que recién empezaba, como muestran las imágenes tomadas en el momento del acuerdo en que los protagonistas lucen, unánimes, la protección de sus barbijos.

El texto contenía siete propuestas de política universitaria, enumeradas de esta manera:

1. Reconfiguración de las modalidades de enseñanza y aprendizaje: Educación híbrida, bimodal, virtual, remota.
2. Las propuestas académicas: revisión de la distancia entre la duración teórica y la duración real de las carreras. Horas máximas. Créditos académicos.
3. Las titulaciones intermedias, certificaciones, trayecto formativo, reconocimiento de competencias.
4. Reconsideración de la movilidad internacional: la movilidad inclusiva.
5. El reconocimiento de la calidad en las carreras del artículo 42.
6. Conformación de una carrera para investigadores/as universitarios.
7. La curricularización de la extensión.

Cada uno de los siete puntos (ese fue el nombre que de a poco fue adoptando el programa de políticas en el uso común dentro del sistema universitario) comprendía un desarrollo de alrededor de media carilla en el que se describía una problemática, se compartía un diagnóstico muy breve y se explicaban las razones para atender al problema o algunas ideas acerca de cómo abordarlo y, en algunos casos, se esbozaban propuestas concretas.

ANTECEDENTES DEL CONSENSO DEL PUNTO 5

El punto 5 introducía la cuestión de la calidad apuntando a extender el reconocimiento/evaluación de la calidad a las carreras que no están y no estarían incluidas en el régimen de acreditación estable-

cido por el artículo 43 de la Ley de Educación Superior N° 24521.[2] Como todos sabemos, la cuestión de la evaluación de la calidad se incorporó a la agenda pública del sistema universitario argentino a fines de la década de los ochenta y especialmente en los primeros noventa. La discusión fue intensa y polémica involucrando en el debate múltiples instancias políticas y académicas, acuerdos y confrontaciones entre autoridades ministeriales y universitarias, circulación de dictámenes de expertos y ponencias y publicaciones de académicos. A partir de 1993 y especialmente durante la discusión del proyecto de la que hoy es la Ley N° 24521 y en los prime-

2| Como transcribimos en su momento, el título del punto 5 hacía referencia a "las carreras del artículo 42°" de la LES. Estrictamente hablando las carreras inscriptas en ese artículo serían todas aquellas carreras con reconocimiento oficial y validez nacional, sean estas de pregrado, grado o posgrado, incluso las que, además, poseen títulos que han sido agregados al régimen del artículo 43: "ARTICULO 42. — 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 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". Pero el uso ha consagrado esta manera de referirse a las carreras de grado que no están incluidas en el régimen de títulos de interés público.

ros tiempos de la implementación de los procesos de evaluación y acreditación, el debate pasó a las aulas, los pasillos y los predios de las universidades involucrando movilizaciones estudiantiles y protestas activas y algunas tomas más radicalizadas en algunas universidades (Krotsch, 2002; Penchulef Hernández, 2017; Pérez Rasetti, 2023). Sin embargo, este turbulento comienzo se fue apaciguando a medida que se desarrolla una implementación progresiva y negociada de los procesos de evaluación y acreditación que fue involucrando a actores institucionales, por una parte, con el involucramiento del CIN y del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) mediante su participación en el Consejo de Universidades y en el directorio de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y, por otra, la participación de docentes provenientes de diversas instituciones en los comités de pares evaluadores. Como señaló tempranamente Pedro Krotsch:

> La producción de la política constituyó un proceso social de intenso intercambio y negociación de posiciones, objetivos en un proceso de ajuste mutuo cuyo producto final en términos de la implementación de la misma a través de la CONEAU refleja algunos de los objetivos iniciales de la política oficial pero también los de los otros actores sociales (el CIN primero y luego el Legislativo) que intervinieron en el proceso (2005: 296).

Ya en 2007, cuando el CIN se abocó a discutir una propuesta de reforma de la Ley de Educación Superior en un proceso que con-

cluyó con una reunión de dos días en la sede de Vaquerías de la Universidad Nacional de Córdoba, en Valle Hermoso (23 y 24 de agosto), el documento final incluyó dos párrafos sobre la evaluación, uno de ellos expresa un alto nivel de aceptación de la evaluación por parte de las universidades públicas y el otro propone que se establezca un organismo oficial único (esto es un rechazo de las agencias privadas que la ley prevé y que en la práctica no prosperaron y un aval, sin mencionarla, a la CONEAU) y la intención de incrementar la incidencia del propio CIN en la composición del directorio del organismo:

> 3.3. *Instancias de evaluación y acreditación*
> Se destaca la importancia de la evaluación y la acreditación. En este proceso la autoevaluación tiene un papel relevante. La ley debe establecer que las evaluaciones externas de las Instituciones Universitarias públicas se realicen en base de los proyectos institucionales y planes estratégicos de cada universidad.
> Se propone establecer un organismo oficial único de evaluación y acreditación universitaria cuya integración deberá prever una mayor representación de académicos propuestos por el CIN (CIN, 2007: 12).

Más allá de lo que trascendió en el documento, la discusión de esos dos días también mostraba, con ligeros matices, esta aceptación ya extendida entre las autoridades de las universidades públicas. Si bien se acordó no mencionar a la CONEAU para no

legitimar el esquema de la LES, aún las propuestas más críticas, como las que proponían cambiar la dependencia de la agencia al Consejo de Universidades o dividir la competencia evaluadora en dos organismos, uno dependiente del CIN para las universidades públicas y otra del CRUP para las privadas o las mociones para que los miembros de la CONEAU elegidos por el Congreso lo fueran sobre la base de ternas propuestas por el CIN o la incorporación de representantes de los estudiantes en el directorio de la agencia, mantenían un consenso importante y unánime sobre el sostenimiento de los procesos de evaluación y acreditación muy en consonancia con los existentes (Pérez Rasetti, 2021).

La incorporación a partir de 2003 del Programa de Calidad y la política de apoyar financieramente los planes de mejoramiento surgidos de los procesos de acreditación, desarrollados como fondos orientados no competitivos, fortalecieron la política de evaluación de las carreras de grado y generaron tensiones respecto de las unidades académicas y carreras no incluidas en estos procesos al punto que se aprobó, durante la segunda mitad de los 2000, una instancia de apoyo también para carreras de ciencias sociales que no estaban incluidas en el régimen del artículo 43.

Lo cierto es que la evaluación y la acreditación en el formato establecido en la LES se fueron asentando cada vez más, el sistema la fue internalizando y las críticas pasaron a estar circunscriptas a cuestiones de gestión, operativas, de criterios y de aplicación por parte de CONEAU de las normas aprobadas por el Ministerio y el

Consejo de Universidades. Paralelamente, la presión por incorporar nuevos títulos al régimen del artículo 43 ha sido constante y se ha incrementado en los últimos años, muy lejos ya del criterio restrictivo que pedía la ley para su aplicación.

EL PUNTO 5: CERTIFICACIÓN DE LA CALIDAD PARA LAS CARRERAS DEL ARTÍCULO 42

Este es el contexto que el punto 5 de los *Lineamientos* acordados en diciembre de 2021 por el CIN y las autoridades ministeriales tomaba como diagnóstico: "Luego de más de 25 años de sancionada la LES, la existencia de circuitos diferenciados de reconocimiento de la calidad ha generado una tensión verificada en diversos ámbitos de la vida de las instituciones" (CIN, 2021: punto 5).
Continúa desarrollando la especificidad del régimen del artículo 43, las garantías de calidad que acredita respecto del ejercicio profesional de las carreras consideradas de riesgo y concluye llamando la atención sobre que:

> La acreditación obligatoria de las carreras cuyos títulos integran la nómina del artículo 43 ha sido una marca fundacional para la mejora continua de las propuestas académicas. Movilizó con tanta magnitud a las instituciones que el afán de sumar nuevos títulos a la nómina, pasó a ser casi una rutina (CIN, 2021: punto 5).

A partir de esta última consideración concluye que es ahí donde se da la tensión a la que el documento se había referido. La genera, según el documento, la existencia de carreras a las que se les exige pasar por procesos de acreditación y otras a las que no, que son las que "habitualmente nominamos como del artículo 42º". Deduce entonces que una preocupación por la mejora continua de todo el sistema debería extender estos procesos de evaluación a todas las carreras, aunque no mediante un sistema de acreditación, sino de certificación de la calidad. Es decir, distinguiendo la propuesta que se sugiere para las carreras del 42 de los aspectos vinculados a las características de los procesos de acreditación de las carreras de riesgo que se derivan justamente de ese criterio. Se describe la propuesta como un proceso voluntario y optativo que podría ser llevado a cabo "en el marco de las tradiciones disciplinares o profesionales de cada campo", es decir, sin la aplicación de criterios externos respecto de contenidos mínimos, intensidad de la formación práctica y carga horaria mínima que determina el Consejo de Universidades a partir de las actividades reservadas en el caso de los títulos declarados de interés público.

La propuesta proponía alternativas para la realización de las evaluaciones por la CONEAU o con la supervisión de la CONEAU en conjunto con las propias asociaciones de Decanos, Facultades o carreras según el campo profesional. Asumía también la legitimidad lograda por la agencia en el campo de la evaluación universitaria y proponía extender esa experiencia a las propuestas de

formación no incluidas por la LES en los procesos de acreditación. Consideraba la posibilidad de otorgar mayor participación a las asociaciones que reúnen a las carreras que funcionaron como interlocutores en el marco de las acreditaciones de las comisiones del CIN y del propio Consejo de Universidades a la hora de definir las normas de acreditación para las carreras incluidas en el régimen del artículo 43. Planteaba claramente que el objetivo de esta propuesta sería "dar a la sociedad cuenta de las condiciones mínimas de calidad que le son exigibles" a las carreras. También se ligaban a la iniciativa de lograr que las instituciones dispusieran de información más clara para la distribución de recursos y para establecer prioridades de mejoramiento.

En resumen, el acuerdo alcanzado por las autoridades del Ministerio y del CIN proponía trabajar en la extensión del sistema de evaluación establecido en la Ley de Educación Superior de 1995 creando un régimen dirigido a las carreras cuya acreditación no estaba prevista por no estar incluidas en el régimen del artículo 43 ni ser carreras de posgrado. Aunque no está claro, la oposición 42/43 que hace el análisis llevó a pensar que la propuesta se refería a las carreras de grado que "habitualmente nominamos como del artículo 42º".

La propuesta de los *Lineamientos* empezó a circular por las universidades y la SPU la propuso para la discusión en distintos foros mientras dos de los puntos que la integraban, el 6, referido a la conformación de una carrera de investigador y el 7, la iniciativa

de promover la curricularización de la extensión, fueron tomando sus propios caminos de concreción. El punto 6 fue gestionado con participación protagónica de la Comisión de Ciencia, Técnica y Artes del CIN partiendo del que se había aprobado en el gobierno anterior y se efectivizó con la aprobación del Programa para la Investigación Universitaria Argentina (PRINUAR) en marzo de 2023. El punto 7 se fue desarrollando a través de diversas iniciativas impulsadas por la Subsecretaría de Apoyo a las Trayectorias Estudiantiles.

La discusión sobre los otros cinco puntos fue dándose en el CIN, especialmente respecto de los puntos 2 y 3, sobre la duración de las carreras y los créditos académicos y los formatos de certificación, respectivamente, lo que mereció un debate importante en la Comisión de Asuntos Académicos del CIN.

El 29 de junio de 2022 el Secretario de Políticas Universitarias repuso la cuestión en el plenario extraordinario de rectoras y rectores del CIN que se realizó en la Universidad Nacional de Córdoba como antesala del Congreso Internacional de Universidades Públicas, pero no fue hasta abril del año siguiente en que la SPU constituyó un pequeño grupo informal de trabajo en la Dirección Nacional de Gestión Universitaria (DNGU) para que trabajara en la redacción de borradores de una normativa que permitiera efectivizar los puntos 1 al 5. En el grupo participaron integrantes de la propia DNGU, asesores externos y de la Comisión de Asuntos Académicos del CIN.

PRIMERA PROPUESTA

Entre otras propuestas se completó una para el punto 5 que fue presentada en la Comisión de Asuntos Académicos del CIN por su presidente, el Rector de la Universidad Nacional de Quilmes. La propuesta se denominaba *Programa de certificación de la calidad para carreras del artículo 42* y se redactó siguiendo las pautas incluidas en los Lineamientos. Constaba de dos partes: primero, un repaso de los antecedentes y la fundamentación, luego el desarrollo de cuatro criterios generales que se habían tenido en cuenta para el diseño del anexo, que era una propuesta completa de normativa para la aprobación e implementación del Programa.

Los criterios generales estaban enunciados de esta manera:

1. Sistema de certificación de la calidad (voluntario) con procedimientos comparables a la acreditación del régimen del artículo 43.
2. Sin contenidos básicos ni criterios de intensidad de la formación práctica obligatorios.
3. Estándares que permitan evaluar la calidad de las carreras en su marco institucional, analizando insumos, procesos, resultados.
4. Aprovechamiento de la experiencia, los procedimientos, prácticas y profesionalidad de la CONEAU en la implementación y desarrollo del programa.

Como dije arriba, los criterios derivaban de la propuesta para el punto 5 contenida en los Lineamientos que habían sido acordados en 2021 por el CIN, la SPU y el ME.

El carácter voluntario era la única opción posible ya que las evaluaciones (acreditaciones) de carreras de carácter obligatorio que existen en nuestro ordenamiento normativo universitario están establecidas por ley (artículos 43 y 46) y los consensos no incluían extender este carácter a las certificaciones y menos impulsar una modificación de la LES en este punto.

La cuestión de los contenidos básicos y los criterios de intensidad de la formación práctica se descartan porque ese requisito, establecido por el régimen del artículo 43, surge de la condición de interés público que distingue a los títulos que se inscriben en ese régimen. La razón que lo justifica está en la necesidad de resguardar la formación de los graduados que van a ejercer esas actividades reservadas para lo cual deben saber determinadas cuestiones y adquirir ciertas competencias prácticas. Aunque la evaluación de esto podría haber quedado a juicio de los pares evaluadores, la LES prefirió asegurarse de que habría, respecto de estos temas, estándares obligatorios previamente establecidos. El comparado internacional nos muestra que este parecer adoptado por nuestra legislación no es lo más común y que, normalmente, las acreditaciones y evaluaciones de programas de formación no utilizan contenidos ni criterios de formación práctica obligatorios. De hecho, tampoco se utilizan en las experiencias realizadas en la región con el MEXA y ARCUSUR.

El criterio general 3 retoma expresamente lo señalado por el punto 5 de los Lineamientos. Allí se habla concretamente de un siste-

ma de certificación de la calidad de las carreras del 42 a "fin de dar a la sociedad cuenta de las condiciones mínimas de calidad que le son exigibles". Era necesario distinguir entonces este objetivo para orientar la construcción de los estándares a aplicar, toda vez que, desde 2018, el Consejo de Universidades propició un cambio en la doctrina al respecto que niega el carácter de evaluación para el mejoramiento de la calidad a las acreditaciones de carreras del régimen del artículo 43 y desarrolló una batería de estándares transversales que se esfuerza por concretar esa deserción en la práctica (Pérez Rasetti, 2023). De cualquier manera, y aunque esto provocó la oposición de la Universidad de Buenos Aires que había liderado el cambio de concepción de los estándares de acreditación, la propuesta de una certificación voluntaria no solo estaba consensuada por el CIN como orientada a la evaluación de la calidad con fines de mejoramiento, sino que no hubiera podido ser planteada con algún otro objetivo, no al menos de modo voluntario y fuera de un ordenamiento establecido por ley.

Finalmente, el último criterio general adoptado por el proyecto de Programa fue la participación de la CONEAU para lo que se adoptó la primera de las dos opciones planteadas en el lineamiento, que proponía que fueran realizadas por la CONEAU o con la supervisión de la CONEAU.

A continuación, la propuesta incluía un proyecto de resolución cuyos cuatro artículos sustantivos aprobaban el *Programa de Certificación de la Calidad para Carreras del artículo 42*, se lo radicaba

en la CONEAU, se aprobaba la creación, con sede también en la CONEAU, de una Comisión Federal de Certificación de la Calidad y se aprobaban los estándares transversales para realizar las certificaciones. La idea del programa era que las certificaciones de calidad fueran realizadas por la CONEAU con procedimientos similares a los utilizados para las acreditaciones del régimen del artículo 43, incluyendo autoevaluación y evaluación externa, esta última con participación de pares externos independientes; que las certificaciones se realizaran por tres o seis años, dependiendo de las necesidades de mejoramiento que presentaran las carreras y que, para la gestión de este programa, la CONEAU contara con el apoyo de una Comisión Federal de Certificación de la Calidad integrada por siete académicos propuestos uno por cada Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior (CPRES); el perfil de estos académicos debía ser el mismo que la LES requiere para integrar la CONEAU. La idea de proponer esta Comisión era la de canalizar, al menos para este nuevo rol, una de las críticas que circulaba en el sistema respecto de la integración de la agencia evaluadora, que era la de su escasa representación federal y las eventuales falencias que esto traería aparejado en la perspectiva con que se afrontan los procesos de evaluación y, especialmente, los de acreditación. También se proponía incrementar la capacidad operativa de la agencia, aunque probablemente para eso no hubiera servido mucho porque la experiencia muestra que

las nuevas actividades incrementan en mayor medida las tareas de los equipos técnicos que la de los miembros de la Comisión.

EL DEBATE

Volviendo a aquella reunión de la Comisión de Asuntos Académicos, a la que le doy tratamiento específico porque significó el inicio del debate que finalmente llevó a la aprobación de la Resolución N° 2597/23, lo que sucedió es que la propuesta no tuvo buena acogida. Hubo pocas intervenciones que fueron desde el rechazo completo por no compartir los objetivos de evaluación de la calidad que presentaba el Programa de Certificación (UBA), otras de desconformidad con la injerencia que se le daba a la CONEAU o con la complejidad que agregaba la inclusión de la Comisión Federal. Y también hubo una propuesta, que no fue muy atendida inicialmente, pero que a lo largo del proceso de discusión de esos meses terminó siendo la base de la alternativa que logró finalmente consenso para canalizar los objetivos del punto 5. La representante de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN) planteó la posibilidad de que sean las propias universidades, a través de sus oficinas de aseguramiento de la calidad, las que realizaran las certificaciones.[3]

3| Cabe acotar aquí que, si bien hay varias universidades que tienen algún área formalmente responsable de los temas de calidad, no en todas esa oficina o instancia está especializada en la fun-

A partir de este momento y por los meses siguientes se produjo en el sistema universitario un estado de debate sobre este punto 5 conjuntamente con los otros cuatro puntos cuya concreción en normas operativas estaba aún pendiente. Se realizaron reuniones de comisiones y del Comité Ejecutivo del CIN, también ampliado, reuniones de los bloques del CIN por separado, también de la Comisión Directiva del CRUP y se produjeron intercambios entre unos y otros y con autoridades de la SPU y de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria.

En el trámite del debate, a las cuestiones planteadas en aquella primera reunión de la Comisión de Asuntos Académicos del CIN, la orientación hacia la evaluación de la calidad que se entendía como intromisión en la autonomía y la adición de una función más –e importante– a la CONEAU, se sumó la reticencia, planteada especialmente por el CRUP, para convalidar el otorgamiento al Ministerio, incluso con el acuerdo del Consejo de Universidades, de facultades que no estaban incluidas expresamente en la LES. Con menos énfasis algunos integrantes del sector privado argumentaban que para ellos en la práctica lo voluntario no sería tal,

ción o, estándolo, tiene un desarrollo suficiente. Normalmente las tareas de evaluación institucional se gestionan con la participación de muchos actores internos y, eventualmente, algún apoyo externo; y las de acreditación se sostienen desde las carreras, las áreas académicas y de posgrado con el apoyo de esta instancia cuando existe. La UNRN es muy particular en ese sentido porque su área tiene un desarrollo importante y está especializada.

ya que en la medida en que alguna carrera obtuviera la certificación las otras instituciones deberían hacer lo propio para poder competir. Además, entendían que significaba agregarse tareas que son costo y trabajo y a las que no les veían suficientes beneficios. Con todo, la discusión siempre mantuvo cierto consenso sobre la conveniencia de encontrar una manera de ofrecer una instancia de evaluación a las carreras del 42, que era el núcleo del consenso inicial reflejado en el punto 5 de los *Lineamientos*.

LA SOLUCIÓN: EL ARTÍCULO 44 DE LA LES

La solución vino por una vía indirecta que permitiera encontrar en la LES un anclaje del que sostener la propuesta de certificación de carreras del 42. Ese anclaje se encontró en una disposición amplia y obligatoria establecida en la primera parte del artículo 44: "Las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento".

Siempre se entendió que esta prescripción se refería a la obligación de que cada institución universitaria estableciera alguna instancia concreta de su organización encargada de manera estable, permanente, de su evaluación. Pero probablemente su asociación con los procesos periódicos de autoevaluación-evaluación insti-

tucional externa a los que se refiere la segunda frase del artículo hizo que su sentido se percibiera más bien ambiguo y no taxativo: "Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas que se harán como mínimo cada seis (6) años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución".

Eso hizo que no todas las universidades implementaran estas áreas formalmente, que en muchas de ellas las actividades de evaluación institucional no estuvieran asignadas orgánicamente, que en general no fueran asumidas de manera permanente y que, muchas veces, en espejo con lo que pasa con los procesos que realiza la CONEAU, las evaluaciones institucionales y las acreditaciones de grado y posgrado no guardaran relación.

Sin embargo, hay antecedentes de sistematización de sistemas internos de aseguramiento de la calidad de instituciones e incluso de unidades académicas en muchos países; es decir, más allá de que se llega ahí por necesidad de encontrar sustento legal más evidente a la certificación de carreras del 42 , y que se encontró en el artículo 44 de la Ley N° 24521, la derivación de los Sistemas Institucionales de Aseguramiento de la Calidad de las "instancias internas de evaluación institucional" no resultó un invento de la coyuntura, sino que tiene antecedentes internacionales y también entre nosotros.

En Argentina la CONEAU, si bien en su *Guía para la Elaboración del Informe del Comité de Pares Evaluadores* (2015), que está conformada por baterías de preguntas para cada una de las siete dimensiones

que se consideran en las evaluaciones institucionales externas, no incluye ninguna que haga referencia a la existencia o no de estas instancias, sí lo considera en las evaluaciones. En los informes de evaluación publicados siempre hay referencias a los procesos y actores internos que en cada universidad participaron en la autoevaluación y, cuando los pares verifican la existencia de una oficina o área orgánicamente responsable del tema, lo mencionan. Más allá de eso, recientemente la CONEAU publicó una *Guía para la implementación y consolidación de sistemas internos de calidad universitaria* (CONEAU, s/f) que se propone como una contribución sistematizada para el desarrollo de estas prácticas.

Como iniciativa surgida de las instituciones, es necesario mencionar que la Oficina de Aseguramiento de la Calidad de la Universidad Nacional de Río Negro (OAC-UNRN) impulsó en 2021 la conformación de la Red Interuniversitaria de Aseguramiento de la Calidad que reúne a oficinas y funcionarios con responsabilidad institucional en el tema, de universidades públicas y privadas, y que ha realizado una serie de actividades académicas y técnicas desde esa fecha (Red Interuniversitaria de Aseguramiento de la Calidad, 2021).

Dicho todo esto, la decisión de pasar de las "instancias" a los "sistemas" responde a una lógica prevenida que intentó que lo nuevo sea lo menos nuevo posible para que no se sentara el precedente de que las universidades, y esta era una preocupación especialmente en las de gestión privada, avalaban la incorporación de nuevas re-

gulaciones en manos del Ministerio de Educación, la SPU, el Consejo de Universidades o la CONEAU. Los "sistemas" tenían ya un antecedente en la aprobación de la Resolución N° 2641/17 que regula la educación a distancia. Esa decisión había sido aprobada en acuerdo con el Consejo de Universidades para sacar del Ministerio una función de evaluación que la ley no le otorga y que se había asignado en 2004 por la aprobación del régimen anterior de educación a distancia (Resolución N° 1717/04). Se abandonaba la evaluación de las carreras y se adoptaban los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia (SIED); se sacaba la función de la DNGU, donde estaba asociada a los trámites de reconocimiento oficial y validez nacional, y se trasfería a la CONEAU que era, después de todo, el organismo que la LES había creado para la evaluación del sistema universitario.

LA RESOLUCIÓN N° 2597/23

Finalmente, la resolución aprobada en noviembre de 2024 remite expresamente su legitimidad al artículo 44 de la LES: "Las instituciones universitarias deberán garantizar, en cada una de ellas y en el marco de sus pautas organizativas y de gobierno, el funcionamiento de sistemas institucionales de aseguramiento de la calidad (SIAC) a cargo de unidades de gestión correspondientes" (art. 1).
Se introduce la certificación de carreras del 42 como una de las funciones de los SIAC; es decir, estos procesos serán llevados a

cabo por las propias instituciones universitarias (art. 2), pero se rescata una intervención mediata de la CONEAU ya que estará a cargo de la evaluación de dichos SIAC. Las otras funciones de los sistemas institucionales son:

- Promover y/o fortalecer la cultura de evaluación de calidad.
- Administrar y desarrollar estrategias, instrumentos y procesos de evaluación institucional.
- Promover planes de mejora acordes con las evaluaciones realizadas.

Todas ellas en "el marco del respectivo plan de desarrollo institucional" (art. 1), es decir, insistiendo en el criterio establecido en el artículo 44 por el que, respecto de la calidad institucional, las universidades tienen autonomía para definir los criterios o estándares que la rigen ya que las evaluaciones se realizan "en el marco de los objetivos definidos por cada institución".

Se agrega que las instituciones pueden asignarle al SIAC también otras funciones.

La resolución establece prescripciones para que los SIAC deban estar definidos desde las instancias iniciales en las que las universidades presentan sus proyectos institucionales ya sea para su puesta en marcha (instituciones nacionales), autorización provisoria (instituciones privadas) o reconocimiento nacional (instituciones provinciales) en el marco de los artículos 62, 65 y 67 de la LES (art. 3).

La evaluación inicial la realiza la CONEAU y se completa con la resolución de validación por parte del Ministerio de Educación (art. 4) y las posteriores ratificaciones o rectificaciones se llevarán a cabo en el marco de las respectivas evaluaciones institucionales previstas en el artículo 44 de la LES, "sin lo cual el SIAC perderá su validez" (art. 5) lo que implicaría que la vigencia de los sistemas validados sería de seis años.

El artículo 6 establece que las universidades nacionales y provinciales podrán acceder a financiamiento tanto para el fortalecimiento de sus SIAC como para las carreras que hayan pasado por los procesos de certificación, los que serán provistos por la SPU "formando parte de un sistema planificado para mejorar las propuestas educativas". Esta disposición procura poner en igualdad de condiciones, respecto del acceso a programas de financiamiento, a las carreras certificadas con las que pasan por acreditación, y al mismo tiempo implican una ratificación del Programa de Calidad y la política de evaluación/financiamiento de las mejoras que se inició en 2004 y que se sostuvo durante los años posteriores con algunos altibajos, pero cuya continuidad en el gobierno iniciado en diciembre de 2023 no tiene ninguna confirmación, más bien está seriamente en duda.

Finalmente, la resolución mantiene, en las certificaciones que llevarán a cabo las instituciones universitarias, ciertas analogías con los procesos que realiza la CONEAU para las acreditaciones de carreras de grado: autoevaluación y evaluación externa por

pares independientes seleccionados con criterios que deben estar explicitados en el SIAC. Se indica que los objetivos de las certificaciones son el mejoramiento de la calidad de las carreras y se establece que los informes resultantes de los procesos deben ser publicados por las instituciones e informados al Ministerio de Educación (art. 7).

CODA (QUE AÚN NO TERMINA)

El 23 de noviembre de 2023 la SPU lanza una convocatoria para la Creación o Fortalecimiento de Unidades de Gestión para la Implementación de SIAC con la intención de apoyar los planes que las universidades nacionales presenten al Programa de Calidad. Se aprueba la transferencia de 10.000.000 de pesos a cada una de las instituciones nacionales con la intención de dejar, antes de terminar la gestión, con algún respaldo que permita iniciar la aplicación de la resolución por parte de las universidades. La convocatoria aportaba, además, indicaciones respecto de los ítems que deberían tener los planes de acción a presentar, que resultaban en una serie de aspectos a tener en cuenta en la formulación de los SIAC:

- Enunciación de una política institucional de calidad.
- Diseño de políticas y procedimientos conducentes a los procesos de autoevaluación y de evaluación externa.
- Implementación de un sistema de información para la evaluación de la calidad que permita el seguimien-

to de los indicadores oportunamente definidos por la institución.
- Elaboración de un manual de procedimientos para el desarrollo de los procesos de evaluación institucional.
- Determinación de las instancias responsables de las distintas acciones involucradas en la evaluación institucional permanente, su composición, los perfiles requeridos y sus funciones (Resolución SPU N° 751/23).

Para la certificación de carreras que no están incluidas en el artículo 43 de la LES se indicaba que se debían prever los procedimientos para realizar las evaluaciones, los criterios para la certificación de la calidad (estándares) y los criterios para la selección de pares evaluadores externos (Resolución SPU N° 751/23, Anexo I).

A estas dos funciones que estaban incluidas en la Resolución N° 2597/23, se agregó una tercera, bastante previsible, pero ausente de la norma: el apoyo a los procesos de acreditación de carreras incluidas en el artículo 43 y de posgrado. En el anexo I se requería que en el SIAC se debían prever los procedimientos para el desarrollo de las autoevaluaciones de las carreras, se debían asignar las responsabilidades de las autoridades de las carreras en esos procesos e indicar las acciones de apoyo que correspondían a las instancias institucionales responsables del Sistema.

Respecto de esta convocatoria, hasta fin de septiembre de 2024 ninguna institución universitaria recibió los fondos.

Pero los problemas de la resolución de los SIAC no se limitan a los avatares ocurridos a esta convocatoria, sino que afectan a la norma propiamente dicha. Con el advenimiento del nuevo gobierno hubo, en un primer momento, mucha incertidumbre respecto de los que pasaría con las cinco resoluciones aprobadas en noviembre de 2023. La incertidumbre, como se sabe, es un buen campo para que crezcan los rumores y estos versaron sobre una eventual decisión del gobierno de suspender la aplicación de estas normas que las nuevas autoridades considerarían de apresurada y tardía aprobación por un gobierno saliente sin legitimidad ya para dictar medidas de tanta transcendencia. Abonaban estas especies el hecho de que el personal técnico de la DNGU, que no tenía designado nuevo titular aún, tenían directivas de intervenir los expedientes de títulos sin tener en cuenta la Resolución N° 2598/23, otra del paquete de noviembre, respecto de la carga horaria mínima de las carreras y aplicaban la normativa derogada. También unas referencias sobre el tema vertidas por el Subsecretario de Políticas Universitarias en una reunión que él y el Secretario de Educación tuvieron con un plenario de rectores de universidades privadas en marzo último.

Al tiempo, después de la primera marcha universitaria (3 de abril de 2024) y a días de asumido el nuevo director nacional, los presidentes y vices del CIN y del CRUP fueron convocados para discutir qué hacer con las resoluciones. El momento era de cierta distención, la marcha había sido sorprendentemente masiva y plural, el gobierno prometió actualizar los fondos de funcionamiento y las

autoridades de educación habían escuchado de los rectores de las universidades privadas que estaban interesados en la vigencia de las resoluciones y que decían requerir solo algunos retoques. En la reunión de marzo las autoridades ministeriales habían anticipado a los rectores del CRUP que a ellos los querían escuchar y que aprovecharan para plantear qué regulaciones les estorbaban así las removían. Con todos estos antecedentes ahora la propuesta era que se pusieran de acuerdo los dos sectores y que se aprobaría lo que resultara del consenso. Se trataron inicialmente dos de las resoluciones, la 2598/23 que aprobaba el Sistema Argentino de Créditos Académicos Universitario (SACAU) y modificaba la normativa sobre duración de las carreras, y la 2597/23, de los SIAC.
El 30 de agosto, en el 92º Plenario de Rectores y Rectoras del CIN, que se realizó en Santa Rosa, La Pampa, se aprobaron los consensos a los que se había llegado en las reuniones tripartitas y los intercambios entre los representantes de las dos asociaciones de rectores/as y la SSPU con la DNGU. Para el caso de la resolución de los SIAC, los acuerdos implican apenas una modificación menor y una aclaración o salvedad. La modificación es que en los sistemas institucionales, que antes se proponían centralizados, ahora se permitía que las universidades pudieran optar por sistemas centralizados o descentralizadas en el diseño de sus unidades académicas o funcionales. Esta variante es probable que permita liberar tensiones al interior de algunas instituciones para las certificaciones de carreras, probablemente las más grandes y tradicionales

cuyo funcionamiento está muy marcado por el modelo de la Ley Avellaneda,[4] pero no contribuye en nada a facilitar los procesos de autoevaluación institucional que justamente son el cometido originario del artículo 44 del cual se deriva la legalidad de esta normativa. La salvedad es que, en las sucesivas evaluaciones que la CONEAU realice para mantener la validación de un SIAC, en el marco de las evaluaciones institucionales externas, no corresponde reevaluar las carreras certificadas como tampoco lo hace con las que han sido acreditadas.

El 22 de noviembre de 2024 el Consejo de Universidades aprobó por unanimidad las modificaciones propuestas y el 27 de febrero de 2025 el Secretario de Educación formalizó el Acuerdo Plenario respectivo con el número 281/2025. A la fecha de cerrar este texto, a principios de abril de 2025, aún no se había dictado la resolución ministerial que complete la aprobación de la nueva normativa.

El hecho de que formalmente esté vigente la versión original y que la que está en trámite tiene pocas diferencias con aquella y existe certeza respecto de su texto porque está formalizado en el Acuerdo Plenario del Consejo de Universidades y que la SPU liberó a fines de 2024 los fondos para apoyar el desarrollo de los SIAC que fueron acordados por el gobierno anterior en diciembre de 2023,

4| La influencia de la Ley Avellaneda se prolongó en la historia de las universidades argentinas porque sus disposiciones o las consecuencias de estas en los estatutos universitarias fueron repuestas en 1956 y en 1983.

aunque muy desvalorizados por la alta inflación del período, permite que muchas universidades hayan empezado a discutir internamente los pasos a seguir para construir o fortalecer sus respectivos SIAC y que, incluso, algunos los hayan aprobado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AA.VV. (mayo-noviembre 1995). *La Universidad Ahora. Revista de actualidad universitaria*, *1*(7-8).

Castro, F. (2005). *Críticas de las Universidades Nacionales, Secretaría de Políticas Universitarias. Síntesis de las críticas que realizaron las autoridades de las universidades nacionales durante el proceso de debate de la Ley de Educación Superior, según los archivos de la Secretaría de Políticas Universitarias*. Buenos Aires: SPU, MECYT (mimeo).

CONEAU (2015). *Evaluación Externa. Guía para la Elaboración del Informe del Comité de Pares Evaluadores*. Recuperado de https://www.coneau.gob.ar/coneau/wp-content/uploads/2022/09/Gu%C3%ADa-para-la-elaboraci%C3%B3n-del-informe-del-CPE.pdf

CONEAU (s/f). *Guía para la implementación y consolidación de sistemas internos de aseguramiento de la calidad universitaria*. Recuperado de https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/guia-coneau-sic.pdf

Krotsch, P. (2002). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina. En P. Krotsch y M. Prati (eds.), *La universidad cautiva: Legados, marcas y horizontes* (pp. 153-178). La Plata-Buenos Aires: Al Margen-UNLP, FAHCE.

Krotsch, P. (2005). La evaluación de la calidad en Argentina: La necesidad de un análisis centrado en el poder y en el conflicto. En W. Vries

(coord.), *Calidad, eficiencia y evaluación de la Educación Superior* (pp. 281-312). Madrid: Netbiblo/RISEU.

Mollis, M. (1999). El campo de la evaluación universitaria argentina y los organismos internacionales: entre la autonomía y la heteronomía. *Perfiles Educativos*, (84). Recuperado de https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13208404

Penchulef Hernández, A. (2017). Universidad, autonomía y movimiento estudiantil: aportes críticos sobre los conflictos en la UNCo (2004-2006). *(En)clave Comahue*, (23), 85-108. Recuperado de https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/revistadelafacultad/article/view/1618

Pérez Rasetti, C. (2007). Motivos para una reforma. En M. Marquina y G. Soprano (coords.), *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior* (pp. 89-106). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Pérez Rasetti, C. (octubre de 2021). Ante la Ley de Educación Superior, debate del CIN en 2007. En J. Doberti et al, C. Marquis (ed.), *La Agenda Universitaria VI: reflexiones sobre las universidades antes, durante y después de la pandemia*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Pérez Rasetti, C. (2023). Acreditación y mejoramiento de la calidad. Disputas de sentido en las políticas universitarias de siglo XXI. En C. Marquis, (ed.), *La agenda universitaria VII: impactos de la aceleración del conocimiento en el sistema universitario* (pp. 105-138). Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Red Interuniversitaria de Aseguramiento de la Calidad (2021). *Memoria*. Viedma: UNRN. Recuperado de https://www.unrn.edu.ar/images/section/descargas/36-802-riac-memoria-de-actividades.pdf

SPU (2021). *La universidad argentina: hacia el desarrollo económico y el progreso social*. Recuperado de https://www.cin.edu.ar/download/universidades-argentinas-del-2030/

ACREDITACIÓN, MEJORAMIENTO Y CAMBIOS EN LA FORMACIÓN DE LOS INGENIEROS DE LA ARGENTINA

INICIOS DE LOS PROCESOS DE ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE GRADO EN ARGENTINA

Las carreras de ingeniería integraron el segundo turno de carreras declaradas de interés público en el marco del artículo 43 de la Ley Nº 24521 y, por lo tanto, sujetas al régimen de acreditación por parte de la CONEAU. Las primeras carreras que el Consejo de Universidades incluyó en este régimen fueron las de medicina, pero había varias y grandes diferencias entre uno y otro caso. Sea lo que fuere que se interpretara como de interés público o de riesgo, nadie dudaba de que las carreras de medicina y la práctica profesional que les era inherente estaban comprendidas en las previsiones de la ley. Además, medicina se desarrolló tradicional-

mente como una carrera generalista en el nivel de grado que dejaba para el posgrado la formación en las especialidades. Eran, por lo tanto, pocos programas y casi todos centrados en la formación de un profesional preparado para la atención primaria de la salud. Las normas aprobadas por el Consejo de Universidades, es decir, los contenidos mínimos, la intensidad de la formación práctica y los estándares, unificaron y blindaron esa perspectiva. Esta decisión implicó un consenso entre las autoridades de las carreras, nucleadas en la Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina (AFACIMERA), que participaron en la propuesta inicial de las normas y estándares, los rectores y el Ministerio. En la primera convocatoria, que inauguró la práctica de efectuar una primera etapa de participación voluntaria, primero, y en una segunda ya como instancia obligatoria, participaron en total veinticuatro carreras entre públicas y privadas. Estos procesos se realizaron en 1999 y 2000.

LO NOVEDOSO DE LA ACREDITACIÓN DE LAS INGENIERÍAS

Pero el caso de ingeniería traía muchas novedades a la acreditación de carreras de grado que la CONEAU recién había empezado a experimentar y lo había hecho en una escala muy reducida. Una característica del campo de la formación de ingenieros que lo distinguía claramente de medicina y que impactaba en la com-

plejidad del proceso acreditador era que la ingeniería desplegaba las especialidades en el grado, por lo tanto, existía una cantidad amplia y variada de carreras. Además, como la autonomía permite a las universidades argentinas desplegar la imaginación incluso en las denominaciones de los títulos, esa variedad abarcaba, en frecuentes ocasiones, a carreras que para muchos podrían asimilarse a la misma vertiente de la ingeniería. Pero eso no siempre era fácil de consensuar. Muchas veces se alegaba que los matices en las denominaciones expresaban diferencias sustantivas que debían legitimarse como nuevas especialidades. Pero esta variedad de especialidades implicaba otra diferencia con la experiencia transitada por CONEAU con las carreras de medicina.

DIRIMIR LA INCLUSIÓN DE LAS ESPECIALIDADES EN LA ACREDITACIÓN

No en todos los casos resultaba evidente la pertinencia de su inclusión en el régimen del artículo 43 de la LES. Nadie dudaba, en el Consejo de Universidades o en el Ministerio, que la ingeniería civil y sus variantes (construcciones, hidráulica) formaban a sus estudiantes para ejercer una profesión que implicaba un riesgo para la vida, la seguridad, los bienes de las personas. De manera menos evidente, pero también justificada, parecía la inclusión de especialidades como química o ingeniería eléctrica. Pero la cuestión era mucho más difícil de encuadrar en los casos de otras,

como electrónica, comunicaciones y así siguiendo. No, al menos, si se interpretaba la manda legal del artículo 43 con carácter restrictivo, asimilado a actividades cuyo ejercicio profesional estaba tradicionalmente regulado por el Estado. El ejercicio profesional derivado de muchas de las especialidades de la ingeniería no estaba regulado por el Estado. Fue así que durante el debate en el Consejo de Universidades circularon al menos tres propuestas: solo acreditarían las especialidades de la ingeniería cuyo ejercicio profesional estuviera ya, previamente, regulado por el Estado, acreditaría un grupo mayor, pero pequeño, incluyendo aquellas otras especialidades que, más allá de las regulaciones, aparecían más claramente como de riesgo, o se adoptaría un criterio amplio y todas las especialidades de la ingeniería estarían bajo el régimen del artículo 43 de la LES. Como ya se sabe, fue este último criterio el que se adoptó. El Consejo Federal de Decanos y Decanas de Ingeniería de la República Argentina (CONFEDI) apoyó esta última alternativa. Nadie se quería quedar afuera; extrañamente, si se mira desde la resistencia que la inclusión de los dispositivos de evaluación y acreditación en la LES había tenido en gran parte de la comunidad universitaria, o no tanto si, en cambio, se considera que el CONFEDI llevaba varios años trabajando en propuestas para la acreditación de sus carreras. Más allá de las paradojas y contradicciones que se pudieran verificar, el discurso de las facultades de ingeniería era favorable a que la acreditación incluyera a todas las carreras. Es cierto que algunas instituciones privadas,

especialmente las que gozaba de un cierto prestigio construido desde el marketing, preferían que la acreditación no se realizara y, con sutileza, operaban en ese sentido. No tenían nada que ganar y mucho que perder si la revisión de sus carreras no confirmaba, como finalmente sucedió, la imagen que habían logrado construir. Pero no se podían hacer cargo explícitamente de estar en contra de la acreditación.

Como decíamos arriba, se optó por una decisión inclusiva y la Resolución Nº 1232/01 estableció las normas necesarias para desarrollar los procesos de acreditación de trece especialidades de la ingeniería. Pero, en realidad, esas trece opciones explícitas implicaban otras más porque se las escogió como "arquetipos". Sí, así como lo estoy escribiendo, con reminiscencias platónicas. Se eligieron trece denominaciones de especialidades de la ingeniería[1] con criterio genérico y se resolvió que fueran las propias autoridades de cada carrera las que dirimieran con cual se identificaban y, por lo tanto, como qué especialidad solicitaban ser evaluadas. El criterio funcionó bastante bien en la mayoría de los casos, pero no se adaptó a algunas opciones que se consideraron anacrónicas, como ingeniería eléctrica-electrónica que no podía

1| Ingeniero aeronáutico, ingeniero en alimentos, ingeniero ambiental, ingeniero civil, ingeniero electricista, ingeniero electromecánico, ingeniero electrónico, ingeniero en materiales, ingeniero mecánico, ingeniero en minas, ingeniero nuclear, ingeniero en petróleo e ingeniero químico.

cumplir los contenidos mínimos de ninguna de las dos opciones por separado y, por lo tanto, no acreditó y esa circunstancia determinó el cierre o transformación de estas carreras. Tampoco funcionó en opciones más novedosas, como Ingeniería en Metalúrgica Extractiva, una curiosidad de la Facultad de Ingeniería de San Juan que, por afinidad, se autopropuso para ser evaluada como ingeniería en minas, pero carecía de una parte importante de los contenidos mínimos previstos. En este caso se decidió, no sin polémica, que no era evaluable con las normas vigentes y que debía considerarse, por lo tanto, no inscripta, por el momento, en el régimen del artículo 43 de la LES.

LAS ACTIVIDADES RESERVADAS (EXCLUSIVAMENTE) AL TÍTULO

La LES establece en su artículo 43 que cuando se estableciera la nómina de los títulos incluidos en este régimen debían determinarse también "las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos". Esto en consonancia con lo que el artículo señala al principio, que se trata de "títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado". Pero ya dijimos antes que en ingeniería ese límite se había rebasado con creces y en casi todos los casos los alcances de los títulos abarcaban actividades que no estaban reguladas por el Estado. Sin embargo, cierta confusión para establecer estas actividades "exclusivamente reservadas" a

los títulos involucrados en el régimen de acreditación, mezclaba alcances (art. 42 de la LES) con actividades reservadas y adjudicaba a las normas de acreditación algún tipo de ilusorio impacto en el campo del ejercicio profesional.[2] Tal es así que aquella recomendación o manda de la ley respecto del carácter restrictivo que debía primar en la determinación de las actividades reservadas fue obviado ante la presión por no dejar nada afuera. En el Anexo V de la Resolución Nº 1323/2001 se listaron todas las actividades enumeradas como alcances en los planes de estudio vigentes para cada una de las especialidades de la ingeniería. Se tomó la precaución, eso sí, de omitir la "exclusividad" que la ley requería para la relación de las actividades reservadas con los títulos, porque evidentemente muchas de estas actividades eran compartidas no solo entre las propias especialidades de la ingeniería, sino también con otros títulos de grado y de carreras técnicas.

2| Esta confusión recién pudo ser superada del todo (al menos normativamente, porque su aprobación generó desasosiegos periodísticos, alarma en algunas asociaciones profesionales y una queja distraída de cierta autoridad universitaria) con el dictado de la RM Nº 1254/2018 que cambió el criterio después de un serio estudio y debate en el marco del CIN y el Consejo de Universidades.

LA FORMACIÓN COMÚN A LOS INGENIEROS: MATEMÁTICAS/FÍSICA/QUÍMICA. LA CONSOLIDACIÓN DE UN PERFIL PROFESIONAL A PARTIR DE LA ACREDITACIÓN

Como todos sabemos, ninguna evaluación es neutra ni ingenua y menos podrían serlo las acreditaciones de carrera que agregan a los parámetros asumidos como criterios de calidad un bien jurídico y, por lo tanto, tienen carácter normativo. Todo el conjunto de normas aprobadas para la acreditación de las carreras de ingeniería consagra perfiles profesionales, tanto para lo que se considera debe ser un ingeniero como para cada una de las especialidades. El protagonismo del CONFEDI tuvo relevancia principalmente en las propuestas de contenidos mínimos que terminó estableciendo una base de formación común que ceñía el título de ingeniero a la exigencia de una fuerte carga de formación básica. La Resolución Nº 1323/2001 lo establece claramente:

> Las ciencias básicas abarcan los conocimientos comunes a todas las carreras de ingeniería, asegurando una sólida formación conceptual para el sustento de las disciplinas específicas y la evolución permanente de sus contenidos en función de los avances científicos y tecnológicos.

Y, a continuación, se agrega una descripción bastante detallada de los conocimientos de matemática, física y química que se exigen para pretender el título de ingeniero para una carrera, además de

conocimientos de sistemas de representación e informática. Más allá de los casos de las ingenierías relacionadas con la agronomía y los recursos naturales, que ya tenían suficientemente legitimado el uso de la palabra "ingeniero", esta prescripción aventaba la posibilidad de que se adoptaran entre nosotros denominaciones existentes en otros países para títulos "blandos", como ingeniero comercial[3] y otros similares. Pero tuvo también otros efectos, obligó a redefinir los planes de estudio de más de la mitad de las carreras de ingeniería industrial eliminando uno de los dos perfiles que existían hasta el momento, vinculado a los procesos, con base en la administración y la informática. Y para el caso de los ingenieros en sistemas y computación supuso la polémica inclusión de contenidos de física y química considerados innecesarios por la asociación de carreras de la especialidad (Red UNCI).

LA PRÁCTICA PROFESIONAL SUPERVISADA (PPS)

Una de las novedades que de manera generalizada estableció para la formación de grado en Argentina fue la introducción de la práctica profesional supervisada (PPS). En el caso de las carreras de medicina, si bien había tradición de práctica profesional en las

3| Ya había habido un intento de incorporar esa denominación, pero la tramitación del reconocimiento nacional hizo que el título concluyera en una híbrida novedad: "Licenciado en Ingeniería Comercial", que todavía ofrece la Universidad Abierta Interamericana.

carreras, durante la última década la masividad había generado algunas anomalías, como la supresión de prácticas en una carrera y la calificación como optativa en otra, en la que el cumplimiento de la práctica dependía de que el estudiante consiguiera el lugar donde realizarla. La acreditación resolvió esos problemas con la fuerte presión que significaba no superar la instancia si no se implementaba la PPS de manera universal y obligatoria. Pero para el caso de las carreras de ingeniería, lo curioso es que no existía esta tradición en Argentina, lo que era una peculiaridad criolla. El argumento que se podía recoger informalmente era que las carreras estaban muy vinculas con el ejercicio profesional a través de los docentes y porque la mayoría de los estudiantes trabajaban. Un argumento poco consistente que no se escribía claro y que se esgrimía con poca convicción. De cualquier manera, es cierto que algunas carreras tenían previsto pasantías y algunas estancias en empresas o industrias, pero de manera poco sistemática y no inscriptas en el currículo. Las normas de acreditación aprobadas por el Consejo de Universidades y ratificadas por la Resolución MECyT Nº 1232/01 establecía la intensidad de la formación práctica obligatoria clasificada en cuatro modalidades: formación experimental, 200 horas en laboratorio o campo; resolución de problemas de ingeniería, con al menos, 150 horas; actividades de proyecto y diseño, 200 horas y la práctica supervisada con 200 horas que debían garantizarse en sectores de la producción y servicios. Hubo importantes resistencias a la aplicación de este último requisito.

Las autoridades de muchas de las facultades alegaban que, con la situación crítica de la industria nacional por todos conocida, era inviable pensar en conseguir espacios de práctica en la actividad económica real, especialmente en ciudades chicas del interior del país. En los talleres en que se instruía a los pares evaluadores algunos llegaron a plantear formalmente que no tomarían en cuenta este requisito cuando evaluaran las carreras, por el mismo argumento. Sin embargo, esa resistencia no prosperó, los pares que participaron atendieron al conjunto de los requisitos aprobados y vigentes y las carreras incorporaron niveles de formación práctica más a la altura de los estándares internacionales y la PPS vino para quedarse a las ingenierías de nuestro país.

LA CRISIS Y EL AVANCE DE LA ACREDITACIÓN

Las normas que permitirían iniciar la acreditación de las carreras de ingeniería se aprobaron el 20 de diciembre de 2001, el día en que eclosionó la crisis y en el que la represión de los manifestantes en Plaza de Mayo produjo cinco muertes y más de doscientos heridos. La crisis abarcaba la generalidad de las instituciones, colapsó el sistema bancario, afectó la legitimidad de las autoridades políticas y arrojó a una situación límite a grandes sectores de la sociedad. En los días siguientes, en un marco de movilizaciones generalizadas y saqueos e incidentes represivos, se sucedieron cinco presidentes en un breve lapso. Este contexto, obviamente,

conmovía a las instituciones universitarias y generaba una fuerte incertidumbre respecto de la continuidad de las políticas y procesos en desarrollo. Aunque la CONEAU tiene independencia para conducir sus propios procesos, esto no alcanzaba para dar tranquilidad de que la acreditación de ingeniería se pudiera efectivamente concretar. Sin embargo, en marzo de 2002 la CONEAU informó que se realizaría una primera convocatoria voluntaria que, como un sondeo previo había permitido prever una participación muy importante de instituciones y carreras, se realizaría en etapas. En 2003 se realizaría, cumplido el año de la aprobación de las normas y estándares, la convocatoria obligatoria. Las universidades podrían inscribirse hasta el 19 de abril, es decir, muy pronto. La CONEAU apuraba las decisiones para confirmar, tanto para el

> Sistema Universitario como para el Gobierno, la voluntad de cumplir con los compromisos inherentes a sus funciones, más allá de los problemas derivados de la crisis. La respuesta a la convocatoria fue masiva, se presentaron 186 carreras, un 77,5% del total de 240 abarcadas por esta instancia. El proceso fue dividido en tres etapas, por CPRES, y esa decisión produjo una gran inquietud en las facultades y generó polémica porque se dudaba de que los procesos pudieran sostenerse en el tiempo. La preocupación explícita era que las carreras integradas en las primeras etapas quedaran finalmente privilegiadas por haber accedido a la acreditación y, en cambio, las rezagadas quedaran sin evaluar. Una preocupación de los decanos que contrastaba

> fuertemente con el hecho de que en algunas universidades los estudiantes y a veces con el apoyo de parte de los docentes, se manifestaban en contra de la CONEAU y de los procesos de acreditación y llegaron a protagonizar distintas manifestaciones y tomas de las instituciones (Pérez Rasetti, 2004: 132).

LAS NOVEDADES QUE APORTÓ LA ACREDITACIÓN DE LAS CARRERAS DE INGENIERÍA Y LAS TENSIONES METODOLÓGICAS

A pesar de que el CONFEDI había trabajado propuestas metodológicas para el desarrollo de la acreditación de las carreras de ingeniería, tuvo que aceptar que esas decisiones eran prerrogativa y deber de la CONEAU, y las decisiones quedaron en manos de la Comisión (Morano, 2016). Sin embargo, tanto porque habían desarrollado sus propias ideas sobre las cuestiones operativas como porque el CONFEDI se consideraba, con justa razón, conocedor privilegiado de las peculiaridades del campo de la formación de ingenieros y porque estaban directamente involucrados y afectados por estos procesos, la presión por realizar un seguimiento o, directamente, incidir en las decisiones durante la implementación de los procesos resultó en una serie de tensiones.

EL CAMBIO DE ESCALA EN LA CANTIDAD DE CARRERAS Y LA INFORMATIZACIÓN DE LOS DATOS

Las características de las carreras de ingeniería aportaron otras novedades a los procesos de acreditación iniciados con las carreras de medicina. La presentación de la documentación y las autoevaluaciones de las carreras de medicina se previó en formularios que se entregaban impresos y con respaldo en documentos de texto grabados en soportes magnéticos. El material de cada carrera llenaba al menos un enorme bolso y lo que cada par evaluador debía llevarse consigo para trabajar en sus domicilios era una carga que importaba excesos importantes en los equipajes permitidos para los vuelos. El manejo de la documentación era engorroso y el acceso a la información, poco amigable. Con el incremento en el número de carreras, si no se hacía algo al respecto, la situación con las ingenierías iba a resultar inmanejable. Decidimos en la CONEAU encargar en tiempo récord el diseño de una base de datos que permitiera la carga y la gestión de la información de manera digital. El SIU no podía resolver ese requerimiento en los plazos exiguos de los que disponíamos. No era posible encargar la tarea a alguna universidad, detentar la autoría del software la pondría en situación de privilegio frente a sus pares y las susceptibilidades en estos procesos de acreditación que aún no habían consolidado su legitimación y la falta de confianza en los mecanismos institucionales que agregaba el contexto de

inestabilidad política en el que se vivía eran factores que contaminaban todas las relaciones. Se resolvió encargar el trabajo a un proveedor privado, en tiempo récord y con apenas una semana de prueba. De más está decir que el sistema resultó inestable, perdía información cuando se intentaba migrarlo y, según las facultades, presentaba otras muchas calamidades que enloquecían a los responsables de la carga de información o a los operadores encargados de procesar los datos para la autoevaluación de las carreras. Seguramente mucho de todo esto era cierto y los responsables de las carreras lo padecieron. Pero también es cierto que gracias a esa base de datos fue posible manejar un lote tan grande de carreras, el trabajo de los pares fue bastante más amable, también el de los técnicos de la CONEAU y la disponibilidad de la información digital permitió la realización de estudios muy completos sobre la situación de la formación de los ingenieros en nuestro país por primera vez.[4]

4| Tres trabajos fueron realizados apenas concluida la acreditación: Pérez Rasetti, C. (2004); Guerrini, Gutiérrez y Pérez Rasetti (2004) y CONEAU (2004), Informe preliminar al Sr. Ministro sobre la formación de los ingenieros en Argentina. CONEAU. Recuperado de https://www.academia.edu/130072075/Informe_preliminar_al_Sr_Ministro_sobre_la_formaci%C3%B3n_de_los_ingenieros_en_Argentina

LA FACULTAD DE INGENIERÍA COMO OBJETO INSTITUCIONAL EN LA ACREDITACIÓN

Las características institucionales de la formación de ingenieros impusieron, también, especificidades en la metodología de la acreditación. A diferencia de lo que sucedía con la acreditación de medicina, en la que la carrera afectada por el proceso era siempre una, sea cual fuere la dimensión de la facultad o unidad académica en la que estuviera radicada, en las facultades de ingeniería las carreras comprometidas con el proceso de acreditación siempre eran varias, si no todas. Además, dígase lo que se diga para asumir una postura políticamente correcta, las carreras de medicina en las facultades más grandes son carreras que opacan al resto y, de uno u otro modo, acaparan los cargos de gestión, la mayoría de los estudiantes y resultan casi hegemónicas. En ingeniería, en cambio, sin dejar de advertir que en cada facultad pueda haber carreras más asentadas, o más grandes y que entre ellas se pudieran constatar desarrollos diferentes, las relaciones están siempre más equilibradas. Esta morfología institucional tiene, por supuesto, impacto en las condiciones en las que se desarrollan las actividades académicas y en la calidad. Así es que hubo que redefinir las herramientas metodológicas a utilizar para realizar las evaluaciones que el proceso de acreditación requiere. Se definió, para empezar, que la presentación a una convocatoria solo era posible si lo hacían todas las carreras de la facultad abarcadas por la etapa, más allá de que la

primera convocatoria era de participación voluntaria. Se organizó tanto la autoevaluación como la evaluación externa en dos instancias, una transversal a todas las carreras, abordando las cuestiones institucionales y los insumos y aspectos compartidos, y otra en la que se procede al examen de cada una de las carreras (Guerrini, Jeppesen y Pérez Rasetti, 2003). Se procuró, también, que en todos los comités de pares hubiera docentes con experiencia de gestión para facilitar la lectura de la información institucional. El análisis de las condiciones institucionales en que se inscriben las carreras generó resistencias y las genera aun actualmente en algunas autoridades universitarias y tiene cierto peso tanto en el CRUP como en el CIN. El argumento suele ser que lo que está sujeto a acreditación son las carreras y que de los aspectos institucionales se ocupa, justamente, la evaluación institucional que tiene otro objeto, otros procedimientos (no actúa basada en estándares externos) y otros resultados (no compromete ningún valor jurídico como sí sucede con la acreditación). Sin embargo, es fácil también advertir que no resulta razonable ni técnicamente adecuado postular que se puede aislar una carrera para su evaluación, desgajándola de la condición institucional que le es constitutiva. Cuestiones como el régimen de acceso, las estrategias de apoyo a la permanencia, bienestar universitario, la infraestructura, los laboratorios, la biblioteca, el acceso a internet, pero también la gestión del personal docente y la investigación son, en gran medida, líneas que se articulan a nivel institucional y en donde cada carrera de una facultad o unidad

académica no puede ser considerada aisladamente. En el caso de la acreditación de las carreras de ingeniería esto es especialmente importante. Seguramente una cantidad de problemas, déficits, desafíos y logros de una carrera solo pueden entenderse si se realiza una mirada integral que considere la dimensión institucional no como una cualidad asociada a las carreras, sino como una condición que las informa y las explica en tanto se trata de la forma de ser de una carrera.[5]

LA PRUEBA PARA ESTUDIANTES AVANZADOS

Uno de los problemas que podían advertirse en los estándares de acreditación de las carreras, tanto en los de medicina como en los que se estaban discutiendo para ingeniería, era la carencia de indicadores de resultados y la ausencia de elementos que permitieran contar con evidencias de lo que sucedía con los procesos de aprendizaje. Sin embargo, la posibilidad de incorporar a los procesos de acreditación un dispositivo que ofreciera esta información no era fácil porque había resistencias de la comunidad universitaria a cualquier procedimiento de evaluación cuantitativa. Pero un hecho no esperado abrió la oportunidad. En marzo de 2001 el ministro

5| Lamentablemente, en las últimas propuestas de estándares para las carreras del artículo 43 prevalece un criterio que considera marginal la consideración de la dimensión institucional.

Juri y el secretario de Educación Superior,[6] Gottifredi, cuando participaban de una reunión nacional de la agrupación Franja Morada en San Luis, efectuaron un improbable anuncio: se impulsaría la implementación de un examen final para los graduados (*La Nación*, 9 de marzo de 2001). Rendirlo sería un requisito para recibir el título, pero la nota no sería vinculante. Se proponía como un dispositivo para el mejoramiento de la calidad. En realidad, y de manera explícita, lo que se estaba proponiendo era una versión argentina del "Provão"[7] que en Brasil había implementado el gobierno de Henrique Cardoso y que era muy criticado por la oposición, las universidades federales y los mejores especialistas en evaluación de ese país nucleados en la Rede de avaliação institucional de Educação Superior y en la Revista *Avaliação*. La resistencia a la política anunciada fue inmediata, especialmente en el sector privado que agitaba como argumento que ese examen los remitiría a los tiempos en que las universidades privadas no tenían plenas facultades

6| Durante el breve gobierno de la Alianza la Secretaría de Políticas Universitarias adoptó esa denominación.

7| Examen General de Cursos, llamado popularmente "Provão" que se realizó en Brasil desde 1995 hasta 2003. Consistía en una prueba integral que se administraba el mismo día en todo el país a todos los recién graduados de las instituciones de educación superior. La publicación de los resultados generaba una gran expectativa y los diarios aumentaban su tirada ese día. El promedio de las notas de cada carrera se convertía en un indicador de calidad que permitía la inmediata construcción de rankings.

para entregar títulos habilitantes y sus egresados debían completar su ciclo de formación con un examen público ante autoridades que designaba el Estado (*La Nación*, 10 de marzo de 2001). Las autoridades de las universidades nacionales tampoco estaban de acuerdo, pero el sector mayoritario del CIN se identificaba con la Unión Cívica Radical en aquellos tiempos y, más allá de la sorpresa que la iniciativa les causaba al salir de sus propias filas, canalizaron la resistencia con discreción. Total que desde la CONEAU se tomó la decisión de impugnar la propuesta por sus defectos ya suficientemente analizados por los expertos brasileros que lo padecían[8] y de proponer una alternativa virtuosa: un examen destinado a los estudiantes que cursan el último tramo de las carreras, obligatorio para las instituciones, pero no para los estudiantes, sin nota y cuyo resultado sería un informe diagnóstico de los resultados del aprendizaje que sirviera para enriquecer el proceso de autoevaluación de las carreras en el marco de las acreditaciones de las carreras de grado. Así surgió el ACCEDE (Análisis de las competencias y conte-

8| Se realizaba un desplazamiento de la nota de los estudiantes a la carrera y, luego, de las carreras a las instituciones. Las notas (A, B, C, D, E) y sus promedios eran muy fáciles de comunicar, pero no contenían información diagnóstica verdaderamente útil para orientar el mejoramiento de la calidad. Se convertía sí en un factor de marketing dinamizador de la competencia profundizando el "mercado de la educación superior" y tanto las notas de cada graduado como el promedio de su carrera se convertían en un elemento estigmatizante irreversible (Barreyro, 2006: 6).

nidos que los estudiantes disponen efectivamente),[9] ayudado por un cuco impracticable y aceptado en condición de mal menor. Su propio nombre, probablemente un abuso de la elusión, confiesa la legitimidad precaria que permitió su implementación y explica por qué estuvo siempre amenazado hasta que finalmente pasó a ser optativo, primero, para luego ser eliminado. Pero mucho antes de eso, esta prueba estuvo vigente. Se diseñó con la colaboración del Dr. Eduardo de la Garza, un experto del CENEVAL mexicano (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior) que se especializa en el diseño de pruebas y lo desarrollaron los técnicos de CONEAU con el apoyo de comisiones asesoras de pares proporcionados por las facultades de ingeniería. Durante las primeras aplicaciones la participación voluntaria de los estudiantes habilitados en

9| Crítica al "Provão" que fueron publicando los especialistas brasileros, entre ellos, especialmente José Dias Sobrinho, director de la Revista *Avaliação*, nos sirvió para diseñar una prueba que no "calificara productos" para el mercado (Pérez Rasetti, 2010), sino que aportara evidencia sobre los resultados de los aprendizajes y que pudiera integrarse a la acreditación sin prestarse a manipulaciones ni a la confección de rankings simplistas por parte de las propias instituciones o la prensa. En 2003, el propio Dias Sobrinho nos invitó a Brasilia para compartir la experiencia del ACCEDE con la Comisión de Expertos en Evaluación que conformó el Gobierno Lula y que él presidía. La Comisión diseñó el "Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior" (SINAES) y reemplazó el "Provão" por el Enade, una nueva prueba con un nuevo sentido, en la línea del ACCEDE (Dias Sobrinho 2007; Verhine, Vinhaes Dantas y Soares, 2006).

las carreras alcanzó un promedio del 50%, lo que permitió contar con una información diagnóstica de gran valor sobre los resultados de los aprendizajes. Los estudiantes podían ver sus resultados personales en internet mediante una clave que retiraban del formulario en el que se administraba la prueba y las carreras recibían un informe agregado con los resultados. El procedimiento proponía que se utilizaran durante el desarrollo de la autoevaluación relacionándolos con las demás informaciones disponibles (CONEAU, s/f; Pérez Rasetti, 2001).

EL PERFIL DE LOS PARES EVALUADORES

Tanto el CONFEDI como el Centro Argentino de Ingenieros (CAI), que se acercó a participar de las reuniones que los decanos de ingeniería promovían con la CONEAU, insistían en que los pares evaluadores tenían que tener un perfil que combinara la docencia universitaria en carreras de ingeniería con el desempeño profesional. Se aducía que ese era el perfil que representaba lo deseable para la enseñanza de la ingeniería y, por lo tanto, para su evaluación. Este argumento implicaba convertir el alarmante déficit de dedicaciones exclusivas de docentes con posgrado y de investigadores que aquejaba los cuerpos docentes de las carreras de ingeniería en Argentina en una virtud. Por cierto, una virtud peculiar y no compartida en el comparado internacional. En los estándares se mencionaba un par de veces la necesidad de que los docentes combinaran, con la

formación académica, la experiencia profesional en la producción de bienes y servicios, pero también se establecía que su formación debía ser adecuada a sus tareas y que esas tareas incluían la investigación y la vinculación con el medio, además de la docencia. La CONEAU finalmente resolvió convocar equipos de pares que, manteniendo siempre el criterio de que se tratara de docentes de carreras de ingeniería, presentara diversidad de formación según sus responsabilidades. Así se incorporaron matemáticos, químicos y físicos para contener la evaluación de la formación en las materias básicas e ingenieros para las tecnologías. La experiencia profesional fue valorada en las áreas para las que era pertinente y para incorporar la perspectiva del perfil profesional se optó por convocar a profesionales con importante trayectoria en la industria y los servicios, aunque no fueran docentes. Eso no fue fácil, pero se logró con el apoyo de las empresas en que desarrollaban sus actividades, que se hicieron cargo de los costos de las ausencias. Tampoco fue del todo aceptado por los decanos que se hubiera doblado la apuesta y que, para aportar esta perspectiva a la acreditación, en lugar de docentes que ejercían la profesión se optara por incorporar ingenieros que solo actuaban en la actividad profesional. Los comités de pares se completaban siempre con docentes que hubieran tenido experiencia en gestión, lo que aseguraba la incorporación de la mirada institucional en la evaluación. Tampoco fue del todo asumido que los comités de pares tuvieran una importante presencia de doctores e investigadores, muy por encima de la representación

estadística de estos perfiles en los cuerpos docentes de las carreras, que era baja y, en muchos casos, casi nula.

EL PROGRAMA DE CALIDAD Y EL PROMEI

En 2002 el secretario de Políticas Universitarias, Juan Carlos Pugliese, implementó el Programa de Mejoramiento de las Carreras de Grado. Pugliese venía de la CONEAU y aún en el contexto de crisis, con otros integrantes de la Comisión (Ernesto Villanueva, que lo reemplazó en la presidencia; Adolfo Stubrin, que estuvo a cargo de la subcomisión de acreditación de grado hasta agosto de 2001; yo mismo, que me hice cargo de la subcomisión a partir de esa fecha) habían advertido que para cambiarle el sentido a la acreditación y sacarle sus rasgos neoliberales no alcanzaba con haber cambiado la política de la CONEAU pasando de una mirada fiscalizadora a una actitud de contribución al mejoramiento de la calidad; era necesario que también el Estado abandone su condición de evaluador descomprometido y apoye con financiamiento las mejoras que los procesos de acreditación ponían en evidencia. Cuando las derivaciones de la crisis de 2001 pusieron en la presidencia a Eduardo Duhalde, en el Ministerio de Educación a Graciela Giannettasio y en la (ahora nuevamente) Secretaría de Políticas Universitarias a Juan Carlos Pugliese, fue el momento de mostrar la nueva dirección de la política de evaluación. Pugliese utilizó un remanente de (escasos) fondos del FOMEC y los asignó a un nuevo programa cuyo objetivo

era financiar parte, una pequeña parte, porque solo para eso alcanzaba, de las mejoras que el proceso de acreditación había señalado como necesarias para las carreras de medicina estatales (Broto, 2003). La verdad es que la decisión tenía más carácter simbólico que otra cosa, no porque no se pudiera hacer algo con ese dinero, sino porque era una promesa política basada en fondos residuales del crédito que financió gran parte del FOMEC y todo el PRES (Programa de Reforma de la Educación Superior, del menemismo) y la situación económico financiera del país y del Estado no ofrecía ninguna garantía de que el programa tuviera continuidad. Pero esa expresión de la voluntad política apostaba a que una reactivación permitiera realizar una política activa de promoción de la calidad, cuestión que finalmente se pudo concretar durante el gobierno de Néstor Kirchner. Se denominó Programa de Fortalecimiento de las Carreras de Grado. Las facultades presentaron sus proyectos, que debían estar fundados en los informes de acreditación, una comisión de pares evaluó las solicitudes de las carreras y en un discreto acto realizado en una oficina del primer piso del edificio del Ministerio de Educación se reunieron autoridades de la SPU, de la CONEAU y de las facultades de medicina para los anuncios y la presentación de la resolución que distribuyó los fondos.[10]

10| Adriana Broto, en aquel momento Coordinadora General Económica Financiera de la Secretaría de Políticas Universitarias, describe en el artículo citado cómo se realizó la asignación de fondos y a qué acciones se dirigieron en cada caso.

En 2004 Pugliese convocó a Victoria Guerrini para organizar en la SPU el Programa de Calidad. Guerrini era técnica de CONEAU y venía desempeñándose a cargo del área de acreditación de carreras de grado desde fines de 2001 y específicamente del proceso de acreditación de las ingenierías. El Programa de Calidad se proponía ampliar los objetivos del Programa de Mejoramiento de las Carreras de Grado que, en un contexto en que se empezaban a notar los efectos de la reactivación económica, se podía ampliar a otras carreras y proponer objetivos de financiamiento más ambiciosos. Se realizó entonces un trabajo minucioso para armar el segundo programa de mejoramiento, destinado a las más de doscientas carreras de ingeniería estatales que estaban concluyendo el proceso de acreditación. Aunque en este nuevo programa había diferencias importantes con el FOMEC –básicamente el origen de los fondos y el carácter universal y no competitivo de las convocatorias que se proponían para los programas de mejoramiento (García de Fanelli, 2012)– estaba claro que aquella experiencia había inaugurado en nuestro país el financiamiento concertado por objetivos específicos, así que se realizaron consultas con Carlos Marquis, que había sido el responsable de conducir aquel programa y tenía mucho para contribuir con su experiencia. El diseño del PROMEI tenía un desafío principal, definir cuáles serían los rubros financiables, y para decidirlo la SPU se encontraba en medio de una tensión entre las expectativas de las facultades y carreras y los déficits señalados por las resoluciones de acredita-

ción emitidas por la CONEAU, basadas en los dictámenes de los comités de pares a partir de la aplicación de los estándares. Para resolverlo se realizó un estudio exhaustivo de la situación de las carreras aprovechando la información recolectada por la CONEAU en la acreditación (Guerrini, Gutiérrez y Pérez Rasetti, 2004) y se conformó una comisión *ad hoc* en la que, expresamente, el Secretario combinó la participación de representantes del CONFEDI y del CAI con reconocidos académicos e investigadores del campo de la ingeniería y la asistencia de Victoria Guerrini. Los resultados del estudio fueron presentados a la Comisión, se establecieron prioridades para los componentes financiables compatibles con los estándares y basados en la evidencia (Guerrini, Morano e Irasar, 2004). Pero esto no resultó sin polémica por la postura irreductible de la representación del CAI (principalmente del ingeniero Marcelo Sobrevila) contra la exigencia de dedicaciones exclusivas, desarrollo de investigación y formación de posgrado planteada en los estándares aprobados por el Consejo de Universidades para las carreras de ingeniería. El informe de la Comisión acordó un perfil del ingeniero:

> El ingeniero debe ser un profesional universitario provisto de una sólida cultura general, que atienda en primer lugar las necesidades de su país, y esté asimismo dotado de una cosmovisión sistémica que le permita aplicar sus conocimientos en el lugar del mundo en que se los requiera, actuando en todos los casos con solidaridad social, preservando el medio natural y

> respetando en su gestión los principios éticos básicos (Guerrini, Morano e Irasar, 2004: 3).

Y estableció también prioridades a atender resumidas en los siguientes tópicos:

- Necesidad de modernización de los planes de estudio evitando la tendencia a la especialización excesiva en las carreras de nivel de grado.
- La formación en los ciclos básicos: bajo rendimiento de los alumnos y deficiencias en la formación en ciencias básicas, rigidez de las estructuras curriculares y especialización temprana.
- Problemas de fracaso en los primeros años, desgranamiento y deserción, baja tasa de egreso, prolongada duración real de las carreras y dedicación parcial de los alumnos.
- Problemas de falta de formación y actualización de los docentes.
- Bajas dedicaciones que dificultan el equilibrado desarrollo de las actividades de docencia e investigación y la ejecución de actividades de vinculación.
- Déficit de Infraestructura y equipamientos requeridos para el desarrollo de las actividades teóricas y prácticas.
- Falta de desarrollo de las actividades de cooperación con la actividad económica, en la industria y los servicios.
- Falta de cooperación y articulación con otras instituciones universitarias y de investigación en las distintas especialidades.

- Bajos niveles de aprovechamiento compartido de recursos y esfuerzos educativos en las distintas regiones del país, superposición de oferta educativa de similares características en localidades cercanas con bajo número de alumnos y/o egresados (Guerrini, Morano e Irasar, 2004: 3-4).

A partir de estas prioridades se diseñó el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de las Ingenierías (PROMEI), integrante del Programa de Calidad de la Secretaría de Políticas Universitarias. El PROMEI abarcó a 69 facultades o departamentos donde se dictan 203 carreras de ingeniería y se invirtieron casi 100 millones de dólares entre 2005 y 2010 (García de Fanelli y Claverie, 2013). El PROMEI promovió el incremento de las dedicaciones exclusivas para docentes con perfil de investigadores o con formación de posgrado, consolidó un ciclo común en las carreras de ingeniería, iniciativa en la que convergieron la voluntad del CONFEDI de asegurar una base común de formación básica para todas las ingenierías y la iniciativa de la SPU de promover la articulación de ciclos comunes de conocimientos básicos para carreras afines, entre otros aspectos. Pero estos logros fueron de alguna manera inéditos ya que fueron un importante aporte para la promoción de cambios en el perfil de las carreras de ingeniería.

El Programa de Calidad, a través de este primer proyecto que fue dedicado a las ingenierías, concretó una importante transformación y un cambio de sentido en los procesos de acreditación de las

carreras de grado en Argentina que pasaron de ser una intervención estatal para calificar productos frente al mercado y se convirtió en un espacio de colaboración entre las universidades y el Estado para planificar y desarrollar el mejoramiento de la calidad de las carreras (Pérez Rasetti, 2010). La formación de ingenieros y sus actores fueron clave en el desarrollo de estos cambios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barreyro, G. (2006). Evaluación de la educación superior brasileña: el SINAES. *Revista de la Educación Superior, XXXV*(1), (137), 63-73. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/604/60413705.pdf

Broto, A. (2003). El Programa de Fortalecimiento de las Carreras de Grado. En J. C. Pugliese (ed.), *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional* (pp. 79-81). Buenos Aires: SPU, MECyT. Recuperado de http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/93048/EL002743.pdf?sequence=1

CONEAU (s/f). *La evaluación de los aprendizajes de los alumnos como instrumento de análisis del curriculum universitario*. Recuperado de http://www.coneau.gob.ar/archivos/1230.pdf

Dias Sobrinho, J. (2007). Evaluación de la Educación Superior en Brasil: políticas y prácticas. *Revista Complutense de Educación, 18*(2), 29-44. Recuperado de https://upce.rec.uba.ar/Otros/Dias%20Sobrinho-%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20Educaci%C3%B3n%20Superior%20en%20Brasil%20pol%C3%ADticas%20y%20pr%C3%A1cticas.PDF

García de Fanelli, A. M. (2012). Acreditación de la calidad y financiamiento: Potenciando el cambio universitario vía fondos no com-

petitivos de mejora. *Archivos analíticos de políticas educativas, 20*(22), 1-31. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/2750/275022797022.pdf

García de Fanelli, A. M. y Claverie, J. (2013). Políticas públicas para la mejora de la calidad de las carreras de ingeniería: Estudio de caso del PROMEI en la Argentina. *RAES, 5*(6), 72-96. Recuperado de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/27868/

Guerrini, V.; Jeppesen, C. y Pérez Rasetti, C. (2003). Evaluación integral de procesos en la acreditación de grado. *Avaliação, Revista do Rede de avaliação institucional de Educação Superior, 8*(2), 113-129. Recuperado de https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/1226/1216

Guerrini, V.; Gutiérrez, R. y Pérez Rasetti, C. (2004). *Panorama General de las Carreras de Ingeniería de la Argentina*. Buenos Aires: SPU, MECyT.

Guerrini, V.; Morano, D. e Irasar, F. (2004). *Informe Preliminar de la Comisión Ad-Hoc creada por la Resolución SPU – 111/04*. Buenos Aires: SPU, MECyT. Recuperado de https://www.ing.unrc.edu.ar/archivos/SPU111-PropuestaComisi%F3n.pdf

La Nación (9 de marzo de 2001). En las universidades: buscan mejorar la calidad de la enseñanza. Darán un examen final los graduados. Recuperado de https://www.lanacion.com.ar/cultura/daran-un-examen-final-los-graduados-nid55154/

La Nación (10 de marzo de 2001). El examen a graduados ya divide aguas. Recuperado de https://www.lanacion.com.ar/cultura/el-examen-a-graduados-ya-divide-las-aguas-nid55278/

Morano, D. (2016). Libro azul y libro verde. *CONFEDI*. Recuperado de https://confedi.org.ar/libro-azul-y-libro-verde/

Pérez Rasetti, C. (2001). *Examen de estudiantes como insumo para la acreditación de carreras de grado (pregrado). Su incorporación como insumo para la CONEAU*. CONEAU. Recuperado de https://www.academia.edu/14277640/Examen_de_estudiantes_como_insumo_para_la_acreditaci%C3%B3n_de_carreras_de_grado_pregrado_._Su_incorporaci%C3%B3n_como_insumo_para_la_CONEAU

Pérez Rasetti, C. (2004). La acreditación y la formación de los ingenieros. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, 9*(3), 131-142. Recuperado de https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/1282

Pérez Rasetti, C. (2010). Evaluación y políticas públicas. Los sentidos de la evaluación. *Revista Gestión Universitaria, 3*(1), 1-7. Recuperado de http://www.gestuniv.com.ar/gu_07/v3n1a3.htm

Verhine, R.; Vinhaes Dantas, L. y Soares, J. (2006). Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, 14*(52), 291-310. Recuperado de https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v14n52/a02v1452.pdf

II | DISCUSIONES

EL CONCEPTO DE CALIDAD

Por la experiencia que la bibliografía especializada ratifica, sabemos del carácter ambiguo y escurridizo del concepto de calidad. No quiero repasar ahora distintas definiciones, sino apenas agregar un modo de análisis provocativo y decirles que la calidad no existe. Es decir, es inútil esforzarse por encontrar la calidad que requiere tal o cual programa universitario, porque la "calidad" no está ahí. En el objeto que la evaluación analiza hay un conjunto de elementos, procesos, reglas, bienes, personas involucradas y sus prácticas, etc. Para que ese conjunto más o menos complejo manifieste esa condición que llamamos calidad hay que construirla antes. La calidad que vamos a encontrar es la que hayamos construido previamente. La calidad, entonces, no es una cualidad que pueda encontrarse en la naturaleza; es un "constructo", como suelen decir los semiólogos,

una construcción de la razón, un "sentido" que le encontramos a determinadas entidades en la medida en que, previamente, hayamos determinado cuáles son las relaciones que la determinan.

Quizás venga bien un ejemplo: el caso de los rankings de universidades. Por ejemplo, el más conocido de todos, el Academic Ranking of World Universities elaborado por la Universidad Jiao Tong de Shanghái (conocido como Ranking de Shanghái) utiliza un grupo mínimo de indicadores integrado por la cantidad de premios importantes obtenidos por profesores y graduados (Premios Nobel, medallas Field) de cada universidad, los investigadores más citados en veintiún áreas de investigación determinadas por Thomson ISI (Institute for Scientific Information), los artículos publicados en *Nature* y *Science* durante los últimos cuatro años y los registrados en el Science Citation Index Expanded (SCIE) y el Social Science Citation Index (SSCI) en el curso del último año y, finalmente, la eficiencia académica en función de las dimensiones de la institución, especialmente relaciones entre cantidad de profesores, alumnos y graduados.

Como vemos, se trata de un número relativamente pequeño de indicadores que se ponderan entre sí y terminan dando un índice de calidad que permite comparar y jerarquizar a las universidades. El índice es de muy fácil lectura y se adapta perfectamente a la difusión mediática pero, además, no presenta sorpresas para el gran público. Las universidades que figuran al tope de la lista son aquellas que el gran público mediático tiene por mejores, con lo cual el

ranking se legitima al coincidir con la opinión del sentido común y las personas ratifican "científicamente" su opinión al leer el resultado del ranking. Quizás alguien diga: "es que efectivamente esas universidades –Stanford, Yale, Harvard– son las mejores, por eso son mundialmente conocidas como tales y por eso el ranking las pone al tope de la lista". Me animo a decir que no, que todo depende de cómo se construye el prestigio que podríamos denominar "conocimiento público de un tipo de calidad". Veamos el sustento teórico de este modelo de calidad. Se apoya en dos hipótesis, una respecto de cuáles son los indicadores relevantes y la otra sobre la ponderación entre ellos que determina la calidad. Si, por ejemplo, introdujéramos otros indicadores relevantes, menos relacionados con el "éxito", determinaríamos otro modelo de calidad y los resultados serían diferentes. ¿Se puede hacer? Yo creo que sí. Ensayemos este indicador: "porcentaje de egresados de medicina que trabajan con grupos sociales de riesgo o de extrema pobreza". ¿Qué pasaría con la lista? Seguro que cambia, ¿no? Claro que alguien podría venir a decir: "¡Epa! ¡Pero Ud. quiere una universidad que forme excelentes personas, no excelentes médicos!". Y le responderíamos que lo que no nos interesa es el éxito, entendido como lo entiende el sistema capitalista de consumo, sus mecanismos y organismos de legitimación y el universo mediático.

Veamos otro ejemplo más, siempre fuera de Latinoamérica para "extrañar" mejor el caso y para que de esa manera nos quede más claro. Se trata de una universidad norteamericana, pero ya no de

las más exitosas, sino de medio pelo. La Universidad de Minnesota elaboró su propio modelo de calidad, lo inscribió, en términos de objetivos, en su Plan Estratégico (Universidad 2000) y construyó una serie, también pequeña, de indicadores para medir *esa* calidad.

MEDIDA CRÍTICA (O INDICADOR)	OBJETIVO A MEDIR
1. Características de los alumnos ingresantes	1. Tener un 80% de los alumnos ingresantes con calificaciones provenientes de 25% más alto de sus clases de secundaria.
2. Tasas de graduación	2. Graduar en cinco años al menos al 50% de los alumnos ingresantes en 1996.
3. Grupos menos representados/ diversidad	3. Incrementar en cinco años la tasa de graduación de los estudiantes de color en un 50%.
4. Fondos externos	4. Aumentar el porcentaje de fondos externos en un 5% por año.
5. Inversión por estudiante	5. Llegar a un nivel de financiamiento por estudiante (tomando gastos directos de enseñanza por estudiante) por encima en un 2% de la media en instituciones comparables.

Fuente: Universidad de Minnesota, citado en Abadie (2001).

Si miramos bien este modelo, vemos que para esta universidad la calidad se basa en los insumos: a) ingresantes exitosos en el secundario, b) mayor nivel de financiamiento que el promedio. Incluso el objetivo 3 está subordinado a que los estudiantes de color que ingresen sean exitosos en el secundario. Ahora, esta es una universidad estatal pero su modelo de calidad, al menos a mí, me

resulta elitista. Probablemente la explicación la encontraremos en las políticas de educación superior, que confían en la calidad que el mercado es capaz de construir y, por eso, ni siquiera una institución estatal puede imaginar un modelo distinto. Me pregunto, con este modelo de calidad ¿cómo llevaríamos adelante una política de inclusión progresiva, ya sea de las clases más pobres o de ciertas minorías?

Vuelvo sobre el principio, aquello de que el concepto de calidad no existe. Lo que existe es "una operación de sentido" que realizamos con los elementos (con algunos) de determinadas entidades para construir ese mensaje que denominamos "calidad". La calidad, definitivamente, no está en las cosas, sino en la mirada del sujeto. ¿Para qué digo todo esto? Nada más que para insistir sobre la actitud de sospecha que tanto como académicos o como actores de la educación superior debemos sostener respecto de los llamados conceptos de calidad y los sistemas de evaluación de la calidad. Y lo digo con todo respeto; sí, con todo respeto respecto de la evaluación que considero un instrumento imprescindible para la gestión de las instituciones y, especialmente, para las políticas públicas. Lo digo porque pienso, y permítanme una imagen de ciencia ficción, que la evaluación (y las concepciones de calidad que encierran) tiene tanto poder como esos motores cohete que impulsan a las naves en el espacio; alcanza con apenas segundos de encendido para que el bólido salga disparado en determinada dirección, sin materia que le ofrezca resistencia. Alguien me dirá que, por

el contrario, los sistemas de educación superior, sus actores, etc. de ordinario ofrecen mucha resistencia a las evaluaciones. Esto es cierto, pero también es relativo. La resistencia concluye en negociación y, finalmente, los sistemas de evaluación se consolidan con algún formato que puede diferir de su diseño original, pero se consolidan. El prestigio y el dinero son dos movilizadores importantes de los académicos; los sistemas de evaluación suelen operar sobre ambos, pero muy explícitamente sobre el primero; no hay cómo esperar que no produzcan efectos (Camou, 2007).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abadie, P. (2001): *Documento de Trabajo del Rectorado N°11: Estudio sobre Indicadores y Costos de la Educación Superior*. Montevideo: Universidad de la República. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Panambi-Abadie/publication/237515859_ESTUDIO_SOBRE_INDICADORES_Y_COSTOS_EN_LA_EDUCACION_SUPERIOR/links/57ab3f5e08ae0932c97102c9/ESTUDIO-SOBRE-INDICADORES-Y-COSTOS-EN-LA-EDUCACION-SUPERIOR.pdf

Camou, A. (2007). Los "juegos" de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y universidad. En P. Krotsch, A. Camou y M. Prati (coords.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (pp. 29-68). Buenos Aires: Prometeo.

CUESTIONES SOBRE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

Los procesos de evaluación y de acreditación revisten características específicas y diversas entre sí, especialmente, porque en los primeros el examen se realiza contra la propia propuesta institucional y en los segundos, contra estándares o criterios establecidos previa y externamente. De cualquier manera, en la evaluación de instituciones, aun cuando las normas nacionales para la caracterización y calificación de las universidades sean amplias y den mucho margen de iniciativa para la construcción autónoma de cada perfil institucional, estas existen y estarán siempre presentes en los actores internos tanto cuando las diseñan como cuando realizan su autoevaluación y también en los que tienen a su cargo

la mirada externa. Y más allá de estos parámetros establecidos por la normativa, la historia y la tradición universitaria de cada país, también estarán actuando en el examen de los evaluadores las exigencias sociales, las demandas del mercado y las propuestas y demandas de una realidad internacional que muy rápidamente se constituye como horizonte insoslayable de referencia para la acción presente y los desarrollos futuros. Esta realidad no solo aproxima y pone en contacto los dos procesos, evaluación y acreditación, sino que obliga a perfeccionar los procesos evaluativos asumiendo de manera más explícita la incidencia que tienen en ellos estos "estándares de hecho" que constituyen condiciones de éxito de cualquier propuesta universitaria.

Sentada esta cuestión, parece necesario profundizar en las diferencias específicas, técnicas, de los respectivos procesos. La verificación de estándares explícitamente definidos que exige la acreditación impone la utilización de procedimientos también normalizados y pautados por parte de las agencias. La integración regional de las acreditaciones exige avanzar en una doble compatibilidad para la definición de estándares y para los manuales de procedimientos y guías de autoevaluación y evaluación externa. Compatibilidad que no debe confundirse con homogeneidad ya que, consensuados los conceptos de calidad que rigen la construcción de los estándares y concordados los objetivos que se proponen los desarrollos metodológicos, con la garantía adicional que puede aportar la participación de observadores o incluso eva-

luadores provenientes de otros países de la región, será posible la recíproca aceptación de las acreditaciones.

En cuanto a la evaluación, las cosas parecen más fáciles. Los desafíos están concentrados en los procesos en sí mismos: la compatibilidad entre la existencia de regulaciones políticas de distinto nivel de agregación en los países, las que surgen del horizonte internacional y los objetivos de trasparencia que exigen una cierta "traducibilidad" de los resultados de estos procesos, por un lado, y, por otro, la necesidad de que los procesos sean útiles a las instituciones, es decir, contribuyan al descubrimiento de sus verdaderos problemas y permitan identificar los caminos por los cuales, aprovechando de la mejor manera los recursos de que cada institución dispone y los valores de su cultura institucional, puede resolverlos. Aquí la compatibilidad regional de los procesos debe centrarse en un criterio de "equivalencia" apoyado en el efectivo cumplimiento de las funciones que las regulaciones y el mercado exigen a la universidad y en la capacidad de los procesos para destacar las modalidades que cada autonomía institucional haya sido capaz de desarrollar para cumplirlos, enriqueciendo así a los demás. No se trata entonces de formalizar estándares comunes o compatibilizar metodologías, sino de obtener resultados que "muestren" las funciones universitarias que exigen estos tiempos y que se sustenten metodológicamente con adecuación al objeto de análisis.

EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE INSTITUCIONES Y PROGRAMAS

El ambiente universitario estuvo siempre acostumbrado a evaluaciones de distinto tipo, condición propia de un sistema que nació fuertemente jerarquizado alrededor del saber y que instrumentó desde temprano modos de evaluación por los cuales se asignaban a sus miembros diversas legitimidades en la comunidad universitaria. Pero esta importante tradición evaluativa estaba centrada en las personas, en los individuos. Las evaluaciones de instituciones o programas, en cambio, son mucho más recientes. Se originaron en el dominio anglosajón y recién se extendieron a todo el mundo a finales del siglo XX.

La evaluación de instituciones de educación superior se ha convertido en una práctica corriente en todo el mundo, pero es importante destacar que cuando hablamos de sistemas de evaluación y acreditación de instituciones o programas de educación superior no estamos hablando siempre de lo mismo. No siempre estos procesos tienen la misma significación. La bibliografía sobre el tema reconoce diferencias de distinto orden:

a. Diversidad de objeto:

- Proyectos de instituciones, que supone el análisis de propuestas para la implantación de nuevas instituciones, ya sean estas privadas (para cuyo caso estas evaluaciones suelen ser determinantes de la autorización estatal para funcionar) o estatales, para las cuales el

análisis suele centrarse en el mejoramiento del proyecto institucional propuesto por los responsables de poner en marcha una nueva institución ya creada por los organismos pertinentes del Estado. Se trata de un desafío metodológico porque, por su propio carácter, lo que se evalúan son papeles e intenciones, más allá de que puedan observarse instalaciones o equipamiento destinado a la futura institución.

- Instituciones ya en funcionamiento. Estas evaluaciones suelen ser periódicas, incluyen generalmente una instancia de autoevaluación o consideración de la propia mirada de los responsables de la institución, previa a la evaluación externa.
- Proyectos de programas o carreras, como en el primer caso, lo que se analiza es el plan para la implementación de un programa de formación o carrera.
- Programas o carreras; se trata de la evaluación de carreras en funcionamiento. Generalmente está asociado a criterios o estándares que se exigen para la habilitación de los títulos o para certificar niveles de calidad.

b. Diversidad de función:

- Evaluación propiamente dicha, que busca desarrollar un conocimiento respecto de la condición de calidad del objeto evaluado; es un proceso dirigido a orientar el mejoramiento de la calidad.
- Acreditación, cuando la evaluación confronta la situación de su objeto con criterios o estándares de calidad

objetivados previamente y, de acuerdo al resultado, otorga una certificación de calidad. Esta certificación puede tener legitimidades de distinto orden e implicar resultados de tipo jurídico como la habilitación de un título, el reconocimiento público del cumplimiento de estándares de calidad mínimo, el reconocimiento de equivalencias de calidad en un sistema de movilidad estudiantil, de graduados para el desempeño profesional en una región, etc.

- Ponderación, la evaluación jerarquiza el objeto respecto de otros objetos evaluados; se establecen rankings o calificaciones distintivas de niveles de calidad para la orientación del mercado o para el acceso a determinadas políticas públicas de financiamiento, becas o consultoría; o estrategias privadas de selección de personal o de requerimiento de servicios.

c. Diversidad metodológica:

- La variedad en cuanto a las metodologías que se emplean en evaluación son muchas y abarcan tanto a los procedimientos evaluativos en sí mismos (por ejemplo, evaluación cualitativa o cuantitativa) como a los aspectos que se consideran significativos para realizar la evaluación (insumos, procesos, resultados). Y sobre estos aspectos pueden darse muchas combinaciones.

ACREDITACIÓN: TENSIONES

Los procesos de acreditación implican la verificación de un conjunto de estándares más o menos detallados en los que se establecen las condiciones de trabajo o de resultados que garantizan distintos niveles (mínimos o en escala) de calidad académica para los programas de formación. El problema con los estándares es que, si se centran en las condiciones de base con que deben contar los programas, resultan de un análisis que "desarma" los procesos educativos y, al momento de la evaluación, resulta difícil integrarlos y jerarquizarlos quedando a criterio subjetivo de los evaluadores la consideración del diverso impacto que la falta de algunos de ellos genera en los programas. Si, en cambio, se centran en los resultados, el riesgo es que se vuelvan absolutos, quitando trascendencia a los procesos de evaluación interna. El resultado es, por otra parte, un síntoma y si este se torna demasiado contundente puede desalentar los esfuerzos de diagnóstico que servirían para aportar soluciones y planes de mejoramiento.

En Latinoamérica existen ambas tendencias y se están realizando algunas experiencias de cooperación que servirían para transferir experiencia de aquellos países que centran sus sistemas de acreditación en el análisis de las condiciones con que cuentan los programas y aquellos que lo hacen en la evaluación de resultados. La combinación de ambas en una verdadera evaluación de procesos educativos que comprenda el análisis de condiciones o insumos,

de las modalidades de gestión curricular de esas condiciones y de distinto tipo de resultados, aún parciales, podría converger en un sistema regional más compatible y más eficaz capaz de decir con objetividad acerca de la calidad de los programas, pero también de ofrecer diagnósticos certeros y permitir la formulación de planes de mejoramiento de viabilidad medible.

ACREDITACIÓN: PERSPECTIVA INSTITUCIONAL Y LOS PROGRAMAS[1]

Los procesos de acreditación suelen optar por uno de dos caminos, la acreditación de las instituciones o la de los programas de formación. Si una y otra opción son posibles es porque en los dos niveles tienen lugar procesos educativos claves en la formación de los estudiantes y tanto una como otra percibe los procesos que se sustancian en el otro nivel como impacto. Así y todo, ambas perspectivas dejan cosas afuera. La acreditación institucional tiene dificultades para reflejar las diferencias de calidad que, más allá de las condiciones que ofrece la institución, presentan los programas entre sí. La que se centra en los programas tendrá más claro los resultados de cada uno de ellos, pero se encontrará en

1| Guerrini, V.; Jeppesen, C. y Pérez Rasetti, C. (2003). Evaluación integral de procesos en la acreditación de grado. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, *8*(2), 113-129. Recuperado de https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/1226/1216

problemas para identificar los problemas de gestión cuando estos impacten de manera diferencial en las distintas carreras. El diagnóstico para el mejoramiento será menos preciso.

Sería conveniente, por lo tanto, ensayar una perspectiva que ponga en relación ambos niveles y para hacerlo debe tomarse como objeto de análisis a la unidad académica como ámbito organizacional específico encargado de la gestión de los programas. La acreditación, bajo esta perspectiva, desglosa el análisis de calidad en dos niveles: "la capacidad para educar de la unidad académica" y "calidad académica" de cada uno de los programas. El examen, tanto interno como externo, se realiza entonces en dos etapas consecutivas. El análisis de la capacidad para educar de la unidad académica se centra primero en un núcleo, la oferta de programas, es decir, el examen de todo el esfuerzo que la unidad académica se ha propuesto, y en ese nivel se analizan los recursos con que cuenta para llevarlo a cabo: profesores, estudiantes, infraestructura, equipos, presupuesto, centros de documentación, normativas, planes de estudio, relaciones interinstitucionales. Un segundo núcleo de análisis en este nivel, el de la política y gestión académica, permitirá examinar cómo administra la unidad académica esos recursos para servir a los diversos programas y, en especial, evaluar la calidad de los aspectos administrados centralmente, ya sean sistemas de ingreso, ciclos curriculares comunes, asignaturas optativas, equivalencia o reconocimiento de créditos obtenidos en otras instituciones, etc. como los recursos humanos

y de infraestructura, bibliotecas, administración, etc. Este examen debe hacerse en el marco de todas las funciones que la unidad académica realiza, de manera que sus esfuerzos aplicados a la formación puedan ser observados en relación con los que aplica a las otras funciones universitarias, a cómo estas se implican entre sí o se ignoran. Esta metodología permitirá arribar a un diagnóstico más ajustado de los problemas institucionales en la medida en que impacten en la formación. Una segunda etapa del análisis se centra en cada uno de los programas, poniendo primero en posición nuclear al currículo en desarrollo, es decir, proyectando sobre el currículo los recursos efectivamente aplicados al programa y las responsabilidades que tienen en su desarrollo los docentes, alumnos y personal de apoyo que dan vida a ese currículo. Este examen más analítico y de verificación debe volcarse sobre un segundo núcleo, la gestión curricular, de manera que puedan evidenciarse las prácticas de los actores involucrados en el desarrollo curricular.

Un procedimiento de acreditación de este tipo permite arribar a juicios específicos sobre las garantías que ofrece el desempeño académico de una institución y sobre la calidad de cada uno de los programas que desarrolla, ofrece un diagnóstico preciso en cada uno de los dos niveles y permite la formulación de planes de mejoramiento viables y evaluables.

EVALUACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: LOS SENTIDOS DE LA EVALUACIÓN[1]

Tanto la evaluación como la acreditación, que se han convirtieron en práctica habitual en casi todos los sistemas de educación superior del planeta, adquieren diferentes significaciones según su relación con las políticas públicas en las que se insertan.

En los noventa tomó fuerza en algunos países la instrumentación de estas prácticas como modo de forzar a las universidades a entrar en el mercado. La evaluación y/o la acreditación funcionaban como un modo de exponer la situación de las instituciones y carreras frente a la sociedad, de calificarlas para orientar tanto a estudiantes, como a las empresas que buscan profesionales en

1| Una versión anterior se publicó en Pérez Rasetti, C. (2010). Evaluación y políticas públicas. Los sentidos de la evaluación. *Revista Gestión Universitaria*, *3*(1).

el marco de la competencia y la asignación de pertinencia por parte del mercado. Dentro de esta concepción se instauró el *Provão* brasilero durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y la Ley de Educación Superior N° 24521 de 1995 en Argentina. La notoria acción de los organismos multilaterales de crédito en esta dirección y la generalización de estas prácticas en Latinoamérica durante los años noventa, mientras proliferaban en la región los gobiernos sumisos al llamado Consenso de Washington, opacó la diversidad de sentidos que pueden distinguirse, dentro de la tendencia neoliberal de retracción del Estado y abandono de las regulaciones de la educación superior a la dinámica del mercado. De hecho, la influencia del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional no se dio en todos los países del mismo modo y tampoco se encontró en nuestros países con una disposición pasiva de parte de los actores involucrados y de la misma sociedad. Tampoco los gobiernos, ni siquiera aquellos que pueden ser en general calificados como neoliberales, fueron homogéneos en la promoción de las políticas para la educación superior. La hipótesis de que todo lo que se hizo en evaluación institucional y de programas en Latinoamérica con participación de los gobiernos se origina en la política del Banco Mundial, pretende explicar demasiado y, por lo tanto, no explica gran cosa; se deja en el tintero el protagonismo de los distintos actores y la propia historia.

Para ensayar otro camino proponemos aquí algunos modelos de configuración entre evaluación y políticas públicas. Permiten,

creemos, trabajar sobre el sentido de estos procesos en cada caso y en el devenir de las dinámicas sociales propias de las políticas y de la historia. Se trata de articulaciones, *de sintaxis*, que construyen los sentidos y permiten leerlos, pero no los determinan. Una misma configuración puede producir sentidos diferentes en el contexto de políticas que difieren en sus objetivos.

Podemos distinguir a los fines analíticos cinco modelos de configuración de las relaciones antes mencionadas:

1. Apropiación.
2. Heteronomización.
3. Calificación.
4. Planificación.
5. Integración.

1. APROPIACIÓN

Esta es la relación que las políticas han asumido en los últimos años del siglo XX respecto de los sistemas de acreditación surgidos mucho antes en Estados Unidos a partir de la iniciativa de las instituciones, en el marco de la dinámica de mercado. Las instituciones y los programas (primero las carreras de medicina) entendieron la conveniencia de destacar su calidad y para eso construyeron agencias para que realicen evaluaciones periódicas contra estándares de calidad. En el marco de la competencia entre instituciones de educación superior que realizan la formación pero no

otorgan títulos con aval estatal ni habilitan para el ejercicio de las profesiones, estos mecanismos de calificación solo tienen sentido si son capaces de construir su propio prestigio. Se trata de instrumentos que dinamizan la competencia propia del mercado, que terminan no siendo ajenos a las operaciones de márquetin pero, finalmente, deben sostenerse en un aparato metodológico y en el prestigio de los evaluadores para mantener su credibilidad en el público, sin la cual pierden toda utilidad.

En el último cuarto del siglo XX, el Estado Federal entiende que debe implementar políticas educativas y, específicamente, para la educación superior. Se hace cargo entonces, se apropia, de estos instrumentos creados y consolidados privadamente y los utiliza para dirigir sus acciones hacia las universidades y los programas validados por el sistema. En lugar de crear su propio instrumento evaluativo, legitima el proceso privado y, en todo caso, lo supervisa mediante el análisis periódico de los procedimientos de las Agencias de Evaluación. Así, la acreditación que antes era solo una certificación de calidad, se vuelve ahora una calificación que hace a las instituciones y a los programas elegibles por los estudiantes becados por el Estado como para políticas de subsidio y financiación.

Una situación parecida tenemos en México en la acreditación de carreras, especialmente las de medicina que imitaron tempranamente los mecanismos instaurados en el país del norte.

Características:
- El sistema de acreditación no se originó en una política pública.
- El Estado no establece los criterios y su intervención en el sistema es posterior a la existencia de las agencias.
- Supervisa a las agencias.
- Utiliza los resultados de la acreditación para aplicar sus políticas.
- El nivel de regulación estatal es bajo.
- En el caso de EE.UU. influye la concepción liberal de la educación superior.

2. HETERONOMIZACIÓN

Denominamos así a la configuración entre un sistema de evaluación y una política que se propone abrir el sistema de educación superior o un área de este sistema, a un sector ajeno al ámbito académico produciendo un efecto de heteronomización en la evaluación, de inclusión de perspectivas ajenas al mundo académico. Es el caso de la Comisión Nacional de Títulos de Ingeniero (CTI) de Francia, creada en el año 1936 y cuya tarea es la habilitación de los títulos que llevan esa denominación. El Estado francés, preocupado por asegurar el nivel de la formación de los ingenieros, consciente de su valor estratégico para el desarrollo nacional y entendiendo que por sus características profesionales una declinación en la formación no sería alertada a tiempo por el mercado, decide apartar a las ingenierías del conjunto de la oferta de educación

superior y someterlas a una evaluación periódica a cuyos resultados sujeta la continuidad de la habilitación para otorgar títulos. Pero para hacerlo decide convocar al sector productivo, abriendo de esta manera la academia a representantes de empresas y gremios profesionales. La CTI está integrada por 32 miembros, una mitad de profesores que representan a las facultades y otra mitad compuesta por profesionales provenientes del sector productivo. La política pública de involucrar al sector externo con el desarrollo académico en esta área en particular se viabiliza a través de su intersección con los procesos de evaluación.

Otro caso que puede adscribirse a esta configuración es el de la Comisión para la Acreditación de Facultades de Medicina (CAFME) de Perú, creada a principios de este siglo, presidida por el Ministerio de Salud, con representación del Colegio Médico, del Ministerio de Educación y de la Asamblea de Rectores (debe notarse que no se trata de las facultades). Implica una alta regulación heterónoma para un sector en el marco de un sistema de educación superior que se caracteriza por la autorregulación que ejerce la Asamblea de Rectores.

Características:

- Se da en el marco de una fuerte regulación del sistema de educación superior o de una parte de él, por parte del Estado.
- Se crea un espacio institucional para incorporar en los procesos regulatorios a sectores no académicos, en este caso, a los sindicatos empresarios y de trabajadores vinculados a la ingeniería.

3. CALIFICACIÓN

Las políticas que se proponen utilizar la evaluación como instrumento para calificar "productos" pretenden promover la competencia entre instituciones y programas estimulando al público (clientes) mediante la exposición de una jerarquización entre las ofertas disponibles. Se trata, normalmente, de políticas que entienden al mercado como un regulador eficaz de la educación superior y, por lo tanto, limitan la acción del Estado solo al espacio de la evaluación: de la competencia se esperan resultados de calidad y del mercado, la asignación de pertinencia. Incluso respecto de las instituciones estatales el rol financiador está subordinado al estímulo de la dinámica del mercado; el financiamiento es limitado, suele ser competitivo y siempre se busca que las instituciones (dotadas de importante autarquía) consigan en el mercado financiamiento adicional y creciente, compitiendo por esos fondos con el sector privado de igual a igual. Es una lógica simple que espera del mercado la competencia que genere calidad y la asignación de pertinencia favoreciendo las ofertas más competitivas y descartando, por asfixia financiera, las que lo son menos y, por lo tanto, son menos elegidas.

En la mayoría de los casos, estos sistemas de evaluación son voluntarios (como en Chile y Colombia o, por citar un ejemplo originario, Estados Unidos, aunque allí la configuración es otra, como dijimos arriba, ya que las agencias de evaluación y acreditación

son privadas). El carácter voluntario es coherente con el hecho de que el Estado no es un garante de la calidad frente a la sociedad, sino simplemente un facilitador de las relaciones de mercado, que se limita a calificar las ofertas solo si estas lo requieren. De cualquier manera, si las mejores son las que deciden recurrir a esa calificación, generan una presión sobre las otras que también buscarán estar en condiciones de calificar de la mejor manera posible, porque de lo contrario sus oportunidades de conseguir estudiantes y de cobrar aranceles significativos, disminuyen considerablemente, y por lo tanto sus posibilidades de invertir en mejoramiento, y así siguiendo se repite este círculo que algunos estiman virtuoso sin considerar sus efectos. colaterales.[2]

Un ejemplo muy claramente inserto en esta configuración es el del "Exame Nacional de Cursos" - Provão, que se aplicó en Brasil entre 1996 y 2003 para la evaluación de cursos de grado. Este modelo calificaba a los cursos según la nota promedio obtenida por sus egresados; esos resultados eran publicados en la prensa y generaban gran expectativa en una parte importante de la población

2| No es este el lugar para hacer una crítica de estas políticas de mercado aplicadas a la educación superior ya que solo estamos describiendo configuraciones entre distintos tipos de políticas y la evaluación, en términos de articulación o sintaxis y no de interpretación o sentido. De cualquier manera, está claro que estos sistemas tienen problemas con la inclusión y, también, para asegurar la formación en ofertas no demandas por el mercado; y esto solo para empezar a hablar de los efectos colaterales.

interesada en los estudios universitarios. Claro está que, desde el punto de vista de la evaluación, el Provão tenía varios problemas, uno de los más importantes es que declaraba síntomas y no diagnósticos que permitieran diseñar planes de mejoramiento. Pero, obviamente, potenciaba la competencia y resultaba efectivo como orientación de los futuros estudiantes e incluso para el mercado de profesionales.

También la Ley N° 24521 de Argentina (1995), en su concepción inicial, se inscribía en esta configuración, en el mismo marco conceptual, aunque con otro tipo de instrumentos que podríamos llamar más sofisticados, ya que los modelos de evaluación y acreditación propiciados alcanzan como resultado diagnósticos realmente exhaustivos, especialmente en la acreditación de carreras de grado. Esa ley establece la obligatoriedad de la evaluación institucional y de la acreditación para las carreras de grado que afectan el interés público (relativas a profesiones reguladas por el Estado) y para todos los posgrados. Al mismo tiempo incrementa los niveles de autarquía de las instituciones autorizándoles a cobrar sus servicios y a establecer aranceles por los estudios (en el Congreso se introdujo una variante que condiciona la aplicación de aranceles a que se los aplique a becas y apoyos dirigidos directamente a los estudiantes, con lo que la intención inicial empieza a cambiar). Autarquía y evaluación funcionan como una combinación que claramente se propone impulsar a las instituciones a una dinámica de mercado. Las universidades, expuestas ante el

público por las evaluaciones, deben buscar recursos en el mercado para mejorar y, por lo tanto, poder competir.

Por otro lado, reiteradas veces durante el período, se pretendió desde el Poder Ejecutivo reducir los presupuestos universitarios, y, aunque esto nunca pudo prosperar en las aprobaciones de las leyes respectivas, sí se lo hizo de hecho limitando las ejecuciones presupuestarias mediante el recorte del flujo de fondos. La concepción detrás de estos mecanismos sostenía que la calidad del sistema universitario estaba deteriorada por un círculo vicioso en el que la gratuidad de las universidades estatales era el mal de males ya que resignaba la oportunidad de lograr un financiamiento razonable que el Estado no podía asegurar y, al mismo tiempo, impedía que las universidades privadas establecieran sus aranceles en los valores necesarios, con lo que todo el sistema quedaba desfinanciado y destinado a la mediocridad.

La resistencia de la sociedad y del propio sistema universitario hizo que la implementación de la Ley de Educación Superior se convirtiera en un espacio de tensiones y negociación que tuvo como actores a los rectores, pero también a los directorios de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria y a los propios gobiernos, ya que muchos aspectos de las normas no se aplicaron o se lo hizo solo mediante acuerdos con las instituciones con lo que los procesos pasaron de la configuración "calificadora" a otra en que el eje está en el mejoramiento. Con la incorporación, a partir de 2003, de programas de financiamiento de

los planes de mejoramiento, la configuración cambió y también el sentido de la evaluación.[3]

En el nivel de posgrado, y especialmente con las maestrías, se concretaron las intenciones de introducir una dinámica de mercado. En este nivel las universidades aceptaron de hecho tanto el arancelamiento (las maestrías nacieron aranceladas, al menos como modo de autofinanciarse) tanto en el subsector privado como en el público) y la acreditación incorporó incluso una vuelta de tuerca que profundizó la "calificación" mediante la asignación de tres categorías para expresar distintos niveles de calidad.

Como ya adelantamos, tanto en Colombia como en Chile encontramos esta configuración. En Colombia la acreditación tiene una instancia obligatoria que se requiere para la creación y funcionamiento de los programas, está a cargo de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES). De ahí en más las acreditaciones, tanto de instituciones como de carreras, son voluntarias, se refieren a estándares de excelencia y las realiza el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) creado en 1992. La educación superior en Colombia está arancelada tanto en el subsistema estatal como en el privado, las acreditaciones voluntarias, por lo tanto, asignan una califica-

3| Como ya se mencionó en Argentina las prácticas modificaron los sentidos iniciales atribuidos a la evaluación y acreditación de las universidades, aspecto este sobre el cual volveremos más adelante.

ción a los programas o a las instituciones que promueven la competencia y alientan la dinámica del mercado.

En Chile las cosas son parecidas. En 1999 se creó la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) que inició las acreditaciones voluntarias de los programas de ese nivel y en 2002 implementó un Programa Piloto de Acreditación Institucional, también voluntario. Los estudios superiores están arancelados también en las universidades estatales y el financiamiento estatal es, por definición, solo subsidiario. Consecuentemente, los créditos con aval del Estado se otorgan solo a estudiantes de universidades privadas acreditadas, lo que contribuye a alentar la rueda de la dinámica del mercado.

Características:

- "Estado evaluador" con actitud subsidiaria en cuanto al financiamiento de las instituciones estatales.
- Arancelamiento también en instituciones estatales.
- Participación voluntaria en los procesos de evaluación y acreditación (en el caso de Argentina la obligatoriedad se debía al hecho de que las universidades estatales no estaban aranceladas y se trataba de inducirlas, mediante la exposición de sus déficits de calidad, a cobrar sus servicios para poder financiar las mejoras).
- No se incluyen criterios de pertinencia en la evaluación, ni siquiera para las instituciones estatales.

4. PLANIFICACIÓN

Esta configuración incorpora la evaluación e incluso la acreditación dentro de un proceso de planificación de la educación superior, como una etapa de un proceso más abarcador en el que los objetivos estratégicos están propuestos por el Estado a las instituciones de educación superior, generalmente mediante procedimientos de concertación que usan las evaluaciones como marco referencial. La diferencia con la configuración que llamamos de "calificación" es que aquí el mercado es considerado uno de los factores de contexto, y no se le asigna el protagonismo central en el momento de considerar la pertinencia de los programas o de los objetivos institucionales. Los objetivos de calidad, por lo tanto, están subordinados a otros de mejoramiento, de desarrollo social y económico, de pertinencia.

En esta configuración el caso clásico es el de Francia, a través de las evaluaciones institucionales que realiza la Comisión Nacional de Evaluación. Esta política se implementó en Francia a partir de los años ochenta mediante un doble proceso que acrecentó la autonomía de las instituciones al mismo tiempo que incorporaba procesos obligatorios y periódicos de evaluación. La planificación se completa con una política de contratos-programa que se basa en la concertación de objetivos de desarrollo institucional entre las universidades y el Estado, los que una vez acordados reciben financiamiento específico e incremental. En los últimos años se

ha incorporado la llamada evaluación de "sitio", que implica el análisis de la situación de los subsistemas regionales de educación superior, lo que permite una consideración más circunstanciada de la pertinencia.

En la Argentina el sistema de evaluación ha ido derivando lentamente hacia una configuración de este tipo, aunque se notan indecisiones respecto de cuestiones pendientes cuya ausencia deja al sistema en un espacio intermedio, de transición, que puede correr el riesgo de perpetuarse sin apostar definitivamente a una opción clara. El marco legal actual no incluye objetivos de pertinencia en los análisis de calidad, por un lado, y por otro, utiliza como referente para las evaluaciones institucionales externas el proyecto institucional que las universidades deciden darse en el marco de su completa autonomía. Esta modalidad, que desde una teoría de la evaluación resulta al menos curiosa, se debió a la necesidad de vencer las fuertes resistencias que la comunidad universitaria opuso a la implementación de estos procesos en los años noventa. Era una resistencia a la concepción de mercado que los gobiernos querían impulsar en ese período, pero también se debía a estrategias conservadoras adoptadas por grupos de poder consolidados al interior de las instituciones. Es fácil advertir la paradoja que supone utilizar un referente de este tipo para la evaluación, toda vez que supone considerar infalibles a las instituciones al momento de darse un programa pero no al implementarlo (ya que se evalúa la situación de las instituciones pero no el Proyecto

que han adoptado). Por otra parte, el proyecto institucional fundado solo en la autonomía necesariamente elimina cualquier tipo de consideración de pertinencia, en la medida en que no admite criterios heterónomos que permitan anclarlo en los procesos históricos, sociales y políticos de una sociedad concreta en la cual, inevitablemente, está inserta la universidad. La adopción por parte del Estado de políticas para apoyar con financiamiento los planes de mejora surgidos de la acreditación de las carreras y la ampliación de los criterios con que se incorporan a la acreditación los distintos programas (que ya excede las carreras correspondientes a profesiones reguladas y abarca otras consideradas prioritarias o de especial interés público) implica una clara inserción de los procesos en políticas de planificación, pero esto no es suficiente. Se hace necesario incorporar el criterio de función social para juzgar tanto la situación de las instituciones como sus proyectos institucionales e implementar una política de contratos-programa o similar de carácter universal y que, en lugar de atender solo programas específicos, suponga una consideración integral de la universidad.

En Brasil la evaluación de los posgrados también puede incluirse en esta categoría. La creación de la CAPES supuso la introducción de una política de posgrados que utiliza la evaluación para orientar la promoción y desarrollar la formación de recursos humanos en ese nivel. Desde el año 2004, con la creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) Brasil im-

pulsa un cambio en la evaluación del sistema, hasta ese momento centrado en la acreditación de cursos de grado, y adopta una perspectiva institucional que se propone orientada a la consecución de objetivos estratégicos propuestos por el Estado.
Características:
- La evaluación es obligatoria y está integrada en un proceso que determina su utilización en el diseño de programas de desarrollo.
- Los objetivos estratégicos los propone el Estado.
- El Estado participa en el financiamiento de los proyectos surgidos del proceso de planificación.

5. INTEGRACIÓN

Esta configuración se verifica cuando la evaluación se encuadra en políticas multisectoriales de integración a nivel regional. La integración puede perseguir distintos objetivos que requieren un mecanismo que determine la equivalencia de calidad entre carreras de diversos países, como facilitar la movilidad de profesores y especialmente de estudiantes, el reconocimiento de estudios parciales, la convalidación de títulos y la habilitación para el ejercicio profesional transnacional en la región.
El MERCOSUR, integrado por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay con la asociación de Chile y Bolivia desarrolló el Mecanismo Experimental de Acreditación (Mexa) para ensayar la acreditación de carreras de grado en la región. Dicho mecanismo se llevó a cabo

con carreras de Medicina, Ingeniería y Agronomía y la experiencia fue considerada exitosa por los países miembro con lo cual se pasó a una segunda fase, ampliando la cobertura regional en el marco de desarrollo de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR). Este nuevo procedimiento ya propuesto como de carácter estable, se denomina Acreditación Regional de Carreras Universitarias (ARCU SUR) y en este momento está en pleno desarrollo. En el Mexa el objetivo de integración se resolvía en la propia realización de la experiencia, en tanto ensayo de colaboración entre agencias y sistemas de los países y primera aproximación al reconocimiento de calidades equivalentes entre carreras de diferentes países sin otra consecuencia que esa constatación y reconocimiento académico. Incluso se pudo llevar adelante a pesar de diferencias importantes entre los sistemas de evaluación de los integrantes, como la diferente metodología utilizada por Brasil para la evaluación de carreras y la ausencia de una agencia en Paraguay y Bolivia.

Características:

- Es un procedimiento o sistema de evaluación/acreditación compartido por varios países en el marco de políticas de integración regional.

BREVE CONCLUSIÓN

La hipótesis de la propuesta contenida en este texto es el predominio de la política sobre las otras dimensiones en que están inmersos los sistemas y los procesos de evaluación y acreditación.

Es, también, una reflexión que quiere llamar la atención sobre cierta práctica de análisis perezosa que, escandalizada por la influencia del llamado Consenso de Washington y las iniciativas de los organismos multilaterales de crédito en las políticas públicas de educación superior de Latinoamérica durante los años noventa, dejó pasar, demasiado a menudo, la oportunidad de analizar los conflictos y los matices que las políticas públicas de los distintos países fueron expresando. La hipótesis de que todo se parece y que eso se debe a los poderes hegemónicos y a sus representantes es menos rica que aquella otra que busca en las prácticas diversas de los actores involucrados, en la resonancia de su historia y en la acción política de los representantes del Estado pero también de las instituciones de educación superior, la verdadera textura de las políticas públicas y sus significaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Dias Sobrinho, J. (2006). Acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe. En *La educación superior en el mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad ¿qué está en juego?* (pp. 282-295). Madrid: Global University for Innovation/ Mundiprensa.

Krotsch, P. (noviembre de 1993). La universidad argentina en transición: ¿del Estado al Mercado? *Revista Sociedad*, 3.

Krotsch, P. (1994). Organización, gobierno y evaluación universitaria. En A. Puiggrós y C. P. Krotsch (comps.), *Universidad y evaluación. Estado del debate* (pp. 101-136). Buenos Aires: Aique/Rei/Ideas.

Krotsch, P. (2001). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina. En A. Chiroleu (org.), *Repensando la Educación Superior*. Rosario: UNR Editora.

Pires, S. y Lemaitre, M. J. (2008). Sistemas de evaluación y acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe. En C A. Gazzola y A. Didriksson (eds.), *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe* (pp. 297-318). Caracas: IESALC-UNESCO.

Rodríguez Gómez, R. (coord.) (2002). *Reformas en los Sistemas Nacionales de Educación Superior*. La Coruña: Editorial Netbiblo.

EXAMEN DE ESTUDIANTES COMO INSUMO PARA LA ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE GRADO[1]

La CONEAU está preparada para incorporar un examen a alumnos en condiciones de egresar dentro de los procedimientos de acreditación de carreras de grado. Dicho examen debería realizarse durante el proceso de autoevaluación que, con la guía de la CONEAU, realizan las carreras como primera etapa, antes de la intervención del Comité de Pares Externos.

1| Esta es la segunda versión (noviembre de 2001) de la propuesta que, en el marco de las reflexiones realizadas en la CONEAU para implementar la acreditación de carreras de grado, dio lugar a la implementación del Análisis de Conocimientos y Competencias que los Estudiantes Disponen Efectivamente (ACCEDE), una prueba que estuvo vigente durante varios años como parte de las autoevaluaciones y acreditaciones de carreras de grado.

La realización de la prueba en este contexto tiene las siguientes ventajas:

- le quita toda connotación de acontecimiento y ribetes competitivos, acota su sentido e inscribe sus resultados en el marco de un trabajo serio, participativo y técnicamente regulado de análisis de las condiciones en que se realizan los procesos de formación;
- permite relacionar los indicios que la prueba ofrece sobre los resultados del aprendizaje con otros factores relativos a los procesos que los causan y, por lo tanto, hace posible que tanto la propia carrera (en la autoevaluación) como los pares externos establezcan un diagnóstico y diseñen planes de mejoramiento;
- la prueba debe realizarse solo dentro del proceso de acreditación o de reacreditación, cada seis años, salvo en los casos en los que la acreditación se realiza por tres años y debe, en ese plazo, efectuarse una verificación del cumplimiento de los planes de mejoramiento y sus efectos. Aun así no debe esperarse de ella la certificación del impacto de las mejoras, sino apenas una leve tendencia más o menos marcada según de qué dimensión y variable traten los planes. Esto es porque la prueba no sirve para corroborar lo establecido en la acreditación, ya que al tratarse de procedimientos de distinta naturaleza sus resultados no son necesariamente comparables; pueden ser puestos en relación, pero mediante un trabajo técnico de ninguna manera superficial u obvio;
- el diseño y aplicación de la prueba –tanto su preparación como corrección– estarán a cargo de la CONEAU; de su administración

se encargará la universidad con la supervisión de la CONEAU y, si se lograra el consenso, de la Secretaría de Educación Superior (SES)[2] y el CONFEDI. Esta asociación también podría colaborar en la elaboración de la prueba y en su corrección. La prueba atenderá al perfil de graduado que exijan los estándares vigentes y podrá incluir un apartado que contemple preguntas referidas a los perfiles particulares que se proponga la universidad;
- los resultados de las pruebas se incorporarán a la autoevaluación de la carrera, con la interpretación realizada por sus responsables y la mención de cómo tuvieron en cuenta sus resultados en relación con los demás indicadores. Los pares evaluadores tendrán entonces la oportunidad de analizar no sólo los resultados sino también el diagnóstico integrado que realizan las carreras, y a partir de ello establecerán su propio juicio evaluativo y sus recomendaciones o requerimientos.

FUNDAMENTACIÓN

La acreditación de carreras se funda en una cultura de la evaluación periódica que rechaza todo efectismo y que exige un perfeccionamiento constante de los instrumentos y un nivel cada vez mayor de entrenamiento de los técnicos y de los pares que participan en el

2| La Secretaría de Políticas Universitarias, creada en 1993, pasó a llamarse Secretaría de Educación Superior, con algunas competencias adicionales, durante el gobierno de De la Rúa (1999-2001) para recuperar su nombre y competencias originales en 2002.

proceso. Desde el punto de vista del mejoramiento de la calidad y si lo que realmente nos interesa es ofrecer a los estudiantes y a la sociedad garantías sobre la formación que ofrecen las universidades y una justa rendición de cuentas respecto de los fondos que el Estado invierte en las universidades públicas, la tarea de acreditación debe basarse en criterios epistemológicos y técnicos teóricamente sustentables y en una práctica seria y revisable.

La necesaria publicidad de los resultados de la acreditación no debe ser confundida con el efectismo mediático y las políticas públicas en esta dirección deben sustentarse en la solidez de los métodos, la prescindencia política y de preocupaciones coyunturalistas en los procesos, y la implementación de programas que apoyen efectivamente a las instituciones que se comprometan con la evaluación y los planes de mejoramiento que de ella surgen.

¿POR QUÉ LA PRUEBA DEBE SER PARTE DEL PROCESO DE ACREDITACIÓN?

Toda evaluación de calidad en las carreras exige políticas que respalden (no solo supervisen) e incentiven los cambios aconsejados por la evaluación, o las estrategias de las propias instituciones para resolver las falencias que la evaluación señala. Al mismo tiempo, requiere algún instrumento que prevea financiamiento para proyectos que se propongan como objetivo resolver los problemas detectados en la evaluación. La dimensión de los programas tie-

ne que alcanzar al conjunto de las instituciones/carreras públicas cuyos defectos hayan sido "oficialmente" detectados. Si no, estaremos ante una política que solo generará conflictos al señalar errores que las instituciones públicas no tendrán ni dinero ni instrumentos para resolver. El Estado hará explícitos los defectos de la educación universitaria que ofrece y no los resolverá; en el caso de las instituciones privadas, tienen su propia responsabilidad y tendrán que conseguir los recursos para hacer las cosas bien.

El proceso de acreditación de la CONEAU evalúa las condiciones de proceso y, al menos parcialmente, los procesos; es decir, las condiciones en las que se forma, en cada institución, un conjunto de egresados.

La prueba realizada a los egresados evalúa productos. Y la encuesta, que se administra junto con la prueba, nos permite obtener la percepción de los estudiantes sobre las condiciones de proceso. De hecho, la CONEAU la realiza como parte de sus procedimientos de autoevaluación.

Todo parece indicar que estos dos instrumentos podrían resultar complementarios, siempre y cuando realicemos las pruebas en el marco del proceso de acreditación. Porque la prueba a los que egresan nos mostrará los síntomas, pero no las razones institucionales de esos síntomas (advertir los defectos del "producto" puede indicar el camino por donde buscar las causas institucionales de esas falencias, pero no las discrimina de modo específico). Se corre el riesgo, además, de culpar a los estudiantes por sus resultados (de

culparlos solo a ellos), o de provocar esa impresión en el público (toda acción política hoy se realiza ante los medios). Realizarla durante el proceso de autoevaluación permitirá que los responsables de la carrera relacionen los datos obtenidos con los demás indicadores y produzcan un diagnóstico que luego será revisado por los pares externos. Cuando los pares externos accedan a los datos contarán con las propuestas de mejoramiento que la carrera haya realizado y podrán corroborarlas o mejorarlas, según sea el caso.

Si las pruebas se realizan antes de la acreditación tendremos una alerta roja (o muchos, probablemente) indicándonos que existen problemas y todavía nos faltará determinar sus causas y definir los mecanismos que permitan resolverlos). En estas condiciones, la evaluación masiva de egresados sólo traerá malas noticias, cuando no hemos hecho demasiado para revertir las condiciones que las causan y sin darnos tiempo a determinar esos problemas ni encarar las soluciones.

Lo más adecuado es acelerar la declaración de interés público para apurar el ritmo de las acreditaciones de carreras e ir diseñando instrumentos que apoyen las reformas cuya necesidad surge de esa evaluación.

Tampoco puede esperarse que la prueba sea por sí misma un instrumento "más válido, confiable y transparente" o más "legitimado socialmente" que los procedimientos de acreditación implementados por la CONEAU. Primero porque los exámenes, en general, son objeto de críticas que, si bien no los invalidan, cuestionan su

eficacia absoluta. Y, ya más concretamente, exámenes de este tipo existen en Brasil donde ya son criticados aunque en el contexto de la educación superior del país hermano constituyen una parte de procesos muy diferentes de aseguramiento y control de la calidad.

CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES VS. CAPACIDAD PARA EL EJERCICIO PROFESIONAL

La SES establece una diferenciación que para nosotros resulta ilusoria. En la medida en que se acepte que la prueba es un instrumento suficiente para determinar la calidad de los aprendizajes efectivamente logrados por los egresantes será muy difícil postular su discriminación respecto de las capacidades de los mismos egresantes para el ejercicio profesional. En principio, ponemos en duda lo primero, pero la postulación de un examen a los graduados, generalizado, con las características de "gran evento" público de evaluación con participación y control de gran cantidad de instituciones (cuya motivación para participar tampoco nos resulta muy evidente) no podrá evitar que ambas cuestiones se superpongan y que en la sociedad estas pruebas se constituyan en un acontecimiento anual de verificación de rankings.[3] Y el problema

3| En marzo de 2001 el Ministro de Educación del gobierno de la Alianza anuncia la decisión de implementar un examen generalizado que se tomaría anualmente a los graduados, al estilo del Provão brasilero.

de unos sucesos de este tipo no es que establezcan premios y castigos, sino que los sancionan para nada, sin ninguna relación con ulteriores procesos de mejoramiento e, incluso, a destiempo con ellos, según quedó dicho más arriba.

Por otra parte, todas estas condiciones de excepcionalidad pública puestas en el evento examinador, más el hecho de que se proponga su obligatoriedad como requisito excluyente para recibir el título, arrasarán con las buenas intenciones de confidencialidad que se propone la SES. De hecho, es difícil guardar un secreto de tantos, sobre todo cuando los alumnos que descubran que su nota es superior a la media verán la conveniencia de hacerla conocer a sus potenciales empleadores y estos necesariamente la exigirán a sus postulantes. Sin que esta consideración suponga una descalificación de nuestra parte a la utilización de resultados jerarquizados en la disputa por el mercado de trabajo, lo que queremos resaltar es que, tal como se lo propone, del ECUA es más fácil esperar los resultados que expresamente se rechazan en el proyecto que los que se anhelan.

ACREDITACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD. DISPUTAS DE SENTIDO EN LAS POLÍTICAS UNIVERSITARIAS DEL SIGLO XXI[1]

EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN EN LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La acreditación de carreras de grado se incorporó a la legislación universitaria argentina en 1995, como un componente de las políticas de evaluación, mediante la aprobación de la Ley de Educación Superior N° 24521. La nueva normativa incorporaba la evaluación para ambos subsistemas. Así, al referirse a la que en

1| Una versión de este capítulo fue publicada en Pérez Rasetti, C. (2023). Acreditación y mejoramiento de la calidad. Disputas de sentido en las políticas universitarias del siglo XXI. En C. Marquis (ed.), *La agenda universitaria VII: impactos de la aceleración del conocimiento en el sistema universitario*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

aquel momento se denominaba todavía Educación Superior No Universitaria,[2] en el artículo 15 que encarga o ratifica la jurisdicción de las provincias sobre este subsistema, se introduce la temática como uno de los criterios que estas deben atender: "prever que sus sistemas de estadística e información educativa incluyan un componente específico de educación superior, que facilite el conocimiento, evaluación y reajuste del respectivo subsistema" y, consecuentemente, en el inciso g) del mismo artículo ordenaba "desarrollar modalidades regulares y sistemáticas de evaluación institucional, con arreglo a lo que estipula el artículo 25 de la presente ley". Y el artículo 25, incorporado en el capítulo 4 referido a la evaluación institucional, ordena:

> El Consejo Federal de Cultura y Educación acordará la adopción de criterios y bases comunes para la evaluación de las instituciones de educación superior no universitaria, en particular de aquellas que ofrezcan estudios cuyos títulos habi-

2| La Ley de Educación Nacional N° 26206 de 2006 cambió la denominación de este subsistema en algunas de las menciones de la LES. La denominación del Título III, "De la Educación Superior no universitaria", las referencias a "los niveles no universitarios del sistema educativo" en el artículo 17 y a "niveles de la enseñanza no universitaria" en el 18 y en el 20 quedaron igual. Hay otra mención a "instituciones de formación docente no universitario" que permanece en el artículo 23. Se modificaron, en cambio las referencias a "instituciones de educación no universitarias" por "institutos de educación superior" en los artículos 15, 17 y 19, y en el título del capítulo 2 del Título III.

> liten para el ejercicio de actividades reguladas por el Estado, que pudieren comprometer de modo directo el interés público, estableciendo las condiciones y requisitos mínimos a los que tales instituciones se deberán ajustar.

La misma ley, con mayor especificidad y, también mayor efecto, estableció la evaluación para el subsistema universitario. En el artículo 39 se establece la acreditación para las carreras de posgrado, en el artículo 43 para las carreras de grado, "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". En el 44 se introduce la autoevaluación institucional; se legisla que las instituciones universitarias deben tener instancias internas encargadas de realizarlas al menos cada seis (6) años para "analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento". Se impone también que se complementarán con evaluaciones externas que comprenderán las funciones de docencia, investigación y extensión y para las instituciones públicas de modo obligatorio también la gestión, y estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). En el artículo 45 se regulan dos cuestiones: las entidades privadas de evaluación y acreditación, que habían sido mencionadas en los dos artículos anteriores,

como alternativas a la CONEAU, se someten a la aprobación del Ministerio previo dictamen de la propia Comisión. Por otro, se establece que "los patrones y estándares para los procesos de acreditación, serán los que establezca el Ministerio previa consulta con el Consejo de Universidades". En los artículos 46 y 47 se dictan las características institucionales, conformación y funciones de la CONEAU. En el artículo 49 se indica el rol de la CONEAU en el proceso de implantación de nuevas instituciones universitarias nacionales. Vuelve a aparecer la CONEAU en los artículos 62, 63, 64 y 65, esta vez para regular la función que cumple en el proceso de autorización de universidades privadas. El artículo 69 de la LES introduce la obligatoriedad de un informe de la CONEAU para el reconocimiento nacional de las instituciones universitarias provinciales. Finalmente, en el artículo 76, parte de las "Disposiciones complementarias y transitorias", se autoriza a la CONEAU a recomendar la suspensión de las inscripciones de nuevos alumnos en las carreras que resulten no acreditadas.

De este repaso de la Ley N° 24521 relevando la instauración de la evaluación y acreditación en el sistema de educación superior de Argentina, dos cosas surgen claramente:

1. hay una notable asimetría en el tratamiento de la cuestión para uno y otro subsistema;
2. el tratamiento relativo al sistema universitario introduce institutos concretos y operativos, con objetivos y funciones definidos, y procedimientos delineados con cierta claridad.

La explicación de ambas constataciones está en el hecho de que la evaluación en el sistema universitario venía siendo un tema de agenda desde hacía ya varios años. Como bien señaló Pedro Krotsch:

> El espacio de prácticas e instituciones vinculadas hoy a la evaluación de la calidad ha sido un producto de más de diez años de desarrollo, la mayor parte de cuyo recorrido ha estado sujeto a debates y disputas en torno a su validez, sentido o eficacia. Nacido como proyecto durante el gobierno radical, asociado desde entonces al financiamiento del Banco Mundial, se institucionaliza finalmente en la denominada CONEAU creada por la LES (Krotsch, 2002: 158).

En su análisis, Krotsch destaca especialmente el carácter de confrontación, debate y negociación que tuvieron las distintas etapas del proceso y la participación de variados actores en la conformación de las políticas de evaluación. Señala en especial al gobierno y a las universidades nacionales, cada sector con lógicas de construcción de las decisiones y las políticas bien diferentes. Señala al CIN como actor complejo a través de sus autoridades y de la Comisión de Asuntos Académicos,[3] y más allá de la acción autónoma de las instituciones, y en su seno convivían distintas postu-

3| La Comisión de Asuntos Académicos está dirigida por dos rectores e integrada principalmente por los secretarios académicos de las instituciones universitarias que integran el CIN.

ras respecto de la evaluación. Todo este espacio fue, para Krostch, "interactivo y negociado a la vez que fuertemente atravesado por la pertenencia políticas de los actores" (2002: 159). La cuestión política partidaria estuvo muy presente, no solo al llegar a la instancia legislativa durante la cual se negociaron aspectos importantes de la LES y, en especial, aspectos relativos a la evaluación y la acreditación, sino en todo el proceso, ya que la mayoría de las autoridades universitarias militaban en la oposición al gobierno y ambos, rectores y gobierno, en especial a partir de la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias, confrontaban y negociaban desde posicionamientos fuertemente instalados en cuestiones tanto ideológicas como de poder (Mollis, 1999; Krotsch, 2002; Stubrin, 2010; Araujo, 2014; Erreguerena, 2017).

Este trabajoso y enérgico proceso para la implementación de las políticas de evaluación en el subsistema universitario no tuvo un correlato idéntico en el subsistema de educación superior no universitaria. La Secretaría de Políticas Universitarias, que fortaleció las capacidades estatales para el diseño y la implementación de políticas de educación superior, circunscribió su actuación, como su nombre lo indica, a este subsistema. Fue esta secretaría la que tuvo un rol protagónico en la preparación, debate y negociación del texto de la Ley de Educación Superior tanto antes como después de ingresado el proyecto en el Congreso. Esto explicaría que las referencias a la evaluación del subsistema de educación superior no universitario, que reseñamos arriba y que se observan

especialmente en el artículo 25, más parecen estar destinados a dejar constancia que tanto la evaluación de las instituciones como la de carreras de riesgo, ya que se consideran necesarias para las instituciones universitarias, deberían serlo también para los institutos de educación superior. Así es como se declara su necesidad, estableciendo una suerte de simetría entre subsistemas, pero se deja la regulación e implementación al Consejo Federal de Educación y a las provincias, sin avanzar en mayores precisiones.

LA IMPLEMENTACIÓN

Así es que a partir de 1995 fueron implementadas las disposiciones de la ley respecto de la evaluación y acreditación universitaria y comenzó su institucionalización con la puesta en marcha de la CONEAU en agosto de 1996. Pero esta etapa de institucionalización mantuvo las características de disputa, negociación y acuerdos que, como en las etapas previas, ejercieron los distintos actores del sistema universitario y el Ministerio de Educación. Para una revisión más pormenorizada de ese proceso pueden consultarse los autores que cité arriba, pero en este trabajo me interesa destacar solo aquellas decisiones relativas a la acreditación que importaron un desplazamiento progresivo de su sentido y un cambio respecto de la configuración que se establece entre esta y las políticas públicas (Pérez Rasetti, 2010).

En el texto de la ley la acreditación está planteada como un mecanismo de control de calidad de productos que van a ir al mercado. Simplificando, aunque no tanto, podríamos equipararlo con los controles de calidad que se realizan a los alimentos y a los productos medicinales, por ejemplo. Así es que la ley prescribe que solo se acreditarán las carreras 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" (Ley N° 24521, art. 43) y agrega, al final del artículo, que "el Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos". Claramente la intención plasmada en la ley es que se controlara la calidad de las carreras referidas a *profesiones reguladas* por el Estado, que el interés público puesto en riesgo *debía ser directo*, y que el listado de estos títulos debía ser confeccionado *con criterio restrictivo*, y esto es textual. Las exigencias para estas carreras son varias y suponen un apartamiento importante del criterio general desarrollado en el artículo 42 por el que se reconoce a las instituciones universitarias como autoridades absolutas sobre el diseño de sus planes de estudios, sus alcances y características, con la única salvedad de que deberán respetar la carga horaria mínima establecida por el Ministerio en acuerdo con el Consejo de Universidades. La imposición de cumplir con "los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre

intensidad de la formación práctica" y los "patrones y estándares" (art. 45) que apruebe el Ministerio en consulta con el Consejo de Universidades, implican claramente la intensión de establecer un control de calidad sobre la formación de ciertos profesionales, cuyos criterios se derivan de las mismas razones y motivos que llevaron al Estado a ejercer una regulación específica sobre el ejercicio de las profesiones para cuyo ejercicio estas carreras preparan.

ACREDITACIÓN POR PARES

Hasta aquí la Ley de Educación Superior; pero apenas se dio comienzo a su implementación los distintos actores tomaron decisiones que fueron cambiando el sentido de los procedimientos que contenía. A solo un mes de promulgada la Ley N° 24521, el Poder Ejecutivo dictó su reglamentación por medio del Decreto N° 599 del 9 de septiembre de 1995. Sobre el régimen del artículo 43 solo se establece escuetamente que las carreras de grado allí comprendidas deberán ser "acreditadas cada SEIS (6) años" (art. 6). En febrero de 1996 el Poder Ejecutivo dictó un decreto para reglamentar algunas cuestiones relativas a la integración y funcionamiento de la CONEAU. Era el Decreto Nº 173/96 que en su Título IV, artículo 15, establece la constitución de Comités de Pares "que estarán integrados por expertos y se organizarán en base a áreas disciplinarias o profesionales". El Poder Ejecutivo prescribe el juicio de pares para todos los trámites, ya sean

estos de evaluación institucional o de acreditación, en los que intervenga la CONEAU. Resigna la intervención administrativa en el control, por caso, de las carreras sujetas al régimen del artículo 43, imponiéndole a la agencia acreditadora que gestione sus juicios delegando la evaluación de la calidad en la autonomía académica. Recordemos que el juicio de pares es la representación más acabada de la autonomía constitutiva de la condición universitaria según se nos enseña desde Kant hasta la actualidad (aquello de que solo los sabios pueden juzgar a los sabios en cuanto tales).[4] La incorporación obligatoria de este procedimiento completa la estrategia implementada por la política de evaluación que se propuso poner en marcha un dispositivo de evaluación de la calidad impuesto por el Estado, organizado por y como Estado (aunque previendo cierta actuación de actores privados que no prosperó), pero cuyo contenido se lo dieran los propios actores universitarios actuando según las propias normas de la academia: criterios establecidos por las propias instituciones (evaluación institucional) o consensuados por su representación (acreditación de grado y posgrado), una agencia integrada por académicos y juicios evaluativos elaborados por pares.

4| Kant, I. (1798). *El conflicto de las facultades*. Madrid: Alianza.

ACREDITACIÓN POR TRES AÑOS CON COMPROMISOS DE MEJORA

Tres años y medio después, el Consejo de Universidades dicta el Acuerdo Plenario 9º del 29 de junio de 1999 por el que presta conformidad a los estándares de las carreras de medicina que son plasmados en la Resolución Ministerial N° 537/99. Con esta decisión se completan los insumos normativos para que la CONEAU puede iniciar el diseño de los procedimientos y la organización de las convocatorias para la acreditación de las carreras. Con ese fin aprueba la Ordenanza N° 005 del 19 de diciembre de 1999 en la que establece los "procedimientos y pautas para la acreditación de carreras de grado" (art. 1). En esa norma temprana la CONEAU, un organismo integrado por doce miembros provenientes del sistema universitario, con decisivo peso del sector público,[5] introduce una novedad no prevista en la ley ni en el decreto reglamentario, pero tampoco impedida por ellos. Instala una tercera opción como resultado posible de los procesos de acreditación. Además de concluir en acreditar, y entonces ese dictamen tiene una vigencia de seis años como establece el artículo 6 del Decreto N° 499/95, y no acreditar, se introduce la acreditación por tres (3) años:

5| En las distintas integraciones que ha tenido el cuerpo desde 1996 hasta la actualidad, por lo menos diez de sus doce miembros han sido personas que construyeron su trayectoria principalmente en la educación pública.

> en los casos en los que, no obstante no haberse logrado el perfil previsto en el inciso a de este artículo, hubiese elementos suficientes para considerar que la carrera desarrolla efectivamente estrategias de mejoramiento cuyo impacto debiera lograr el perfil antedicho (art. 9).

Esta decisión, cuya sabiduría nunca dejaré de destacar, implicó dos cosas: en primer lugar, convirtió la acreditación de carreras establecida en el artículo 43 en una política de mejoramiento de la calidad que con esa decisión comprometió la acción del Estado en una estrategia que involucra a todos los organismos de coordinación del sistema universitario: Ministerio/SPU, Consejo de Universidades, CIN, CRUP y CONEAU. En segundo lugar, hizo posible la acreditación ya que, si las opciones hubieran sido las obvias, acredita/no acredita, con las resistencias que había en el sistema durante aquellos años, o el procedimiento se diluía para no generar un estallido y se tornaba irrelevante, o un previsible resultado de no acreditación de la gran mayoría de las carreras (más del 90% según los datos de las primeras convocatorias) provocaba ese estallido que hubiera terminado con la interrupción de los procesos y su abandono.

La acreditación por tres años con compromiso de mejora funcionó eficazmente durante todos estos años, contribuyó a desarrollar capacidades técnicas de planificación en las instituciones, unidades académicas y carreras, seguramente fue un factor que aportó a la progresiva aceptación de los procesos de acreditación, y fue convalidada por los organismos de coordinación, por las instituciones

e, incluso por las más activas y polemistas asociaciones de decanos. Finalmente, en 2010 fue incorporada a la reglamentación de la LES por el Decreto N° 2219 que reemplazó el artículo 6 del Decreto N° 499/95 por este otro texto que hace referencia a las acreditaciones como procesos de evaluación para el mejoramiento:

> Las carreras de grado a que se refiere el artículo 43 de la Ley Nº 24.521 serán acreditadas por la COMISIÓN DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA (CONEAU) cada TRES (3) o SEIS (6) años de acuerdo con las evaluaciones del desarrollo alcanzado, el grado de cumplimiento de los estándares que establezca el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, en acuerdo con el Consejo de Universidades, los logros obtenidos en el marco de los objetivos definidos y las recomendaciones que se les formulen para el mejoramiento de las instituciones universitarias.

Consecuentemente, desde 2010 los objetivos de mejoramiento para los procesos de acreditación del artículo 43 quedan explicitados en la reglamentación vigente de la LES.

LA AUTOEVALUACIÓN

La ordenanza CONEAU N° 005/99 introdujo también otra novedad, la autoevaluación. La Ley instituye a la autoevaluación como centro de los procesos de evaluación institucional, procesos centrados en la autonomía hasta el punto en que la instancia de evaluación externa

debe referirse a los "objetivos institucionales". La incorporación de la autoevaluación para el caso de la acreditación de carreras sujetas al régimen del artículo 43, es decir, carreras cuya evaluación se realiza contra parámetros y estándares externamente determinados, produce también un desplazamiento de sentido en el proceso. Una acreditación entendida como verificación de estándares supone un objeto pasivo; cada institución (tengamos en cuenta que las carreras son siempre, indefectiblemente, *de carácter institucional*) presenta las características de su carrera mediante una descripción en la que se propone conformar las exigencias externas o mediante un alegato que intenta justificar esa conformidad. En cambio, si la acreditación requiere la realización de un proceso de autoevaluación previo, la institución con su o sus carreras se constituye en sujeto que construye en su autonomía el objeto de la acreditación a partir de los estándares generados heterónomamente. Los estándares funcionan entonces como la gramática que permite estructurar el diálogo entre los actores, en uno y otro extremo del proceso de acreditación, construyendo el sentido de la calidad. El objeto de la acreditación no es, entonces, una serie de rasgos y características de algunos insumos organizados por una batería de estándares funcionando como un género discursivo, es decir, como un formato (un estuche textual) cerrado que se impone a la instancia sujeta a acreditación, sino un sentido que los actores institucionales de una carrera concreta construyen teniendo en cuenta esos elementos y basándose en el autoexamen de los procesos que realizan a diario.

LA INCLUSIÓN DE TÍTULOS EN EL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO 43

Pero no terminaron aquí los cambios de sentido operados a la LES por los actores del sistema universitario. El Consejo de Universidades, a poco de iniciar el ejercicio de las funciones compartidas con el Ministerio, que le otorga el artículo 43 *in fine*, desdibujó en una sola decisión el criterio restrictivo que la ley impone para la inclusión de los títulos en este régimen, instalando un criterio amplio que ya no tendría vuelta atrás. El 14 de noviembre de 2001 acordó la inclusión en este régimen de las carreras correspondientes a trece ramas de la ingeniería "sin perjuicio de continuar el análisis de los restantes títulos de ingeniero a los efectos de producir su inclusión en el mismo régimen" (APCU Nº 13). Por el mismo acuerdo plenario se aprobaron las demás normas necesarias para la acreditación: contenidos mínimos, carga horaria mínima, la intensidad de la formación práctica, las actividades reservadas para los egresados con esos títulos y los estándares. Las actividades reservadas iniciaron aquí un camino errático. Las primeras fueron la elemental pero farragosa, directa sumatoria de los alcances de los títulos que cada universidad había establecido en la aprobación de cada plan de estudios. Por supuesto que no fueron reservadas exclusivamente a estos títulos, sino muchas veces compartidas incluso con otros títulos de grado, pero también de pregrado y de tecnicaturas de institutos de educación superior. Esta situación era la consecuencia lógica de estar abandonando el criterio restrictivo para la inclusión

de títulos en el régimen de acreditación del artículo 43 que explícitamente se refería a los "correspondientes a profesiones reguladas por el Estado". La manda legal resulta en una instrucción clara que no requiere interpretación y, si se aplica, deducir cuáles son "las actividades profesionales reservadas exclusivamente" a esos títulos resultaría muy fácil. Pero la decisión del Consejo de Universidades y del Ministerio de ampliar el criterio incluyendo varios títulos que correspondían a ramas de la ingeniería cuyo ejercicio profesional no estaba regulado o con regulaciones mínimas, llevó a que también se pretendiera incluir todos los "alcances" de cada título en este punto. Así fue como, lo que la ley quiso que fueran "actividades reservadas exclusivamente" terminaran siéndolo "sin perjuicio de que otros títulos puedan compartir parcialmente las mismas" (art. 4 de la RM N° 1232/01). Hubo intentos de interpretación para justificar aquello, doctrinas voluntaristas de escritura densa que circularon sin convicción ni gran efecto. Años más tarde (APCU N° 126/2013) se realizó una adecuación de la que hablaremos más adelante porque esta operación terminó siendo importante en el inicio del movimiento de regresión política de los procesos de acreditación de carreras de grado que analizo aquí.

En cuanto a los estándares, hubo un avance importante respecto de los que habían sido aprobados para las carreras de medicina: fueron simplificados, se mejoró la redacción, se redujo su número, se los ordenó. La comparación los favorecía, aunque eso no los hacía perfectos, claro está.

La discusión respecto de cuáles debían ser los títulos de ingeniero a incluir en el régimen del artículo 43 fue importante e involucró a la Secretaría de Políticas Universitarias, a los rectores del CIN y del CRUP, pero también a los decanos y ex decanos nucleados en el Consejo Federal de Decanos de Ingeniería (CONFEDI). Hubo varias propuestas: la más restringida que solo abarcaba a la Ingeniería Civil, una intermedia que incluía entre tres y cuatro títulos, y la que finalmente se aprobó que, además de determinar la inclusión de trece títulos, prometía la futura incorporación de todos los demás incluyendo a los que se crearan a futuro. En la decisión pesó el hecho de que, más allá de las resistencias y desconfianzas que la acreditación generaba a principios del siglo entre los directivos de las facultades y carreras de Ingeniería, los profesores y especialmente los estudiantes organizados, llegado el momento de la implementación la mayoría prefirió que sus carreras estuvieran incluidas en una declaración oficial de interés público y que no quedaran afuera en lo que se podría llegar a ver como un grupo de carreras de segunda.[6] El CONFEDI adoptó una postura negociado-

6| Después de aprobada la actual versión de las actividades reservadas, más restrictivas y específicas, esta sensación se fue volviendo algo muy concreto, especialmente a partir de que el Ministerio exigió que los títulos del 42 que compartían actividades reservadas con alguno del 43 tuvieran que aclarar en sus planes de estudios que la responsabilidad primaria y la toma de decisiones, en los alcances, la ejerce en forma individual y exclusiva el profesional cuyo título tenga competencia reservada, según el

ra respecto de la acreditación; trató de que se incluyeran todas las carreras, impulsó estándares y exigencias que, aun estando por encima de los niveles de sus carreras reales, fueran compatibles con niveles internacionales y, para compensar esa brecha trató, sin éxito, de incidir en el diseño de los procedimientos, en la designación de pares y en los criterios de aplicación de las normas por parte de la CONEAU.

El abandono del criterio restrictivo y del de profesiones reguladas por el Estado, incluidos expresamente en la ley para determinar qué títulos debían incluirse en el régimen de acreditación de carreras de grado, fue estableciendo una generalización de hecho que aportó a su cambio de sentido. La inclusión de carreras netamente académicas y los esfuerzos retóricos de cada una de las inclusiones para justificar el "riesgo" consolidan los objetivos de

régimen del artículo 43 de la Ley de Educación Superior. Esta decisión, legalmente lógica pero injustificada desde el punto de vista académico (nada en la formación de un/a licenciado/a en Seguridad e Higiene del Trabajo, por caso, indica que no está capacitado para actuar sin supervisión respecto de los alcances de su título) aceleró la presión para el ingreso al 43 de nuevas carreras cuya comprensión en los criterios de interés público de la LES estaba ya probada en la medida en que compartían actividades que ya habían sido calificadas como tales en carreras incluidas previamente en este régimen. Además, tenían motivos bien concretos para justificar que estar fuera del 43 perjudicaba a sus egresados, por la subordinación que se les establecía para el ejercicio profesional.

mejoramiento de la calidad que el sistema de acreditación había ido adoptando en su negociada y compleja implementación.

LA CUESTIÓN DEL RECONOCIMIENTO OFICIAL

Otra medida clave para producir este cambio de sentido en las políticas de acreditación correspondió a la política desarrollada por el Ministerio de Educación en forma continua desde que se iniciaron los procesos de acreditación de carreras con la aprobación por parte de la CONEAU de las primeras resoluciones correspondientes a carreras de medicina, a fines del año 2000. En la Sección 2 de capítulo 3 de la Ley de Educación Superior se establece el régimen de títulos para las instituciones universitarias. En el artículo 41 señala que el Ministerio de Educación emitirá el reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones universitarias y que este reconocimiento les otorga validez nacional. En el artículo 42 se agrega que los títulos con ese reconocimiento oficial "certificarán la formación académica recibida y habilitarán para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional" y se establece como único requisito el cumplimiento de la carga horaria mínima. En el artículo 43 se agrega el régimen de acreditación como requisito para el reconocimiento oficial de los títulos que sean incluidos en este régimen. Es así que, cuando se acredita una carrera de grado, luego de emitida la resolución de CONEAU, se envía al Ministerio para la tramitación y dictado de la resolu-

ción ministerial de reconocimiento oficial. El resultado lógico de la no acreditación debería ser la pérdida de dicho reconocimiento oficial y el dictado de una resolución ministerial que así lo establezca en cada caso. Proceder así hubiera sido consecuente con los objetivos del artículo 43 de evitar que se comprometiera "el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes". Incluso, suspender temporalmente el reconocimiento oficial a las carreras que resulten acreditadas por tres años con compromiso de mejoramiento que, más allá de los propósitos futuros, no aseguran de modo presente el cumplimiento exigido por el artículo 43, hubiera sido más coherente si la política hubiera querido ajustarse a las intenciones de control que propone el texto legal. Pero ninguna de las gestiones ministeriales avanzó en esa dirección, por el contrario, solo se emitieron resoluciones para las carreras que acreditaron por seis años o por tres con compromisos de mejoramiento, nunca para suspender o suprimir el reconocimiento de alguna no acreditada. En 2010 el Ministerio resolvió esta incongruencia estableciendo la caducidad automática del reconocimiento oficial al cumplirse un dictado completo de una carrera si esta no solicitó o no obtuvo la acreditación por CONEAU (Resolución Nº 51/2010, art. 4). La operatividad de este procedimiento es, sin embargo, tenue, por decirlo de algún modo. Determinar cuándo esto ha ocurrido es difícil para cualquier persona que no estuviera muy en tema; las resoluciones de reconocimiento oficial

siguen existiendo sin que otras las deroguen y, salvo que se esté al tanto de la normativa, de las convocatorias de CONEAU, de los procesos de acreditación en curso y demás, es muy difícil advertir si una carrera perdió su validez nacional y sus títulos ya no son habilitantes. Por parte de las distintas administraciones ministeriales tampoco ha habido intención eficaz de ejercer un poder de policía al respecto. Una inspección web bastante sencilla permite probar esto; solo basta hacerle algunas preguntas no demasiado sofisticadas al algoritmo de Google y comparar los resultados con la base de carreras acreditadas de CONEAU, para descubrir una importante cantidad de carreras de grado que se dictan en sedes para las que no han sido acreditadas y usufructúan la acreditación y el reconocimiento oficial de la versión dictada en la sede principal. Incluso pueden hallarse ejemplares que uno hubiera creído extinguidos, con resoluciones de reconocimiento oficial muy anteriores a las normas de acreditación del respectivo título que, por supuesto, ni se han adecuado a estas ni se han presentado a acreditación ni tienen un reconocimiento oficial vigente.

EL CONSENSO PROGRESIVO DE LOS PROCESOS DE ACREDITACIÓN

Desde su inicio, la acreditación de carreras de grado tuvo un alto grado de adhesión por parte de las autoridades de instituciones y carreras, aunque en muchas universidades nacionales

hubo conflictos, protestas y manifestaciones contra los efectos de la LES y la acreditación, de distinta envergadura e incidencia institucional. Pero, de hecho, participaron casi todas las carreras o programas convocados y todas las universidades; aunque también es cierto que, durante los primeros años la Universidad de Buenos Aires mantuvo al margen sus carreras de Medicina, primero, y de Ingeniería[7] después, siempre al amparo de un fallo judicial que la excluyó de los alcances de la LES en los artículos relacionados con la CONEAU y los procesos de evaluación y acreditación. La primera carrera de grado perteneciente a la Universidad de Buenos Aires que ingresó a los procesos de acreditación fue la de Ingeniería Agronómica, pero lo hizo mediante un procedimiento lateral, presentándose al Mecanismo Experimental de Acreditación del Mercosur (MEXA) que, aunque lo ejecutaba

7| En 2003 el Consejo Directivo de la Facultad de Ingeniería de la UBA decidió, por amplia mayoría, presentarse a la convocatoria de acreditación efectuada por la CONEAU pero el decano cajoneó la decisión del Consejo y no la remitió al Consejo Superior. En marzo de 2004 el decano fue el primero de la UBA destituido por el cuerpo colegiado de su Facultad y entre las razones de su expulsión estaba el desconocimiento de las decisiones del cuerpo directivo, https://www.lanacion.com.ar/cultura/destituyeron-al-decano-de-la-facultad-de-ingenieria-de-la-uba-nid586372/. El conflicto tomó un cariz más amplio y escaló al Rectorado involucrando otros temas. El decano fue repuesto por el Rectorado, destituido otra vez en 2005 y vuelto a su puesto por el rector. La acreditación de las ingenierías no puedo ser en ese momento, https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-47744-2005-02-25.html

la CONEAU, no se realizaba, al menos estrictamente, en cumplimiento del artículo 43 de la LES sino en el marco de acuerdos regionales. Posteriormente, la CONEAU proveyó, de oficio, las acciones de evaluación complementarias que convalidaron la evaluación MEXA de Agronomía de la UBA en una acreditación nacional, sin necesidad de que el rectorado tomara alguna decisión. Para esa época también se verificó la rebeldía de alguna que otra facultad de las universidades nacionales que habían ya participado con otras carreras. El caso más notorio fue el de la Universidad Nacional del Comahue, ya que la cuestión terminó en un conflicto más amplio que paralizó el funcionamiento institucional por largos períodos entre 2004 y 2006.[8]

EL PROGRAMA DE CALIDAD

En el año 2004 el secretario de Políticas Universitarias, Juan Carlos Pugliese, impulsa la creación del Programa de Calidad con el objeto de desarrollar una política pública de "convergencia, complementación y coherencia entre las políticas de evaluación, de aseguramiento y control, las de financiamiento y las de promoción de la calidad desde una perspectiva multidimensional" (SPU, 2004).

8| Ver en https://www.rionegro.com.ar/estudiantes-tomaron-la-universidad-del-comahue-DSHRN04102919291010/ y en https://www.rionegro.com.ar/acreditacion-y-conflicto-ORHRN04110916091001/

En un primer momento el programa se inserta en los procesos de acreditación de las carreras incluidas en el régimen del artículo 43 de la LES que lleva a cabo la CONEAU, estableciendo programas de financiamiento para los proyectos de mejora surgidos de estos procesos y con destino a las carreras de instituciones estatales.

Ya a fines del año 2002 la Secretaría de Políticas Universitarias había dado una señal importante respecto de la relación entre las políticas universitarias y los procesos de acreditación. Con fondos remanentes del FOMEC se hizo un aporte para apoyar los planes de mejoramiento surgidos de la acreditación de las primeras nueve carreras de Medicina que pasaron por ese proceso (Broto, 2003). Estos fondos no eran demasiado importantes y se aplicaron a las necesidades de las carreras según los compromisos asumidos con la CONEAU, directamente y sin la realización de un diagnóstico integral de aspectos a financiar ni de la formulación de proyectos por parte de las instituciones involucradas. Tenía el sentido de dar una señal al sistema, de anunciar lo que luego, en un contexto político más consistente, se desarrollaría como una política planificada, basada en la sistematización de los resultados de las acreditaciones y orientadas a apuntalar los núcleos críticos de las carreras. Con la creciente recomposición de la situación de la economía y de las finanzas del Estado y decidido por el gobierno que el desarrollo de la educación y de la educación superior en particular serían una prioridad, este primer gesto se formalizó en una política pública robusta y con continuidad en el Programa

de Calidad que comenzó con las carreras de ingeniería (Guerrini Morano e Irasar, 2004; Guerrini, Gutiérrez y Pérez Rasetti, 2004) que fueron el segundo grupo de carreras en ser incluidas en el régimen de acreditación.

El desarrollo de la primera versión, Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de la Ingeniería (PROMEI I), durante los años 2004 y 2005, que ya contaba con un financiamiento sustantivo (más de 68 millones de pesos) para apoyar los planes de mejoramiento de las carreras de Ingeniería que habían pasado por el proceso de acreditación, marcó el momento de consolidación de esta política y cambió radicalmente el sentido de la acreditación (Pérez Rasetti, 2022). El proyecto tenía características que definen la nueva concepción, apartada ya definitivamente de la que impulsaba la LES. Los fondos no eran competitivos, no hubo premios ni castigos, se asignaron a todas las carreras cualquiera sea el resultado obtenido en la acreditación, aunque con criterios diferenciados. Para las carreras que alcanzaron el mejor nivel de acreditación, el financiamiento apuntalaba la búsqueda de la excelencia, para las que se comprometieron a implementar estrategias de mejoramiento estaban destinados a sostener esas iniciativas y en el caso de las que no acreditaron, los proyecto parten de sus fortalezas para construir desde ahí condiciones que permitan el desarrollo de la calidad posible.

Lo decisivo, lo que cambió el paradigma de asignación de fondos orientados respecto de la etapa anterior, lo que cambió el sentido

político de los proyectos de financiamiento orientados, fue que dejaron de ser competitivos y tuvieron carácter universal (Fanelli, 2012; Fanelli y Claverie, 2013). Los fondos se asignaban a proyectos basados en los planes de mejoramiento que las instituciones/carreras habían comprometido en el proceso de acreditación; se los evaluaba y si era necesario se realizaba un acompañamiento hasta que se conseguía una versión de cada proyecto en condiciones de recibir el financiamiento.

El primer programa trabajó sobre prioridades establecidas por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) a partir de los estudios realizados sobre los resultados de la evaluación de las carreras de ingeniería (Guerrini, Gutiérrez y Pérez Rasetti, 2004; Casajús, 2010; Casajús y Garatte, 2012) en función de objetivos de estaban delineados en el modelo que los estándares proponían y particularizado en un proyecto que cada facultad debía presentar basado en sus compromisos de mejora o en propuestas de excelencia si no tenían compromisos de mejora establecidos en la resolución de acreditación. Los ejes estaban puestos en el fortalecimiento de la formación básica, en la atención especializada a los alumnos ingresantes (atacar la importante deserción), el fortalecimiento de la investigación, de las dedicaciones exclusivas, pero orientadas a profesores posgraduados o con experiencia en investigación (con categoría 3 o superior en el Programa de Incentivos a docentes investigadores), y a apoyar la formación de posgrado que era muy escasa en las facultades de Ingeniería de Argentina (Guerrini, Mo-

rano e Irasar, 2004). Uno de los aspectos más novedosos de este programa de financiamiento de mejoras fue la incorporación de ítems con financiamiento recurrente, destinado, especialmente, a sostener presupuestariamente la incorporación de personal académico y a financiar los incrementos de dedicaciones docentes (Casajús y Garatte, 2012; Fanelli, 2012).

De ahí en más se institucionalizaron los programas de mejoramiento instrumentados como complemento de la acreditación de carreras de grado de interés público y hubo un "Programa de Mejoramiento" para cada etapa de la acreditación de Ingeniería y luego para las carreras de Agronomía, las de Farmacia y Bioquímica, Veterinaria, Arquitectura, Ingeniería en Recursos Naturales y Forestal, Odontología, Medicina, y así siguiendo.

De esta manera queda completado el giro de sentido que la política pública le dio a la acreditación. La descripción de este desplazamiento la haré recurriendo a un trabajo anterior sobre las configuraciones que se producen en el cruce entre políticas públicas universitarias y los procesos de evaluación y acreditación (Pérez Rasetti, 2010). Dos de los modelos propuestos en aquel texto corresponderían, uno a la acreditación de grado en el marco de lo propuesto por la ley (modelo de *calificación*) y otro a la situación actual[9] (modelo de *planificación*). En el primer caso se configura

9| La situación actual que está en disputa, tensionada por la nueva doctrina de estándares y sostenida aún en las ordenanzas que regulan los procesos de acreditación de la CONEAU.

una relación en la que la política utiliza a la evaluación como calificadora de productos para el mercado; se limita a aportar un factor descriptor de las carreras y, por lo tanto, a jerarquizarlas públicamente produciendo una dinamización del mercado; es la configuración característica de lo que se ha llamado "el Estado evaluador" (Krotsch, 1994Betancourt, 1997-1998Tello y Pinto de Almeida, 2014) que se define como un otro de las instituciones universitarias estatales y las evalúa sin establecer algún compromiso con el resultado de esa evaluación. En el caso de Argentina, donde no había un mercado de educación superior,[10] pero se lo quería impulsar en el marco de la reforma del Estado de los años noventa (Krostch, 1993; (Chiroleu e Iazzeta, 2005), era necesario que la acreditación fuera obligatoria para que ninguna carrera pudiera evitar su exposición pública en una sociedad acostumbrada al respaldo estatal igualador para las carreras universitarias que administran titulaciones de carácter público y que son habilitantes para el ejercicio profesional.

LA CUESTIÓN DE LAS ACTIVIDADES RESERVADAS

Ya adelanté más arriba que iba a retomar la cuestión de las actividades reservadas que la ley quiere exclusivas de cada título y que no podrá serlo por el criterio abarcador y expansivo que se ha adoptado para la inclusión de títulos en el régimen del artículo 43.

10| Al menos si hablamos de las carreras de grado.

A pesar de las reinterpretaciones que impulsó el CIN en algún momento, persistía la incomodidad por las manifiestas incongruencias existentes entre la letra de la ley y la práctica adoptada, más allá de que esta tampoco satisfacía a nadie porque no terminaba de reflejar la pretensión de delimitar un cierto ámbito de actividad profesional como restringido y asegurado para cada título. El proceso de regresión de sentido que se operó con la nueva doctrina de estándares comenzó con la apertura, en el CIN, de la discusión sobre el artículo 43 de la LES en cuyo marco se alumbró un primer documento en el que la cuestión de las actividades reservadas ocupa la mayor parte de texto y que dio lugar a una resolución en el que ya esta se desprende de los demás aspectos del régimen de acreditación de carreras de grado para dar lugar a una nueva modalidad para su formulación.

En el año 2012 el CIN crea la Subcomisión Artículo 43 en el ámbito de la Comisión de Asuntos Académicos. En el primer documento que preparó la Subcomisión se impulsaba la aprobación de seis criterios. El primero era que el artículo 43 solo abarca títulos de grado. El segundo que "la inclusión de un título en la nómina, requerirá que existan normas previas, nacionales o provinciales, regulatorias de la profesión". Pero se añadía que, sin embargo, "el CU podrá analizar la posibilidad de incluir en la nómina del artículo 43 un título sin regulación previa como profesión, cuando su 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".[11] El tercer criterio se refiere a que "la consideración del riesgo directo" debe referirse a la actuación prescriptiva en el ámbito de desempeño propio de un determinado campo profesional, debe involucrar una actuación directa o mediada bajo la responsabilidad del profesional en cuestión. Respecto de la exclusividad de las actividades reservadas se establece que "debe extenderse como propia del conjunto de titulaciones universitarias incluidas en la nómina y no como privativa de una de ellas", deben ser pocas de entre el total de los alcances de un título y deben ser enunciadas restrictivamente. Respecto a los criterios para la formulación de las actividades reservadas se indica que es conveniente formularlas "con referencia a las tareas y no a la función, evitando la mención a la localización cuando ésta resulte redundante o innecesaria en tanto surge de suyo de la propia tarea". No se fijarán actividades reservadas para las ta-

11| Es interesante el razonamiento que se desarrolla para llegar a esta conclusión, en el que se considera que la velocidad con que avanzan las profesiones hace que no haya regulaciones para algunas que debieran tenerlas y por eso debe extenderse a ellas el criterio establecido en la LES cuando así sea a juicio del Consejo de Universidades. Es evidente el esfuerzo por hacer que las normas calcen con la realidad que se pretende, que la contengan, porque esto ya se hacía y es algo que se aplica a este punto pero no a otros de esta discusión sobre el sentido de la acreditación establecida en el artículo 43 de la LES. Por otra parte, no puedo dejar de notar que el CU se arroga facultades sobre la regulación de las profesiones, al menos, *avant la lettre.*

reas genéricas que no requieran un título específico, ni para las que supongan trabajos conjuntos de profesiones diferentes sin una responsabilidad definida. La acción deberá implicar una actuación de riesgo bajo la responsabilidad de poseedor del título. Finalmente se propone "constituir una comisión técnica permanente del CU, a la cual se invitará a integrarse a un representante de la CONEAU, cuya función sea la elaboración de criterios orientadores para la formulación y revisión de estándares".

En el plenario de Bahía Blanca realizado en marzo de 2013 se dicta el Acuerdo N° 849 que aprueba un "Documento de trabajo sobre la doctrina de las carreras incluidas en el artículo 43 y las actividades reservadas". La subcomisión hace su presentación en este documento, explica su cometido como el de "desarrollar temas relativos a la armonización de estándares, en particular, "perfil y alcance de títulos" y describe su integración. Analiza luego los antecedentes normativos del tema, en especial los artículos 40, 41, 42 y 43 de la LES. Enseguida se centra en la cuestión de las actividades reservadas y luego de evaluar varios cursos de acción alternativos (entre ellos modificar la LES para eximir al Ministerio de la obligación de establecer las actividades reservadas) se decide por una modalidad de redacción de estas actividades, siguiendo criterios ya contenidos en el documento borrador. Plantea que el artículo 43 interviene en un campo regulado por otras normas que son anteriores, son de mayor valor jerárquico y son las que "ordenan el ejercicio profesional en las distintas jurisdicciones.

El artículo 43 no regula este aspecto, sino que expresa la garantía de la formación adecuada para el ejercicio de ciertas actividades y la supervisión pública sobre esa formación" (VI). *Por lo tanto, el artículo 43 no interviene en la regulación de las profesiones y solo pauta actividades reservadas para orientar la evaluación de la formación que realizan las instituciones en las carreras.* El Acuerdo Plenario también distingue entre competencias ("capacidad personal para la realización de tareas y el desempeño de funciones"), los alcances ("el conjunto de actividades, socialmente establecidas,[12] para las que habilita la posesión de un título específico de acuerdo a las competencias propias de un título") y las actividades reservadas que forman un subconjunto limitado dentro del total de los alcances de un título. Como implican un riesgo sobre bienes tutelados, implican una supervisión del Estado. De este modo queda delimitado el campo de las actividades reservadas que "se refieren al proceso de formación expresado en un título" y no al ámbito de la regulación del ejercicio profesional. Se plantea también que las actividades reservadas pueden ser exclusivas o compartidas por distintos títulos de carreras incorporadas en el artículo 43. Finalmente se analiza la composición de las actividades reservadas

12| La ley dice que son las universidades las que establecen "las actividades para las que tienen competencia sus poseedores", lo de los títulos. Más allá de la importancia que tiene la construcción social sobre estas competencias, el rol de las universidades es importante, también de las instancias estatales que regulan el ejercicio profesional (art. 42).

aprobadas hasta el momento y se observa que tienen tres tipos de componentes: la función, la localización y la tarea. El análisis realizado por el CIN cuestiona la conveniencia de incluir los tres elementos en las actividades reservadas. La localización puede resultar redundante en la medida en que la misma tarea puede realizarse en diversos sitios y establecimientos sin que cambie la actividad que debe ser tutelada. La función depende de los modos de organización social e institucional del ejercicio profesional y depende de marcos diferentes que no atañen a la formación de los profesionales directamente. Es la tarea la que permite delimitar el ámbito del riesgo en el ejercicio profesional y es, por lo tanto, ahí donde debe circunscribirse la formulación de las actividades reservadas. Durante el año 2013 se presentó este documento al Consejo de Universidades, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) formuló su propio documento[13] y se creó una Comisión Mixta entre el CIN, el CRUP y la Secretaría de Políticas Universitarias para tratar la cuestión. Finalmente, en diciembre, el CU dictó el Acuerdo Plenario 126 en el que aprueban la nueva doctrina para la interpretación y formulación de las actividades reservadas recogiendo, sustancialmente, la propuesta contenida en el documento del CIN y recomendando al Ministerio "la sus-

13| "Reflexiones y aportes del Consejo de Rectores de Universidades Privadas –CRUP– para la Revisión de estándares y actividades profesionales reservadas a las titulaciones incorporadas al régimen del art. 43 LES".

pensión de la vigencia de las actividades profesionales reservadas aprobadas mediante las resoluciones ministeriales pertinentes, las que pasarán a tener el carácter de alcances, mientras dure el proceso de análisis y reformulación de las mismas de acuerdo a los criterios que se plantean en el documento a que se hace referencia en el ARTÍCULO 1° del presente" (art. 2). Sin embargo, esta reformulación llevó varios años y recién se derogaron las actividades reservadas anteriores y se aprobaron las nuevas en diciembre de 2017 (Acuerdo Plenario CU N° 158/17) a partir de las redacciones aportadas por el CIN en un documento que aprobó por Resolución Nº 1042/15 de su Comité Ejecutivo. En el medio se había levantado cierto revuelo por quejas de colegios profesionales y de algunos decanos que veían en la nueva propuesta una limitación de las actividades para las que habilitaban los títulos porque confundían alcances con actividades reservadas.

La nueva formulación de las actividades reservadas sirvió de punto de partida para la nueva interpretación del artículo 43 de la LES ya que se desarrolló como un razonamiento para circunscribir la acreditación a una verificación de condiciones de las carreras para formar a sus alumnos puntualmente para el cumplimiento de las actividades reservadas, ahora precisadas con criterio restrictivo,[14] y no para evaluar la calidad de la formación

14| Esta pretensión es voluntarista, de imposible cumplimiento, porque el ejercicio profesional no es instrumental y discernible como en el caso de un técnico.

integral de los egresados que están habilitados para desarrollar las actividades profesionales contenidas en los alcances definidos por la universidades para su título.

EL PROCESO PARA LA APROBACIÓN DE LA NUEVA DOCTRINA DE ESTÁNDARES

La nueva doctrina respecto del diseño de los estándares de acreditación se formuló inicialmente en un documento del Consejo Interuniversitario Nacional aprobado por Resolución del Comité Ejecutivo Nº 1251 el 28 de septiembre de 2017. El Consejo de Universidades adoptó casi completamente este documento en acuerdo plenario el 21 de diciembre del mismo año: APCU N° 177/17. Son pocas las diferencias, se sacaron las referencias a antecedentes de trabajo interno del CIN, se agregó un párrafo que amplía el objeto del documento (que el CIN restringía solo a las carreras de grado), extendiéndolo también a "otros procesos de evaluación que no están contemplados en el artículo 44 de la LES" como los de instituciones nuevas públicas y privadas e instituciones privadas con autorización provisoria. Lo que se hace es asimilar estas evaluaciones con las evaluaciones institucionales establecidas en el artículo 44 a los efectos de su relación con los procesos de acreditación. Hay un par de menciones a la redundancia entre evaluación institucional externa y la consideración de la dimensión institucional en las acreditaciones, que no incorporan conceptos al documento,

solo los desarrollan apenas un poco más. Hay un cambio sugestivo que no es solo de redacción, cuando el documento del CIN dice: "La autoevaluación y la evaluación institucional deberán ser un *requisito indispensable y válido*, de manera unitaria y no segmentada para cada carrera que deba acreditarse, para poder presentar las distintas carreras a los procesos de acreditación" (punto 2, *in fine*).

El Consejo de Universidades evade la obligatoriedad que está en la ley y que también surge del razonamiento que se está desarrollando, y cambia por: "La autoevaluación y la evaluación institucional serán *el marco*, de manera unitaria y no segmentada, en el que cada carrera deberá acreditarse" (punto 2, *in fine*).

En el mismo sentido hay otro cambio cuando el documento del CIN propone que se "utilicen de manera virtuosa las informaciones y conclusiones de la autoevaluación y de la evaluación externa como *insumo o requisito* para la acreditación de carreras de grado, sin necesidad de reevaluar lo mismo en cada oportunidad". El Consejo de Universidades vuelve a hablar de "*marco* para la acreditación de carreras de grado, sin generar la obligación de reevaluar lo mismo en cada oportunidad". En la misma línea de escatimar obligaciones, en el apartado de *Conclusiones* se eliminó un párrafo en el que se planteaba que la evaluación institucional "pueden constituir un requisito para la acreditación".[15]

15| La clara intención de sustraer las dimensión institucional a los procesos de acreditación se evidencia tanto en estas variaciones de redacción como en el hecho de que, aunque en estos

En el punto 4, referido a "qué deben contener los estándares", el documento del CIN dejaba constancia en una nota al pie de un debate que se había dado en el Comité Ejecutivo respecto de si los estándares debían "únicamente expresar requisitos y condiciones para una adecuada formación" o si debían expresar "los criterios que debe satisfacer un proceso formativo, considerando tanto las condiciones de la formación como los procesos y los resultados". Se indica que en esta línea se había planteado que "la acreditación debía focalizarse en los resultados de aprendizaje de los alumnos" pero que finalmente había prevalecido la primera posición.[16] En

documentos se pondera la importancia y validez de las evaluaciones institucionales, se obvia el dato de que hay universidades que nunca las han hecho, otras que las hacen con retraso y fuera del período que marca la LES y en el mejor de los casos, la perspectiva institucional que se aborda en las evaluaciones externas es la de la institución universitaria, no la dimensión institucional de la unidad académica, que es la que más incidencia tiene en la calidad de las carreras. Por último, cuando se redactaron los nuevos estándares no se hizo ninguna mención a la necesidad de considerar la autoevaluación y la evaluación externa en el proceso de acreditación, ni se estableció como requisito o marco necesario para realizarlo.

16| El rector que más enfáticamente mantuvo esta posición fue Juan Carlos Del Bello. Puede resultar paradójico que el autor principal de la LES e impulsor de los procesos de acreditación no acordara con los impulsores de esta regresión del sistema. Pero Del Bello fue siempre, además de transformador y polémico, serio, y nunca hubiera sostenido un sistema de acreditación que no

el punto 6, "Cómo deben formularse los estándares", en la versión del Consejo de Universidades se eliminaron algunos ejemplos.

LA NUEVA DOCTRINA DE ESTÁNDARES

El documento aprobado por el CU empieza planteando que la Ley de Educación Superior estableció tres evaluaciones obligatorias para las instituciones universitarias en funcionamiento:

- *la evaluación de las instituciones universitarias* (mediante el art. 44);
- *la acreditación de ciertas carreras de grado* (mediante el art. 43, complementado por el inciso b del art. 46);
- *la acreditación de la totalidad de las carreras de posgrado* (mediante el art. 39).

En esas evaluaciones hay dos procesos diferenciados que la nueva doctrina de estándares postula que están *articulados*:

- La evaluación de instituciones "que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento"

observara la calidad, que no buscara garantizarla. Eso último es opinión mía, claro.

- Acreditación de carreras, que en el caso de grado son solo algunas, aquellas cuyos títulos son incluidos en el régimen del artículo 43 por el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades.

Se argumenta entonces que el requisito de *acreditación para las carreras de grado* debe ser entendido en el marco del propósito general del artículo, imponer ciertas condiciones para títulos correspondientes a profesiones 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.

Por lo tanto*, la acreditación no es una evaluación para la mejora, sino para verificar esta garantía respecto de las actividades reservadas* al título de estas carreras y, según la nueva doctrina de los estándares, la evaluación debe circunscribirse a ese objetivo y abandonar la pretensión instalada por la política y la negociación durante los años anteriores, que permitió orientar la acreditación de las carreras de grado al mejoramiento, articulada con los programas de calidad que financian los cambios necesarios después de los procesos de acreditación.

Lo que se plantea también es que las acreditaciones, al incluir la dimensión Contexto institucional, redundan en aquello que había sido examinado en el marco de la autoevaluación y evaluación

externa institucional (art. 44), y que, al hacerlo, generaban estos problemas:

- Hay que cargar de nuevo toda la información.
- La evaluación se hacía con estándares mientras la Evaluación Institucional no tiene prescripciones de estándares.
- Cuando una facultad o departamento tenía carreras correspondientes a distintas convocatorias terminaba siendo evaluada varias veces por distintos comités de pares, con criterios distintos.

Todo esto o no es cierto o es muy discutible y parece solamente haber sido motivado por la intención de algunas o muchas autoridades universitarias de sustraer las condiciones institucionales en que se desarrollan las carreras de la examinación durante los procesos de acreditación. La evaluación institucional no se tuvo nunca en cuenta en las acreditaciones, tampoco la formulación de los nuevos estándares prescribe que deba existir una evaluación externa, que deba ser medianamente correspondiente al período de acreditación y que el comité de pares deba tenerla a la vista. Por otra parte, es una falacia consciente afirmar que la dimensión institucional redunda con la evaluación institucional, porque una se refiere a la institución completa y asume esa perspectiva, mientras que la acreditación se centra en la unidad académica en la que se inserta la o las carreras en acreditación. Los aspectos institucionales que se tienen en cuenta (y que se deben tener en cuenta) son aquellos

que afectan a la carrera en acreditación y no pueden ser escindidos del contexto institucional ya que, como todos sabemos, toda carrera es institucional. Los aspectos institucionales, tanto a nivel de la universidad/instituto universitario, como a nivel de la unidad académica, son tan importantes como que en el primero se establecen cuestiones como los estatutos, reglamentos y el presupuesto y en el segundo los cuerpos docentes, materias, equipamientos laboratorios y espacios físicos compartidos entre carreras. La densidad institucional explica la viabilidad o no de una carrera especialmente en el caso de dictados distantes o en dictados interinstitucionales o por convenio con instituciones no académicas, circunstancia que no resulta excepcional. La prevención de que una misma facultad o unidad académica es considerada en procesos de acreditación de diferentes carreras en oportunidades distintas y por comités de pares diferentes no debería ser un problema en la medida en que los evaluadores operan con una misma guía y un mismo catálogo de estándares (en especial ahora, que son transversales). Si pensáramos que en los comités de pares predominan las subjetividades diversas tendríamos que poner en duda todo nuestro sistema de evaluación/acreditación y pasar a uno de tipo cuantitativo para poder confiar en cierta objetividad.[17] No parece ser esta la dirección que toman nuestros estándares nuevos.

17| Tendríamos que poner en duda nuestros sistemas de toma de exámenes, de evaluación de tesis y trabajos finales, de evaluación de artículos, de proyectos de investigación, de becas, etc., etc.

La nueva doctrina revisa las condiciones que suponen los estándares y establece que estos expresan las condiciones básicas que deben cumplir las carreras incluidas en las normas de acreditación, por lo tanto, expresan requisitos a la vez:

- mínimos,
- indispensables

para una formación profesional que garantice el resguardo del interés público según lo establecido en el artículo 43 de la LES. Teniendo en cuenta esta afirmación, el propio discurso de la nueva doctrina concluye que los contenidos mínimos y la intensidad de la formación práctica deberían ser considerados parte de los estándares, correspondientes a la dimensión de *Condiciones curriculares*. Pero, dado que, en este discurso, los contenidos mínimos y la intensidad de la formación práctica resultan de cumplimiento obligatorio y taxativo, mientras que los estándares, en cambio, serían, sin que esto se fundamente especialmente, de cumplimiento variable de acuerdo a las condiciones institucionales, conviene que vayan en apartados diferentes.[18] Cuando la nueva doctrina dice esto, lo que está cambiando es la conceptualización de los

18| Un estándar puede ser obligatorio y de cumplimiento variable, es decir, que haya diversos modos de cumplirlo. No que puedan o no cumplirse, porque si así fuera no deberíamos considerarlos estándares necesarios para garantizar la formación de los profesionales que ejercitan profesiones de riesgo.

estándares, incluso en evidente contradicción respecto a lo que se dijo arriba respecto de que se trata de "requisitos indispensables". Lo nuevo es que el cumplimiento es variable de acuerdo a las condiciones institucionales y no, ya, taxativo. Esto se va a ver reflejado en varios aspectos del nuevo diseño, especialmente en la perspectiva en la que este modelo se instala en la medida en que solo se evalúan o, quizás, más acorde a la nueva doctrina, *se verifican* "condiciones", es decir, insumos. Se dejan totalmente de lado los procesos y los resultados.[19] Esto se profundiza cuando se establece que la verificación del cumplimiento se hace a partir de la justificación argumental que realiza la carrera o institución, no ya a través de datos duros o evidencias.

CRITERIO ACTUAL (DESDE DICIEMBRE 2018 - APCU 178)

I. Condiciones curriculares
II. Condiciones para la actividad docente
III. Condiciones para la actividad de los estudiantes
IV. Condiciones de evaluación
V. Condiciones organizacionales

19| Ya los viejos estándares aparecían sesgados hacia los insumos, pero contemplaban la observación de algunos procesos y algún resultado. Así que, a pesar de que en algún documento se refieren a estos estándares como de "nueva generación", más bien parecen una precuela de los anteriores.

CRITERIO PREVIO (DESDE 1999)

I. Contexto institucional
II. Plan de estudios y formación
III. Cuerpo académico
IV. Alumnos y graduados
V. Infraestructura y equipamiento

- Los nuevos estándares *eluden el contexto institucional* en el que se insertan las carreras y lo reemplazan por los elementos de la organización y de la infraestructura que la afectan estrictamente.
- Consagran definitivamente la orientación de los estándares a *revisar insumos* (*condiciones para...*), no procesos ni resultados, una tendencia que ya estaba en los anteriores pero que en estos se vuelve modalidad absoluta.
- Se aclara expresamente que se debe *respetar el modo de enseñar* de cada universidad (autonomía) y esto termina justificando que cada carrera explique cómo cumple con el estándar sin tener que dar la información sobre si le va bien, regular o mal con eso.

Los estándares son, para la nueva doctrina, *criterios de realizaciones variables según las condiciones institucionales*, por eso se pide a la carrera que justifique (que realice un alegato) y no se autoevalúe aportando información y su lectura de esa información. Hay te-

mas (investigación, posgrados de los docentes, graduación, etc.) en los que expresamente se indica que no implica aportar información sino normas y programas que impliquen su promoción.

No se resuelve la pretendida articulación de las acreditaciones con las evaluaciones institucionales; de hecho, la acreditación no requiere que estén realizadas y al día, ni que se tengan en cuenta como contexto.

No logran su propósito de focalizar la evaluación a la formación para el ejercicio de las actividades reservadas, aunque esa fue la justificación de cambio de doctrina. Los contenidos básicos están divididos en dos, Área de Formación General y Área de Formación Profesional. En la primera los contenidos exigidos son bien concretos, fácilmente escribibles e identificables. Los del área profesional, en cambio, que serían los que garantizan la formación para las actividades reservadas, están redactados de manera genérica, transversal, casi como competencias y son difíciles de identificar en los habituales contenidos mínimos de los espacios curriculares de los planes de estudio.

Estos estándares de la nueva doctrina vuelven a ubicar a la acreditación de carreras de grado en la concepción con que la Ley de Educación Superior quiso implementarla, como un sistema de calificación de productos para el mercado. La política, la comunidad universitaria, la propia CONEAU y las distintas autoridades universitarias entre 2000 y 2015, la pusieron en el lugar del mejoramiento con el compromiso del Estado para acudir con el financiamiento

de los planes de mejoramiento. Esta nueva doctrina transfiere la acreditación de la configuración de *planificación* a la de *calificación*, como fue concebida por los que impulsaron la LES. Es decir, la saca del lugar de compromiso del Estado con el mejoramiento de las carreras y la retrotrae a la calificación descomprometida propia del Estado evaluador, es decir, del neoliberalismo.

El Consejo Interuniversitario Nacional aprueba el documento "Dimensiones y componentes acordados para los estándares de acreditación" el 6 de noviembre de 2018 por la Resolución del Comité Ejecutivo Nº 1362/18. Esa es la primera versión de los estándares transversales producto de la nueva doctrina. El documento de nuevos estándares se aprobó en el Consejo de Universidades un año más tarde por el Acuerdo Plenario del Consejo de Universidades N° 178/18 del 11 de diciembre de 2018. Estos estándares son transversales, es decir, aplicables a todas las carreras, aunque para que se establezca su vigencia para cada carrera deben aprobarse nuevas normas específicamente como se ha hecho ya con las carreras de Ingeniería, Farmacia, Bioquímica, Licenciatura en Química, Computación e Informática, Geología y Medicina.

Un documento que se debate en el CIN, polémico, y que ha sido puesto en revisión por el Comité Ejecutivo insiste en eliminar el concepto de evaluación de la calidad del contexto de los procesos de acreditación, en línea con lo planteado en estos estándares. Si sus promotores fueran coherentes deberían impulsar la eliminación de la acreditación por tres años con compromisos de mejora-

miento (de hecho proponen que se derogue la exigencia de planes de mejoramiento en las acreditaciones), que se saque la autoevaluación y la evaluación por pares, que se eliminen los contratos programa que financian planes de mejora (lo que sería funcional a la gestión que desfinanció el programa de calidad durante cuatro años), y que se declare absurda la propuesta del Ministerio de Educación de ofrecer la acreditación voluntaria de las carreras del 42, uno de los siete puntos que el Consejo Interuniversitaria Nacional acordó con el Ministro y el secretario de Políticas Universitarias en diciembre de 2021.[20]

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araujo, S. (2014). La evaluación y la Universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas. *Revista de la Educación Superior, XLIII*(172), 57-77.

Betancur, N. (diciembre de 1997-enero de 1998). El estado evaluador como nueva forma de relacionamiento estado-universidades *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* (10), 117-131.

Broto, A. (2003). El Programa de Fortalecimiento de las Carreras de Grado. En J. C. Pugliese (ed.), *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional* (pp. 79-81). Buenos Aires: SPU, MECyT. Recuperado de http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/93048/EL002743.pdf?sequence=1

20| Recuperado de https://www.cin.edu.ar/declaracion-ministerio-de-educacion-cin-14-de-diciembre-de-2021/

Casajús, R (2010). Autonomía y heteronomía en la relación Universidad-Estado: del diseño del Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería. *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5609/ev.5609.pdf

Casajús, R. y Garatte, L (2012). Programas de mejora de la calidad en carreras de ingeniería: entre las determinaciones de la política estatal y la autonomía de las instituciones universitarias. En A. Chiroleau, M. Marquina y E. Rinesi (comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (pp. 219-254). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Chiroleu, A. e Iazzeta, O. (2005). La reforma de la Educación Superior como capítulo de la reforma del estado. Peculiaridades y trazos comunes. En C. Suasnabar y E. Rinesi (comps.), *Universidad: reformas y desafíos: Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil* (pp. 15-38). Buenos Aires-Los Polvorines: Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.

Erreguerena, F. (2017). *El poder de los rectores en la política universitaria argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

García de Fanelli, A. M. (2012). Acreditación de la calidad y financiamiento: Potenciando el cambio universitario vía fondos no competitivos de mejora. *Archivos analíticos de políticas educativas, 20*(22), 1-31. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/2750/275022797022.pdf

García de Fanelli, A. M. y Claverie, J. (2013). Políticas públicas para la mejora de la calidad de las carreras de ingeniería: Estudio de caso del PROMEI en la Argentina. *RAES, 5*(6), 72-96. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6525292.pdf

Guerrini, V.; Gutiérrez, R. y Pérez Rasetti, C. (2004). *Panorama General de las Carreras de Ingeniería de la Argentina*. Buenos Aires: SPU, MECyT.

Guerrini, V.; Morano, D. e Irasar, F. (2004). *Informe Preliminar de la Comisión Ad-Hoc creada por la Resolución SPU – 111/04*. Buenos Aires: SPU, MECyT. Recuperado de https://www.ing.unrc.edu.ar/archivos/SPU111-PropuestaComisi%F3n.pdf

Krotsch, P. (noviembre de l993). La universidad argentina en transición: ¿del Estado al Mercado? *Revista Sociedad*, 3.

Krotsch, P. (1994). Organización, gobierno y evaluación universitaria. En A. Puiggrós y C. P. Krotsch (comps.), *Universidad y evaluación. Estado del debate* (pp. 101-136). Buenos Aires: Aique/Rei/Ideas.

Krotsch, P. (2002). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina. En P. Krotsch y M. Prati (eds.), *La universidad cautiva: Legados, marcas y horizontes* (pp. 153-178). La Plata-Buenos Aires: Al Margen-UNLP, FAHCE.

Mollis, M. (1999). El campo de la evaluación universitaria argentina y los organismos internacionales: entre la autonomía y la heteronomía. *Perfiles Educativos*, (84). Recuperado de https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13208404

Pérez Rasetti, C. (2010). Evaluación y políticas públicas. Los sentidos de la evaluación. *Revista Gestión Universitaria, 3*(1), 1-7. Recuperado de http://www.gestuniv.com.ar/gu_07/v3n1a3.htm

Pérez Rasetti, C. (2022). Acreditación, mejoramiento y cambios en la formación de los ingenieros de la Argentina. *Revista Gestión Universitaria*, *15*(1). Recuperado de http://www.gestuniv.com.ar/gu_40/v15n2a1.html

Stubrin, A. (2010). CONEAU: la institucionalización de la evaluación universitaria en Argentina. En *Calidad universitaria. Evaluación y acreditación en la educación superior latinoamericana* (pp. 157-211). Santa Fe/Buenos Aires: Universidad Nacional del Litoral/Eudeba.

Tello, C. y Pinto de Almeida, M. de L. (marzo de 2014). Educación, política y evaluación: los mandatos del Estado evaluador. *Revista Iberoamericana de Educación*, *64*(2). Recuperado de https://rieoei.org/RIE/article/view/361/661

Villanueva, E. (2008). La acreditación en contexto de cambio: el caso de las carreras de ingeniería en la Argentina. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, 13(*3), pp. 793-805. Recuperado de https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/282/283

III | CASOS

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE INGENIERÍA[1]

La experiencia de la CONEAU en acreditación de carreras de grado de medicina debe ser aprovechada y perfeccionada a la vez que adaptada a la nueva instancia que se abre con la acreditación de carreras de ingeniería por dos razones: porque la realidad de la enseñanza de la ingeniería en nuestro país impone algunas condiciones diversas y, también, porque de aquel proceso

1| Este texto fue elaborado a principios de 2002 mientras estuve a cargo de la Subcomisión de Acreditación de Carreras de Grado en la CONEAU y como parte de las reflexiones metodológicas que realizamos allí para la implementación de la acreditación de las carreras de ingeniería. Su preparación contó con los aportes de las por entonces Directora de Acreditación, Dra. Cynthia Jeppesen, de la Coordinadora Técnica de Acreditación de Grado, Mag. Victoria Guerrini, y de los integrantes del equipo técnico del Área de Acreditación de Grado de la CONEAU.

fundador de la acreditación de grado entre nosotros es posible extraer algunos aprendizajes.

DIMENSIÓN Y DIVERSIDAD DEL CAMPO DE LAS INGENIERÍAS

El nuevo "objeto de acreditación" presenta, al menos, estas diferencias: se trata de un conjunto mucho más grande de carreras, 246, y, si se agregaran las ingenierías en informática o sistemas, las industriales y en agrimensura (hay versiones que afirman que el Consejo de Universidades todavía podría incluirlas), tendríamos 310[2] programas. Es un campo mucho mayor que el de las veinticuatro carreras de medicina que nos tocó acreditar en dos turnos de doce programas cada uno durante los años 2000 y 2001. Otro nivel de complejidad nos presenta el hecho de que, en la concepción desarrollada en la tradición del CONFEDI y recogida en el llamado *Libro Verde*, principal antecedente de la Resolución N° 1232/01, más que de una carrera, se trata de acreditar una profesión, en sentido amplio, que contiene carreras con varias especialidades de ingeniería. Trece, al menos, si nos atenemos a lo aprobado por el Consejo de Universidades que tomó la propuesta del CONFEDI de remitir o proyectar a un número mane-

2| El número es aproximado. Los datos provienen de los informes de las universidades a la CONEAU, la *Guía de carreras de Grado* del Ministerio (1998) y los sitios de internet de las instituciones.

jable de especialidades la variedad mucho mayor de diversas denominaciones y títulos existentes.
Siendo que la acreditación que realiza la CONEAU es un proceso a cargo de pares, una y otra circunstancia (la cantidad de programas y su diversidad) plantean problemas operativos que deberán ser tenidos en cuenta y que importarán modificaciones a los procedimientos de acreditación vigentes.

LAS FACULTADES DE INGENIERÍA Y LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

Si bien en algunos casos las carreras de medicina conviven con otras carreras paramédicas, la verdad es que esto sucede en facultades que se definen por aquella y los demás programas resultan satelitales respecto de la formación de médicos. Además, solo estos eran objeto de la acreditación que la CONEAU practicaba. En ingeniería, en cambio, 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[3] son objeto del proceso de acreditación. Esta realidad pone en juego una di-

3| Podría darse el caso de que no fueran todas, si se dictara alguna ingeniería de las especialidades aún no incorporadas por la Resolución N° 1232/01 en la declaración de interés público. Pero, en general, serán todas.

mensión institucional que será 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, deberá 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 solo podrá 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 una por separado. Perderíamos, además, la perspectiva de conjunto.

Por esto, una condición para la presentación de cualquier facultad en la convocatoria voluntaria será que lo haga simultáneamente con todos sus programas sujetos a acreditación.

En el proceso de acreditación de carreras de ingeniería, la dimensión institucional adquiere una nueva relevancia, no ya en el sentido estático en que aparece denominando un conjunto de estándares en la Resolución N° 1232/01, sino como mirada transversal a las carreras en tanto expresiones curriculares y operativas de una unidad académica que, de modo más o menos explícito, ma-

nifiesta un proyecto, una voluntad de política universitaria, una cultura académica y un modo de hacer que le es propio. En la perspectiva estratégica, y más allá de los resultados de este proceso en tanto control de calidad de los programas particulares en análisis, obtendremos una muy importante fuente de información calificada sobre las instituciones que forman a los ingenieros de nuestro país y sobre el sistema, lo que servirá al diseño de políticas públicas para el sector, 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. Los instrumentos que estamos preparando para guiar las tareas de autoevaluación y evaluación de pares deberán entonces distinguir con precisión cuál es la información y cuáles los juicios que corresponden a la dimensión institucional y cuáles los que se circunscriben a cada uno de los programas y cómo aquellos impactan en cada una de las carreras sobre las que, en definitiva, recaerá el juicio individual de acreditación.

Para esto deberán ser tenidas en cuenta las diversas modalidades de organización académica, ya que no en todas las unidades académicas bajo análisis la dimensión institucional abarcará los mismos componentes. Habrá aquellas en que las carreras compartan troncos curriculares comunes, más allá, incluso, de la formación básica; otras que, además, compartan el dictado de las asignaturas con igual denominación y las que no, y aquellas en las que, más allá de la consideración respecto de la denominación de la asigna-

tura, en la práctica ofrezcan comisiones distintas según la especialidad de la ingeniería de la que se trate. Resultará de gran importancia para esto analizar la estructura académica y distinguir en cada caso qué roles efectivos cumplen las distintas instancias, departamentos, áreas, etc.; determinar qué cuestiones se gestionan centralmente desde la unidad académica y cuáles, si las hay, desde cada una de las carreras o en los departamentos, si fuera el caso: el desarrollo curricular, la extensión y vinculación, la investigación, la administración de laboratorios, aulas, bibliotecas. La capacidad de cooperación y el aprovechamiento de los recursos tendrán que ser tomados en cuenta en el proceso de acreditación en tanto impacten en la calidad de cada uno de los programas. Los instrumentos para la recolección de datos que pondremos a disposición de las instituciones para su autoevaluación deberán permitir que estas modalidades queden representadas.

EVALUACIÓN DE RESULTADOS

La guía de autoevaluación que propone la acreditadora norteamericana NEASC (New England Association for Schools and Colleges) a las instituciones que acredita clasifica los distintos indicadores según sean capaces de proporcionar alguna evidencia directa de la formación alcanzada por los alumnos, los que brindan evidencia indirecta y aquellos que no la proveen. A modo de ejemplo, se resumen los siguientes indicadores.

a. Algunos métodos que dan evidencia directa de los aprendizajes realizados por los alumnos:

- exámenes realizados localmente;
- exámenes estandarizados;
- ensayos realizados por los alumnos;
- proyectos realizados por los estudiantes y evaluados internamente por expertos;
- proyectos realizados por los estudiantes y evaluados externamente por expertos;
- trabajos realizados por los estudiantes;
- observación de clases.

b. Algunos métodos que dan evidencia indirecta de los aprendizajes realizados por los alumnos:

- encuestas a los graduados, empleadores o estudiantes;
- grupos focales;
- encuestas finales a los graduados;
- seguimiento de graduados;
- porcentaje de graduados que continúan con estudios de posgrado;
- estudios sobre retención y transferencia de alumnos;
- estadísticas sobre inserción de los graduados en el mercado laboral.

c. Métodos que no dan evidencia acerca del aprendizaje de los estudiantes:

- publicaciones e investigación de los docentes (a menos que los estudiantes participen en ellas);
- cursos elegidos por los estudiantes;

- relación docente/alumno;
- porcentaje de alumnos que se gradúan dentro de los cuatro o cinco años;
- número de libros de la biblioteca.

En general, los estándares aprobados para ingeniería (como pasaba también con los de medicina) se pueden clasificar en el último grupo. Con excepción de las encuestas sugeridas por la guía de medicina (de adopción optativa por parte de las instituciones), hasta ahora nuestro proceso de acreditación se basaba en métodos que ofrecen o ninguna evidencia del aprendizaje de los alumnos o evidencia indirecta. Porque se trata de un sistema de evaluación que apunta a resolver las condiciones con las que una institución o, más concretamente, una carrera realiza la formación de los estudiantes. Los estándares aprobados para las carreras de medicina y la metodología con que estos fueron traducidos en las guías de autoevaluación y de pares utilizadas en la acreditación se concentran en verificaciones de las condiciones en que se realizan los procesos educativos[4] y no incorporan instrumentos que permitan verificar directamente lo que sucede con los estudiantes. Los de verificación indirecta estaban sugeridos (es el caso de las encuestas) y no fueron adoptados de manera relevante por las instituciones. Analizar las condiciones en que una carrera

4| Correspondientes a las dos últimas series de métodos que, según la experiencia norteamericana, proveen solo evidencia indirecta acerca de la calidad de la formación que reciben los alumnos o directamente no proporcionan ninguna.

realiza la tarea formativa tiene ventajas sobre el análisis de resultados, si este se realiza en forma autónoma, porque constatada la ausencia de determinadas condiciones que los estándares consideran necesarias para garantizar un buen proceso es posible recomendar o requerir a las instituciones su reparación. Los requerimientos, especialmente, pero también las recomendaciones efectuadas por la CONEAU en los procesos de acreditación de medicina, tienden a establecer en cada carrera las condiciones consideradas mínimas para garantizar óptimos procesos de formación. El problema con la evaluación de condiciones de proceso es que puede suceder que las instituciones logren resultados diferentes a partir de iguales condiciones o equivalentes; puede ser que una carrera, sin contar con las condiciones óptimas, obtenga mejores resultados de formación de lo que sería esperable y, especialmente, puede darse que una mala gestión de las capacidades o recursos de una institución resulte en productos muy por debajo de lo que cabría esperar. La verificación de estándares por "dimensiones"[5] o componen-

5| Las "dimensiones" de las guías de acreditación de grado son, en realidad, "estratos" perfectamente diferenciados uno de otro a los que se trata de poner en relación al final del análisis en una instancia integradora que resulta aleatoria y de resultados poco predecibles ya que la vinculación de los elementos entre sí depende en gran medida de la visión integrada y, a la vez, analítica que del modelo posean los pares. Esta metodología de análisis por estratos sucesivos, además de no dar cuenta de los procesos (que involucran funciones y elementos y no solo elementos, y que de estos últimos suelen comprometer a más de uno a la vez, relacionando distintos estratos) tiene el problema de que no

tes no alcanza para dar cuenta de la modalidad que adquieren los procesos y una vez verificadas las carencias no nos proporciona un soporte metodológico para jerarquizarlas. Así, estas dos tareas quedan demasiado dependientes del juicio de los pares y aunque la elaboración de ese juicio se pautó muy adecuadamente en los procedimientos aplicados en medicina de manera de asegurar espacios de corrección colectiva y de consistencia, consideramos conveniente dotarlo de un sustento metodológico más sólido. Si lo logramos habremos conseguido

jerarquiza. La confrontación de los distintos elementos con los estándares solo puede ofrecer como resultado una configuración de resultados binarios (está claro que los resultados pueden graduarse, como se hace en nuestra guía de grado, en distintos niveles de satisfacción de cada estándar pero, finalmente, cualquier graduación puede resumirse en: cumple/no cumple) cuya observación tiene un solo tipo de lectura posible: mayor o menor densidad global de unos o ceros. La metodología no ofrece (no "muestra") el nivel de impacto que cada uno de esos datos constatados tiene en los procesos nucleares. Esta ponderación depende exclusivamente de los juicios de que sea capaz el evaluador y estos resultan comparables solo en la medida en que postulamos la equivalencia de concepción, formación, experiencia y experticia de los evaluadores (en los procesos de acreditación de grado estas diferencias en los sujetos se compensan con el procedimiento de análisis de consistencia, que actúa ampliando la "muestra" de representantes del campo académico). Este párrafo está sacado de un documento con aportes en el marco del debate de la subcomisión, el equipo técnico y la comisión asesora para la revisión de los procedimientos de evaluación institucional. Pérez Rasetti (2001), *Evaluación de las unidades académicas: problemas metodológicos*, CONEAU.

también achicar la distancia entre el juicio de los pares y su formalización en el texto de los dictámenes respectivos.

Cabe agregar, sin embargo, que la evaluación basada exclusivamente en análisis de resultados tampoco alcanza para explicar los procesos y no permite arribar a un diagnóstico que nos ponga en condiciones de formular requerimientos o recomendaciones para el mejoramiento de las carreras.[6]

Apoyados, por una parte, en la incorporación de un estándar específico que establece la obligación para las carreras de guardar los trabajos escritos de los estudiantes[7] y, por otra, en el consenso alcanzado en el sistema por la propuesta de la CONEAU de incorporar a la autoevaluación de las carreras una prueba para los alumnos del último año, nos proponemos utilizar estos instrumentos para lograr una verificación directa de algunos de los estándares aprobados. Si bien la redacción de los estándares de ingeniería en general sigue la modalidad adoptada para medicina, perfilándose hacia la constatación de las condiciones en que se realiza la formación, en el marco de la Resolución N° 1232/01, a

6| Una consideración más detallada de esta cuestión se realiza en el documento Pérez Rasetti, C. (2001), *Análisis del Proyecto* Examen para Egresantes de Carreras Universitarias (ECUA) *presentado por la Secretaría de Educación Superior, Ministerio de Educación. Propuesta alternativa*. CONEAU, octubre de 2001.

7| IV.3. Debe existir documentación que permita evaluar la calidad del trabajo de los estudiantes.

esta verificación puede agregarse una constatación de resultados que perfeccionará la evaluación. Por ejemplo, los estándares referidos al plan de estudios establecen qué características debe tener la formación que se ofrece a los alumnos, esas características pueden verificarse también en los trabajos escritos y pruebas archivados y en la prueba para alumnos del último año, si la diseñamos específicamente para medir el impacto de esas condiciones en la formación de los estudiantes.
Analicemos caso por caso los estándares en cuestión:

> II.1 El plan de estudios debe preparar para la práctica profesional de la ingeniería, explicitando las actividades para las que capacita la formación impartida.

La redacción apunta a observar si el plan de estudios se propone preparar a los estudiantes para la práctica profesional; si incorporamos a la evaluación el análisis de los trabajos finales de los alumnos, los proyectos con que habitualmente integran los aprendizajes al final de la carrera, veremos, además, en qué medida eso se logra, más allá de los propósitos del plan de estudios. Si hallamos carencias en ambos términos (en el plan de estudios y en los trabajos finales), tendremos un diagnóstico preciso y corroborado. Si las falencias aparecen solo en las pruebas o trabajos tendremos que recurrir al análisis de los procesos, examinar la historia institucional, el momento en que se puso en vigencia el plan de estudios, las características de los anteriores, las prácti-

cas de los docentes que pueden sostenerse incluso más allá de los cambios curriculares y que pueden estar afectando los resultados que las condiciones de los procesos de formación hacían prever. Podría darse el caso, también, de que el plan de estudios no prevea explícitamente la formación para la práctica profesional y que, sin embargo, esta se logre. No estaría mal entonces relevar esta realidad y recomendar que se le proporcione marco institucional a una práctica tan beneficiosa.

> II.5 En el plan de estudios los contenidos deben integrarse horizontal y verticalmente. Asimismo deben existir mecanismos para la integración de docentes en experiencias educacionales comunes.

Los resultados que se esperan de los dos párrafos que componen este estándar están relacionados con la integración de la formación de los alumnos y pueden también aceptar una verificación de resultados, ya sea en el trabajo final, como también en las pruebas de las asignaturas en las que privilegiadamente se recurre a la aplicación de contenidos básicos en la resolución de problemas tecnológicos. También es posible diseñar en la prueba para los alumnos del último año[8] ejercicios o reactivos que permitan verificar específicamente los resultados que este estándar implica.

8| Examen de estudiantes en condiciones de egresar como insumo para la acreditación de Carreras de Grado. Su incorporación como parte de los procedimientos de la CONEAU".

Podemos realizar el mismo trabajo con cada uno de los estándares que se listan a continuación.

> II.7 El plan de estudios debe incluir formación experimental de laboratorio, taller y/o campo que capacite al estudiante en la especialidad a la que se refiera el programa. La instrucción referida a los procedimientos de seguridad debe ser una parte indispensable del trabajo experimental.
>
> II.8 El plan de estudios debe incluir actividades de resolución de problemas de ingeniería, reales o hipotéticos, en las que se apliquen los conocimientos de las ciencias básicas y de las tecnologías.
>
> II.9 El plan de estudios debe incluir actividades de proyecto y diseño de ingeniería, contemplando una experiencia significativa en esos campos que requiera la aplicación integrada de conceptos fundamentales de ciencias básicas, tecnologías básicas y aplicadas, economía y gerenciamiento, conocimientos relativos al impacto social, así como habilidades que estimulen la capacidad de análisis, de síntesis y el espíritu crítico del estudiante, despierten su vocación creativa y entrenen para el trabajo en equipo y la valoración de alternativas.
>
> II.11 El plan de estudios debe incluir instancias supervisadas de formación en la práctica profesional para todos los alumnos.
>
> II.13 El plan de estudios debe incluir actividades dirigidas a desarrollar habilidades para la comunicación oral y escrita.

Otros estándares requieren una comprobación fáctica que puede realizarse comparando objetivos y metodologías de evaluación propuestos tanto en el plan de estudios como en los programas de las asignaturas, con las pruebas que efectivamente se ha administrado a los estudiantes y los cronogramas de evaluación.

> II.14 La evaluación de los alumnos debe ser congruente con los objetivos y metodologías de enseñanza previamente establecidos. Las evaluaciones deben contemplar de manera integrada la adquisición de conocimientos, la formación de actitudes, el desarrollo de la capacidad de análisis, habilidades para encontrar información y resolver problemas reales.
>
> II.16 La frecuencia, cantidad y distribución de los exámenes que se exigen a los alumnos no deben afectar el desarrollo de los cursos.

Además de la verificación de los estándares en las pruebas y trabajos escritos y también en la prueba específica que se administrará a los estudiantes del último año de las carreras, pueden realizarse verificaciones sobre el cumplimiento de los contenidos mínimos.

PRUEBA ESPECÍFICA PARA VERIFICACIÓN DE ESTÁNDARES Y CONTENIDOS MÍNIMOS

La prueba de verificación de estándares y contenidos mínimos para alumnos del último año merece algunas consideraciones aparte, especialmente porque su incorporación al proceso de acreditación de grado que realiza la CONEAU se produce luego de una muy publicitada por la anterior gestión de la Secretaría de Educación Superior (SES). Sobre aquella propuesta original de la SES, que remedaba la prueba de egresados brasilera, la CONEAU ya se expidió en un documento en el que expone su propuesta alternativa.[9] Por lo tanto, nos vamos a concentrar en los aspectos metodológicos que resulta necesario desarrollar para pasar a la fase operativa de la incorporación de este nuevo instrumento en el proceso de acreditación.

Se trata, en primer lugar y como se acordó oportunamente, de un instrumento que se integra al proceso de acreditación, que se administra durante el período en que las carreras están realizando la autoevaluación y cuyos resultados tendrán disponibles para poder relacionarlos con los otros resultados de la evaluación para que aporten a los juicios que los integrantes de cada carrera realicen sobre la misma. Se trata de una prueba "débil", es decir, una

9| "Examen de estudiantes en condiciones de egresar como insumo para la acreditación de carreras de grado. Su incorporación como parte de los procedimientos de la CONEAU", CONEAU, 2001.

prueba que no pretende dar cuenta del estado total de la carrera ni de la formación integral de los estudiantes, sino que se propone específicamente verificar, en la formación de los estudiantes, los resultados de algunos de los estándares y contenidos exigidos por la Resolución N° 1232/01 a las carreras de ingeniería. La prueba no está dirigida a medir la formación de los estudiantes, sino a averiguar si las condiciones solicitadas al plan de estudios producen efectivamente resultados. La prueba trabaja de manera horizontal, cada reactivo (o grupo de reactivos) arroja un resultado respecto del estándar para cuya verificación fue diseñado, de modo que los resultados remiten al estándar (nos indican en qué medida se están obteniendo resultados con esa formación que se pretende en el plan de estudios o en los programas). No hay integración vertical (suma y promedio de los resultados de los ejercicios de cada prueba) de notas alumno por alumno; no se busca un resultado respecto de los logros de los estudiantes, sino de las carreras y los resultados de las carreras los medimos respecto del cumplimiento de los estándares.

EVALUACIÓN DE PROCESOS

Tanto la *Guía de Autoevaluación* como la *Guía de Pares* utilizadas para la acreditación de carreras de medicina, en sus respectivos capítulos segundos, prevén una instancia de verificación o elaboración respecto de los estándares por cada una de las cinco

dimensiones. Esta verificación de las condiciones en las que se realiza la formación tiene, como dejamos dicho más arriba, el problema que de no da cuenta de cómo utilizan estas capacidades los actores en cada carrera. Aun cuando hayamos, como aquí se propone, incorporado la evaluación de resultados entre uno y otro extremo (las condiciones existentes para realizar los procesos formativos y sus resultados) nos falta saber cómo se desarrollan los procesos propiamente dichos. Este problema no ha sido resuelto en las propuestas metodológicas citadas; aun cuando prevén la integración de los juicios, primero por dimensión y luego a nivel global, (capítulo III de la *Guía de Autoevaluación* y V de la *Guía de Pares)*, la evaluación depende más de la experticia de los pares que de un soporte metodológico suficiente.

Para zanjar este problema lo primero es salirse de las cinco dimensiones utilizadas en la verificación de estándares y pararnos en el núcleo del problema que enfrentamos: se trata de saber si una carrera forma bien a sus alumnos y por qué o por qué no. Esta es la cuestión central y a ella debemos referir todas las otras constataciones realizadas. Vamos a elegir, entonces, de los propios estándares, aquellos que designan las cuestiones focales y sobre esos focos proyectaremos los demás estándares de manera de ver si en esa articulación la carrera logra un buen proceso o no.

El núcleo principal está dado, sin duda, por la llamada capacidad educativa de una carrera.[10] Uno de los estándares remite a ella:

> IV.1 La institución deberá tener en cuenta su capacidad educativa en materia de recursos humanos y físicos para la carrera, de modo de garantizar a los estudiantes una formación de calidad.

Así planteado es fácil reducir la capacidad educativa al cociente de los recursos sobre los estudiantes, lo que nos lleva a entender la cuestión como apenas un asunto de cupos. Pero si proyectamos sobre este núcleo otros estándares, esta articulación nos abre a nuevos sentidos que permiten entender mejor el conjunto complejo de recursos y prácticas que mejor podemos llamar las capacidades para educar.

Procedamos con los estándares III.1, III.5 y III.6:

> III.1 La carrera debe contar con un cuerpo académico en número y composición adecuado y con dedicación suficiente para garantizar las actividades programadas de docencia, investigación y vinculación con el medio.
>
> III.5 La trayectoria académica y formación profesional de los miembros del cuerpo debe estar acreditada y ser adecuada a las funciones que desempeñan.

10| Para una mejor comprensión, se aclara que los estándares deben proyectarse siempre sobre aquellos que están arriba y desplazados hacia el margen izquierdo. Los que ocupan posiciones nucleares están en negrita.

> III.6 Debe contarse con un registro actualizado, de carácter público, de los antecedentes académicos y profesionales del personal docente, que permita evaluar su nivel.

El estándar III.6 es de orden fáctico. Remite y debe ser interpretado en relación con los dos anteriores. El registro actualizado no resuelve problemas educativos, pero permite transparentar la verdadera composición del cuerpo académico y facilita la verificación de III.1 y III.5 por todos los interesados: alumnos, los demás profesores, la Comisión de Autoevaluación y los propios pares de la CONEAU. Pero una vez verificados en sí mismos esos dos estándares es necesario articularlos con el estándar de las capacidades educativas, ya que la cantidad y dedicación de los docentes cobra sentido para el evaluador solo en tanto es puesta en relación con los problemas de formación que efectivamente la carrera enfrenta. La cantidad de los alumnos, los recursos didácticos disponibles, los espacios físicos y cómo son administrados, pero también las características de los alumnos en orden a su formación previa y dedicación y los resultados que obtienen irán perfilando un juicio sobre la cantidad y dedicación de los docentes que no resulta tan sencillo como sumar dos más dos. Yendo a III.5, será importante ver si la formación diferencial de los docentes está bien aplicada a las funciones concretas que desempeñan, a los problemas que enfrentan (que no son iguales en primer año que en los años superiores). Si en carreras de fuerte perfil profesional es impor-

tante contar con docentes que tengan una especial trayectoria en la actividad será también muy importante que no estén a cargo de las asignaturas básicas, por ejemplo. De esta manera, la llamada capacidad educativa va adquiriendo significado como núcleo de una red de relaciones significantes que representan las modalidades de gestión de los recursos de una carrera y nos ofrece al mismo tiempo un juicio evaluativo y un diagnóstico.

Proyectamos ahora el estándar III.3:

> III.3 El ingreso y la permanencia en la docencia deben regirse por mecanismos que garanticen la idoneidad del cuerpo académico y que sean de conocimiento público.

Y entonces encontraremos la justa medida de esta exigencia. No es uno u otro modelo de ingreso y permanencia de los profesores lo que nos dirá si este es un factor que está mejorando la capacidad de formar de la carrera, sino su puesta en relación con los estándares revisados arriba: si los profesores son buenos, si su formación es adecuada a las tareas que se requieren. Y la exigencia de que el procedimiento sea público nos asegura de que haya una metodología de carácter institucional que asegure continuidad al proceso de selección exitoso, si lo hubiere.

Al foco principal, capacidad educativa, se deberían proyectar también los siguientes estándares referidos a la infraestructura y el equipamiento:

V.1 La institución y la unidad académica donde se desarrolla la carrera debe tener una asignación presupuestaria definida, con estimación del origen de los recursos.
V.2 Deben existir mecanismos de planificación, con programas de asignación de recursos que privilegien la disposición de fondos adecuados y suficientes para el desarrollo de las actividades académicas.

V.3 La infraestructura de la institución debe ser adecuada en cantidad, capacidad y disponibilidad horaria a las disciplinas que se imparten y a la cantidad de estudiantes, docentes y personal administrativo y técnico, conteniendo los espacios físicos (aulas, laboratorios, talleres, administración, biblioteca, espacios para los profesores exclusivos, entre otros) y los medios y equipamiento necesarios para el desarrollo de las distintas actividades de enseñanza que la carrera requiera.
V.4 El acceso y uso de los espacios debe estar garantizado por su propiedad o por convenios formalmente suscriptos.

Más allá de las existencias constatadas, es la administración de estos recursos en relación con las capacidades educativas y los problemas que debe afrontar lo que producirá una significación valorativa del presupuesto, la infraestructura y el equipamiento.
Sobre el foco capacidades para educar se proyectan también otros dos focos secundarios: plan de estudios (representado por el estándar II.1) y gestión curricular (estándar IV.2).

El plan de estudios se articula con una serie de estándares que, puestos en relación, nos permiten observar si las capacidades de los docentes están bien aprovechadas (estándar III.2), si el plan de estudios tiene prevista la preparación para la práctica profesional (estándar II.1), pero también si en esta tarea están bien aprovechados los antecedentes de los profesores (estándar III.2) y los convenios y las vinculaciones de la institución (estándar I.9) y así siguiendo:

> II.1 El plan de estudios debe preparar para la práctica profesional de la ingeniería, explicitando las actividades para las que capacita la formación impartida.
> II.3 El plan de estudios debe especificar los ciclos, áreas, asignaturas, que lo componen y las actividades previstas, constituyendo una estructura integrada y racionalmente organizada.
> III.2 El cuerpo académico debe incluir docentes con una adecuada formación teórico práctica y experiencia profesional lograda en el ámbito de la producción de bienes y servicios.
> I.9 La carrera debe promover la extensión y cooperación interinstitucional. La institución debe buscar la vinculación con empresas, asociaciones profesionales y otras entidades relacionadas con la profesión, estableciendo convenios para la investigación, transferencia tecnológica, pasantías y prácticas como forma de integración al medio socioproductivo.
> II.7 El plan de estudios debe incluir formación experimental de laboratorio, taller y/o campo que capacite al estudiante en

> la especialidad a la que se refiera el programa. La instrucción referida a los procedimientos de seguridad debe ser una parte indispensable del trabajo experimental.
> II.8 El plan de estudios debe incluir actividades de resolución de problemas de ingeniería, reales o hipotéticos, en las que se apliquen los conocimientos de las ciencias básicas y de las tecnologías.
>
> II.9 El plan de estudios debe incluir actividades de proyecto y diseño de ingeniería, contemplando una experiencia significativa en esos campos que requiera la aplicación integrada de conceptos fundamentales de ciencias básicas, tecnologías básicas y aplicadas, economía y gerenciamiento, conocimientos relativos al impacto social, así como habilidades que estimulen la capacidad de análisis, de síntesis y el espíritu crítico del estudiante, despierten su vocación creativa y entrenen para el trabajo en equipo y la valoración de alternativas.
> II.10 El plan de estudios debe incluir instancias supervisadas de formación en la práctica profesional para todos los alumnos.

El estándar II.6, referido a los programas de las asignaturas, se proyecta sobre el plan de estudios, pero a su vez remiten a él una serie de estándares que nos muestran si, por ejemplo, las calificaciones de los profesores relevadas en el estándar III.4: experiencia en investigación, etc., son aprovechadas por el profesor a la hora de planificar sus clases y si esto se traduce en los programas. En el

caso de los docentes con antecedentes en investigación tenemos toda una gama de aprovechamiento por parte de la carrera: si el docente hace investigación en la carrera, si está relacionada con las asignaturas que dicta, si incorpora alumnos, si en sus programas se nota que está detrás un investigador. Y no todas tienen el mismo valor, ya que lo que jerarquiza las relaciones es su impacto en la formación de los alumnos.

Algo similar sucede con el estándar III.8, que los docentes participen en actividades de actualización es algo bueno, pero habrá que cuidar también que esta actualización se proyecte sobre los programas de las asignaturas y sobre las pruebas y trabajos escritos que efectivamente realizan los estudiantes.

> II.6 Los programas de las asignaturas u otras unidades equivalentes deben explicitar objetivos, contenidos, descripción de las actividades teóricas y prácticas, bibliografía, metodologías de enseñanza y formas de evaluación.
>
> III.4 Salvo casos excepcionales, los miembros del cuerpo docente deben tener una formación de nivel universitario como mínimo equivalente al título de grado que imparte la carrera. Los profesores con dedicación exclusiva deben acreditar preferentemente formación de posgrado y participar en investigación, desarrollo tecnológico, o actividades profesionales innovadoras, para mantener actualizados los métodos y los resultados de la investigación y desarrollo y asegurar la continuidad de la evolución de las distintas áreas de la profesión.

III.7 Debe contemplarse la participación de miembros del cuerpo académico en proyectos de investigación y desarrollo y en los programas o acciones de vinculación con los sectores productivos y de servicios de la carrera.

IV.5 Debe estimularse la incorporación de los alumnos a las actividades de investigación, desarrollo y vinculación.

III.8 El cuerpo académico debe participar en actividades de actualización y perfeccionamiento.

V.10 Los laboratorios deben tener acceso a talleres de montaje e instalación de equipos, construcción, reparación o fabricación de objetos, donde el alumnado pueda interactuar con técnicos y se cuente con herramientas y materiales adecuados.

V.11 El equipamiento disponible en los laboratorios debe ser coherente con las exigencias y objetivos educativos del plan de estudios.

V.9 La carrera debe tener acceso a equipamiento informático actualizado y en buen estado de funcionamiento, acorde con las necesidades de la misma y el número de alumnos a atender.

V.6 Las características y el equipamiento didáctico de las aulas deben ser acordes con las metodologías de la enseñanza que se implementan.

V.7 La carrera debe tener acceso a bibliotecas y/o centros de información equipados y actualizados, que dispongan de un acervo bibliográfico pertinente, actualizado y variado.

V.8 La dirección y administración de la biblioteca a la que tenga acceso la carrera debe estar a cargo de personal profesional

suficiente y calificado. El servicio a los usuarios y el horario de atención debe ser amplio. Debe disponerse de equipamiento informático, acceso a redes de base de datos y contarse con un registro actualizado de los servicios prestados y el número de usuarios.

Otro de los focos elegidos es el de la gestión curricular. No ignoramos que, en orden lógico, pueda plantearse una natural pertenencia de las instancias aquí referidas al plan de estudios, pero si optamos por proyectar aquí los estándares relacionados con las diversas actividades de administración de las tareas y procesos formativos, es porque resulta mucho más productivo que subordinarse a un orden ideal.

I.6 Deben existir instancias institucionalizadas responsables del diseño y seguimiento de la implementación del plan de estudios y su revisión periódica. Deberán implementarse mecanismos que permitan una adecuada gestión académica (seguimiento de métodos de enseñanza, formas de evaluación, coordinación de los diferentes equipos docentes, cumplimiento de los programas de la asignaturas o equivalentes, adecuación de los materiales de estudio y de apoyo, grado de dedicación y conformación de los equipos docentes, entre otros aspectos).

IV.2 Deben existir mecanismos de seguimiento de los alumnos, medidas efectivas de retención y análisis de la información sobre rendimiento y egreso.

I.4 La carrera debe contar con un plan de desarrollo explícito, que incluya metas a corto, mediano y largo plazo atendiendo tanto al mantenimiento como al mejoramiento de la calidad.

IV.3 Debe existir documentación que permita evaluar la calidad del trabajo de los estudiantes.

IV.4 Los estudiantes deberán tener acceso a apoyo académico que les faciliten su formación tales como tutorías, asesorías, orientación profesional, así como a material bibliográfico en cantidad suficiente, de buen nivel y calidad.

IV.6 Debe fomentarse en los alumnos una actitud proclive al aprendizaje permanente. Deben preverse mecanismos para la actualización, formación continua y perfeccionamiento profesional de graduados.

I.5 La carrera deberá contar con una organización académica y administrativa adecuada que le permita alcanzar los objetivos y el perfil profesional que se ha propuesto. Las funciones deben estar claramente identificadas y distribuidas.

I.7 El decano y los directores académicos, jefes de departamentos o institutos deben poseer antecedentes compatibles con la naturaleza del cargo.

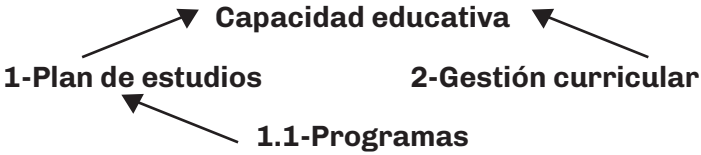
I.8 El personal administrativo debe estar capacitado y su número debe ser congruente con la planta académica y la matrícula.

II.14 La evaluación de los alumnos debe ser congruente con los objetivos y metodologías de enseñanza previamente establecidos. Las evaluaciones deben contemplar de manera integrada la adquisición de conocimientos, la formación de actitu-

des, el desarrollo de la capacidad de análisis, habilidades para encontrar la información y resolver problemas reales.

II.15 Debe anticiparse a los alumnos el método de evaluación y asegurarse el acceso a los resultados de sus evaluaciones como complemento de la enseñanza.
II.16 La frecuencia, cantidad y distribución de los exámenes que se exigen a los alumnos no deben afectar el desarrollo de los cursos.

La red de relaciones entre los estándares tomaría finalmente la forma de este esquema:



Para sintetizar, en la autoevaluación se seguirán los siguientes pasos:

1. Recolección de datos fácticos. Descripción fundada y documentada de la carrera en todos sus aspectos: contexto institucional, docentes, alumnos y graduados, plan de estudios y formación, infraestructura y equipamiento. Podrán utilizarse, en contexto, algunos pocos indicadores cuantitativos cuidadosamente confeccionados y puestos en perspectiva comparada con la realidad del resto de las carreras.

2. Elaboración de juicios evaluativos siguiendo el esquema propuesto por los estándares y utilizado en 1.
3. Elaboración de juicios evaluativos integrales, globales, siguiendo el esquema de red antes propuesto.

La visión integrada de los distintos aspectos que confluyen en la capacidad educativa podría ser organizada de varias maneras, según el principio ordenador que se escoja a los efectos de realizar el análisis. En este caso, se propone que actúen como focos o recortes del objeto currículo entendido en su concepción más amplia: el plan de estudios y los programas de las asignaturas, por un lado, y la gestión curricular, por otro.

La guía (la de autoevaluación y la de pares), en esta etapa de la evaluación, estaría organizada en torno a estos focos o ejes, y las relaciones de los distintos aspectos se hará operativa en esta nueva tercera parte de la *Guía de Autoevaluación* y quinta de la *Guía de Pares*, a partir del trabajo sobre la redacción de los estándares (como ya se había hecho antes en la construcción del llamado "modelo teórico") de manera de explicitar las relaciones, evitar redundancias (que las hay en aspectos contenidos en distintos estándares) y reunir otros que actúan mejor juntos.

LA ACREDITACIÓN Y LA FORMACIÓN DE LOS INGENIEROS EN ARGENTINA[1]

AZAROSA OPORTUNIDAD DE UNA POLÍTICA DE ACREDITACIÓN

En ocasiones, el azar es responsable de situaciones que parecen resultado de decisiones oportunas y muy calculadas. Una de esas ocasiones es, sin duda, la del inicio del proceso de acreditación de las carreras de ingeniería en la Argentina y quizás debamos algo al azar respecto de uno de los impactos más transcendentes que empieza a tener este sistema de evaluación.

1| Una versión de este capítulo se publicó anteriormente en Pérez Rasetti, C. (2004). La acreditación y la formación de los ingenieros en la Argentina. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, 9*(3), 131-142. Cuando, estando a cargo de la subcomisión de acreditación de carreras de grado en la CONEAU, completamos

Las normas específicas se aprobaron en diciembre de 2001, días antes de que se declarara la crisis institucional con que se coronaban varios años de recesión y que derivó en la caída del sistema de paridad fija con el dólar y la declaración de cesación de pagos y, también, en la constitución de un gran consenso social y político de cuestionamiento al modelo neoliberal que había hegemonizado las políticas y el discurso durante la década de 1990.

Pero la aprobación de las normas para la acreditación de las carreras de ingeniería no fue un hecho aislado y repentino, sino parte de un proceso de larga data en el que confluyeron una serie de decisiones previas de muy distinto origen y nivel. Primero, la aprobación del sistema de acreditación y la creación de la CONEAU por la Ley de Educación Superior de 1995, a fines del primer gobierno de Menem y en un contexto en el que pocos podían prever las circunstancias en que derivaría esa década; más tarde, la aprobación de las normas para las carreras de medicina en 1999 y la realización con ellas de la primera experiencia de acreditación en la Argentina durante los años 2000 y 2001 y, paralelamente,

la primera tanda de las acreditaciones de las carreras de ingeniería, en 2003, con el equipo del área redactamos un Informe que la CONEAU hizo propio y envió al Ministerio de Educación con el nombre de "Informe preliminar al Señor Ministro sobre la formación de los ingenieros", en diciembre de 2003. A partir de la información que sirvió para realizar ese informe escribí este texto con mis reflexiones en 2004.

un largo proceso de discusión en el ámbito del Consejo Federal de Decanos de Ingeniería (CONFEDI) que comenzó antes del año 1995 y finalmente produjo los borradores de los estándares, contenidos mínimos y carga horaria que luego serían aprobados por el Ministerio de Educación y el Consejo de Universidades. Todo este desarrollo fue construyendo, además, un consenso entre las instituciones formadoras de ingenieros respecto de la necesidad del proceso de acreditación.

Siguiendo su propia lógica, en medio de la eclosión de la crisis, el proceso avanzó y en junio de 2002 la CONEAU efectuó una convocatoria voluntaria a la que se presentaron 186 de un total de 240 carreras, el 77,5%.

La pregunta que se hace necesaria a esta altura es el porqué de una tan contundente respuesta a la acreditación que aún no era obligatoria (lo sería recién a partir de 2003), en medio de la incertidumbre, la zozobra y la difícil situación socioeconómica que estaba atravesando el país y que impactaba fuertemente sobre el sector público y, por lo tanto, en las instituciones universitarias.

Pueden ensayarse una cantidad de hipótesis: una tendencia mundial hacia los procesos periódicos de evaluación que quizás se veía irreversible, el deseo de estar entre los primeros en realizar la acreditación de manera que cualquier interrupción del operativo, en razón de la situación económica, no dejara a algunos acreditados y a otros sin esa posibilidad, la probable necesidad de algunas autoridades institucionales de buscar respaldo externo en la acre-

ditación para motorizar cambios en comunidades académicas demasiado trabadas en sus propias dinámicas internas o, también, puede adjudicarse una parte en la dimensión de la respuesta a la convocatoria, a cierta inercia de un proceso en el que, al menos a través de sus autoridades, muchas instituciones estaban involucradas desde el inicio.

Pero también podemos pensar en una motivación más profunda, menos explícita. Durante los muchos años de desmantelamiento progresivo de la industria en nuestro país la ingeniería fue, junto con los obreros, un sector que sufrió especialmente y, por supuesto, eso impactó profundamente en las facultades tanto por la pérdida de empleos de muchos de sus profesores de tiempo parcial como por el cierre de expectativas de inserción laboral para los graduados, el descenso de los interesados en estudiar estas carreras, el impacto que el deterioro de la industria de un país produce también en la calidad de los estudios de ingeniería. Nos animamos a postular que ese proceso al interior de las facultades encontró en el proceso de acreditación, de una manera no del todo consciente, un modo de transformar la protesta que las universidades ejercieron contra las políticas económicas de los últimos años en una resistencia activa, realizando un aporte a la solución de los problemas desde el espacio que le es específico.

En este marco surgía otra pregunta en los talleres preparatorios del proceso de evaluación: la cuestión previa de si tenía sentido evaluar las carreras en medio de una crisis política, económica y

social como nuestro país nunca había vivido antes. La respuesta dada por la comunidad ingenieril fue más una apuesta al futuro que una certeza: si el país decidía reconstruir su industria iba a necesitar los mejores ingenieros; si una política en esa dirección llegaba a disponer de algún dinero para invertir en el mejoramiento de las carreras de ingeniería, lo mejor sería tener diagnósticos serios y precisos.

Pasaron dos años desde la decisión de iniciar la acreditación; dos años intensos de avatares políticos, económicos y sociales, y hoy, cuando Argentina se encamina hacia una salida a la crisis, es posible pensar en el diseño de una política de reindustrialización en la que la universidad, en tanto formadora de ingenieros, realice su significativo aporte. De hecho, ya se dieron pasos más allá de los diagnósticos individuales de las carreras; la CONEAU produjo un informe preliminar sobre la situación de la formación de los ingenieros y el Ministerio a través de la Secretaría de Políticas Universitarias ya puso en marcha un programa de financiamiento para las reformas recomendadas en la acreditación, un plan de becas para incentivar el estudio de las ingenierías duras y la formación de un grupo de estudio sobre el campo que aproveche la gran cantidad de información producida.

EFECTOS DE CAMBIO EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO

La dimensión del proceso de acreditación de las carreras de ingeniería fue ya, en sí mismo, un aspecto de gran impacto. Hasta ese momento en nuestro país solo se había realizado la acreditación de las carreras de medicina (2000/2001) que, con un total de veinticuatro, involucraban a muy pocas universidades y mayormente a institutos universitarios dedicados a las ciencias de la salud. En el caso de las trece especialidades de la ingeniería involucradas en esta etapa, el proceso tuvo repercusión en cincuenta universidades (más de la mitad) y 240 carreras distribuidas en 36 ciudades distintas.

La difusión sobre el proceso de acreditación tomó por primera vez carácter masivo, la problemática se extendió a todo el sistema y pasó a ocupar un lugar en la agenda de los consejos superiores y los consejos de las facultades mientras que el debate sobre la acreditación se extendió a las asociaciones de facultades de otras profesiones, muchas de las cuales aceleraron o iniciaron los trámites para lograr la aprobación de las respectivas normas. El hecho de que para el caso de ingeniería se utilizara un criterio amplio en la inclusión de especialidades en la declaración de interés público (se incorporaron también carreras que no se corresponden con profesiones reguladas por el Estado, lo que parece no haber sido previsto en el espíritu de la ley) hizo que el interés por estar abarcadas por los procesos oficiales de acreditación se extendiera

quizás demasiado. Han aparecido en este disperso debate otras opciones: la creación de sistemas de acreditación por fuera de la Ley de Educación Superior, a cargo de agencias creadas por las asociaciones de facultades; la utilización de metodologías análogas a las propuestas por la CONEAU para la evaluación de carreras por parte de las propias instituciones o sistemas mixtos con asesoramiento de la agencia oficial.

Lo que resulta un hecho incontrastable es que los avances en el proceso de acreditación argentino, y especialmente el impacto que produjo la masividad de la convocatoria para las ingenierías, fue un factor relevante para la inclusión en la agenda universitaria de la cuestión de la evaluación de los programas de formación de grado.

LOS CAMBIOS EN LA CULTURA INSTITUCIONAL

Otro nivel en el que pueden relevarse cambios de importancia por efecto de la acreditación es el institucional, en las unidades académicas formadoras de ingenieros.

Las casi cien unidades académicas involucradas en el proceso dedicaron cuatro meses a recolectar y, muchas veces, a construir la información requerida por la base de datos proporcionada por la CONEAU. Este fue un proceso seguramente de mucho trabajo y bastante enojoso (tanto por defectos propios de una base nueva o porque muchos datos no se llevaban sistemáticamente y porque la tarea exigía una participación de la comunidad académica muy

extendida y con plazos definidos). Pero una vez completado supuso para cada institución y, finalmente, para el sistema universitario, un salto cualitativo muy importante en cuanto a la disponibilidad de información sobre las ingenierías. Un paso que no se agota en la experiencia realizada ya que tanto por la periodicidad prevista para el proceso (cada seis años o cada tres, si la acreditación se otorgó con compromisos de mejoramiento) como por el aprovechamiento que las propias instituciones pueden realizar de las bases informáticas para su gestión, se las seguirá actualizando.

En otra dimensión, la participación de la comunidad académica en la autoevaluación (aunque el grado de involucramiento varía según las instituciones) y luego en la discusión de los informes de los comités de pares implicó siempre una fuerte toma de conciencia de la propia realidad y la creación de instancias de análisis y formulación de estrategias de mejoramiento que, por su origen, conllevan el compromiso del modo participativo en que fueron realizadas.

Pero el conocimiento institucionalmente compartido sobre la propia situación y la necesidad de formular planes de mejora creíbles y posibles pone también en cuestión, en muchos casos, algunos otros aspectos institucionales que pudieron contribuir a la generación de los problemas y que deben ser despejados para habilitar su solución. Más allá de cierta tendencia a buscar la causa de los problemas fuera de la institución, que se registra en muchos casos, especialmente en el momento de diseñar las acciones futuras, se ponen en cuestión los modos de toma de decisiones y

la asignación de prioridades. El proceso de acreditación pone en evidencia los problemas estructurales de gestión y, si bien no se puede afirmar que en todos los casos (siquiera en la mayoría) alcanza para cambiarlos, cierto es que los tensiona, los problematiza de una manera ineludible que reclama respuesta en el corto o mediano plazo, a medida que avance el proceso y sea necesario mostrar los resultados de las estrategias de mejoramiento que cada carrera ha comprometido.

En el plano más estrictamente académico, los cambios producidos en las instituciones se refieren a las tres funciones sustantivas de la universidad. La más importante de las novedades en la docencia está dada por la incorporación de instancias de seguimiento de la administración curricular y de seguimiento de los graduados. Si bien algunas carreras contaban con comisiones curriculares o una conducción con funciones de evaluación y actualización del plan de estudios, en muy pocos casos esas instancias tenían efectivamente a su cargo el seguimiento del proceso de aprendizaje en tanto programa articulado por el diseño curricular. La atomización en cátedras, la falta de instancias integradoras y de sistemas de evaluación del desempeño docente, la ausencia de responsables de poner en relación los diversos indicadores del desempeño del conjunto de los docentes y del conjunto de los estudiantes volvían incierto el resultado formativo. A eso se agrega la ausencia de tradición de seguimiento de los graduados y, por lo tanto, la incorporación de los datos de su desempeño y sus opi-

niones en la evaluación tanto del currículo como de su administración. Los estándares aplicados en la acreditación de las ingenierías exigen ambas cosas y a partir del proceso efectuado las instituciones diseñaron sus propias propuestas de mejoramiento en esta dirección.

En Argentina las carreras de ingeniería tienen una tradición desigual en investigación. La mayoría de las especialidades estuvieron siempre más vinculadas al ejercicio profesional, y muchas facultades incluso fueron pensadas como instituciones profesionalistas sin asumir la investigación como una actividad sustantiva (en más del 80% de los casos evaluados fue necesario formular planes de mejoramiento para incrementar las actividades de investigación). Tanto la Ley de Educación Superior (1995) como las normas específicas aprobadas para la acreditación de las ingenierías exigen, en cambio, que estas carreras se ofrezcan en instituciones dedicadas también a la creación del conocimiento, a la investigación y al desarrollo tecnológico y su transferencia.

Respecto de la relación con el mundo de la industria y del trabajo la situación era dispar. En las instituciones y especialidades con fuerte desarrollo de la investigación existían emprendimientos conjuntos y transferencia sostenida. En las demás, la relación con las empresas se concentraba en la prestación de servicios muchas veces profesionales y, respecto del aprovechamiento de la experiencia industrial para la formación de grado, la vinculación descansaba en el aporte individual de los profesores que compar-

ten su tiempo entre el trabajo académico y el profesional, que son la mayoría. Las pasantías en general no eran obligatorias, muchas veces no contaban con un seguimiento pedagógico que exigiera una vinculación más profunda con las empresas y no estaban demasiado extendidas.

Las exigencias de la acreditación en estos planos –investigación, transferencia, otro tipo de vinculación con el mundo del trabajo– conlleva un requerimiento también incluido en las normas, una dedicación docente adecuada para el cumplimiento de estas otras tareas además del ejercicio docente. Un cambio en el perfil futuro de las instituciones formadoras de ingenieros se pone en marcha, entonces, a partir de las propuestas de mejoramiento que surgen de la acreditación. Un proceso seguramente largo para el desarrollo de la investigación, el replanteo de la relación de las unidades académicas con el mundo del trabajo, el involucramiento de las empresas en la formación de los ingenieros y de la comunidad académica como tal en los problemas de la industria, para lo que se requiere la existencia de un núcleo de docentes con dedicación completa a la actividad académica en todas las instituciones.

Otro cambio institucional que impulsa el proceso de acreditación, desde el momento en que se debatieron las normas, es el de los perfiles de formación de los docentes de las carreras de ingeniería. Un primer aspecto fue el de impulsar la aceptación de una mayor diversidad en la formación de base y especialidad de los docentes, en un campo en el que para cada carrera predominaban

los ingenieros de la especialidad, incluso para la enseñanza de las ciencias básicas. La propia evaluación reforzó este criterio ya que para la evaluación de la enseñanza de ciencias básicas la CONEAU incorporó en los Comités de Pares únicamente matemáticos, físicos y químicos, aunque con ejercicio docente en carreras de ingeniería. El segundo aspecto se refiere a la formación de posgrado para la cual en Argentina no había una tradición en la mayoría de las ingenierías. Por un lado, se exigen planes de formación de posgrado para los docentes jóvenes y, por otro, se produjo una rectificación para que la tendencia en la dirección de los posgrados (que en nuestro país se desarrolló con la expansión de la oferta de estudios de este nivel registrada en los años noventa) no se concentrara en la formación docente y abarcara las disciplinas básicas y tecnológicas específicas en proporciones razonables.

Respecto de los estudiantes, los cambios institucionales que se verifican apuntan a asumir una de las problemáticas más serias que afectan a la universidad argentina y a las ingenierías en particular: el altísimo nivel de fracaso y deserción en los primeros años de las carreras. De los planes de mejoramiento presentados por las carreras surgen estrategias específicas para mejorar la retención y el rendimiento de los alumnos en los primeros años, desde sistemas de ingreso, cursos remediales, programas de vinculación con la escuela media, sistemas de tutoría y asesoramiento, etc. Al respecto, existen, también, líneas de financiamiento implementadas por la Secretaría de Políticas Universitarias.

En relación con la infraestructura y el equipamiento, los cambios en marcha van desde la concreción de inversiones postergadas, la organización sistemática para optimizar el aprovechamiento de equipos, instalaciones y material bibliográfico hasta la regularización de las normas de seguridad en los laboratorios.

LOS CAMBIOS CURRICULARES

Las normas vigentes para la acreditación de las carreras de ingeniería tienen exigencias definidas respecto del plan de estudio y de las cuestiones curriculares que causaron un impacto importante en las carreras produciendo diversos cambios. En algunos casos estas modificaciones fueron realizadas por las propias instituciones a partir de la aprobación de los criterios por el Ministerio y el Consejo de Universidades, antes de presentarse a la convocatoria, y fueron informadas en la autoevaluación de cada carrera. Pero en muchos casos esas mismas iniciativas fueron precisadas, mejorando su definición, o se sugirieron otras en el intercambio entre los académicos y los comités de pares durante la visita a las carreras y en el informe de estos últimos.

Las normas aprobadas discriminan la formación práctica entre cuatro modalidades: resolución de problemas, formación experimental, diseño y proyecto, práctica profesional supervisada. Uno de los aspectos de más significación entre los que cambiaron fue la toma de conciencia por parte del campo académico de las in-

genierías de la especificidad de las distintas modalidades de formación práctica y de su preservación diferenciada de las horas dedicadas a teóricos. En muchos de los casos el solo proceso de diferenciación entre unas y otras actividades significó un incremento concreto de las horas netas de formación práctica.

Por otra parte, la puesta en relación del número de horas requeridas para la formación experimental con las cantidades de alumnos de los primeros años y la disponibilidad de equipos en los laboratorios concluyó en la necesidad de organizar mejor los recursos o, definitivamente, realizar inversiones en determinados equipos.

Pero el cambio más importante fue la incorporación, de manera obligatoria para todos los estudiantes, de la práctica profesional supervisada (PPS) con un mínimo de 200 horas, que muy pocas carreras tenían implementada al momento de realizarse la convocatoria. No era tradición en las carreras de ingeniería de nuestro país la práctica profesional como exigencia curricular. Y esto por razones que merecen un estudio todavía no realizado, pero que muchos adjudican a los tiempos de pleno empleo cuando los estudiantes tomaban contacto con la actividad profesional aún antes de recibirse o cuando recibían una fuerte impronta práctica de una mayoría de docentes bien insertos en la actividad industrial. Sí existían en muchas carreras sistemas de pasantías en empresas, generalmente optativas, casi nunca estructuradas como una actividad curricular y con cupos limitados que no alcanzaban para todos los estudiantes. En la crítica situación que presenta un país

que en los últimos años vio cerrar la mayoría de sus empresas industriales, el desafío de incorporar la práctica profesional y asegurarla para todos los estudiantes pareció a muchos a contrapelo de los tiempos y de muy difícil ejecución. Sin embargo, prevaleció una visión prospectiva en la que se conjuga la idea de que la calidad del profesional está en gran medida condicionada a la confrontación de su formación con la práctica, bajo la mirada de sus profesores, que la implementación de la PPS crearía una nueva relación entre las carreras de ingeniería y las industrias y que el mejoramiento de la calidad y la recuperación de ambas tendrían más oportunidades si surgían de un proceso con fuertes lazos entre unas y otras.

Se vio también, de manera bastante extendida, la necesidad de realizar ajustes en la organización curricular de las ciencias básicas, tanto en la carga horaria como en los contenidos (especialmente en cálculo numérico e informática) y en su secuencia, que muchas veces había sido afectada en el proceso de reducción de los planes de estudio de seis a cinco años. Esta reducción de la duración teórica de los planes de estudios, que se llevó a cabo a mediados de los años noventa, en la mayoría de los casos no implicó un proceso de análisis de contenidos para su inclusión o no en los nuevos planes, sino más bien una "compactación" de todo lo que antes se distribuía en un plan de seis años, con los consabidos problemas que eso acarrea, como poner en paralelo el dictado de conocimientos que requieren un aprendizaje secuencial.

Otra novedad en el proceso de acreditación de ingeniería (que ya se ha practicado también en las carreras agronómicas) fue la realización de un ejercicio práctico de evaluación de contenidos y competencias con los estudiantes de todas las carreras: el ACCEDE (Análisis de Contenidos y Competencias de que Efectivamente Disponen los Estudiantes). En esta prueba anónima, voluntaria para los alumnos y que no tiene consecuencias en su trayectoria académica, participó la mitad de los estudiantes en condiciones de realizarla, es decir, aquellos que tenían el 80% del plan de estudios aprobado. El ejercicio se centra en los contenidos y competencias de las llamadas tecnologías básicas o ciencias de la ingeniería, que se evalúan de manera integrada y discriminando una serie de criterios que van desde la formalización de los problemas, el cálculo, hasta la presentación escrita. Los resultados del ACCEDE se presentan en relación con los resultados académicos de cada estudiante y su año de ingreso y no concluyen en una nota o promedio, ya que los distintos criterios de evaluación y cada problema son autónomos. El aprovechamiento de estos resultados fue mejorando en cada convocatoria, tanto por parte de los docentes de las carreras en la etapa de autoevaluación como por parte de los integrantes de los comités de pares. Esta evaluación externa de la eficacia del proceso de enseñanza-aprendizaje produjo diversos cambios curriculares. El más importante, por lo extendido y por su significación, fue la revisión de las instancias de integración vertical y horizontal de contenidos, el ajuste de las

existentes y la creación de nuevas modalidades, incluso inspiradas en el diseño de los problemas propuestos por el ACCEDE. También se produjeron inclusión de temas, cambios en su administración, revisión del modo de trabajo de los equipos docentes, cambios de asignaturas optativas a obligatorias, refuerzo de clases prácticas, talleres de refuerzo para algunos temas y otros.
En otro orden, siempre dentro de la estructura curricular, el proceso de acreditación produjo cambios en la formalización del requisito de idioma inglés, incremento en el nivel de competencia para esa lengua y recomendaciones de una mayor utilización en las actividades curriculares de bibliografía en esa lengua. En informática se precisaron los contenidos y las competencias requeridas en muchos casos.

DESAFÍOS EN EL HORIZONTE DE CAMBIOS FUTUROS

Todos los cambios descriptos hasta aquí, muchos de ellos ya efectivamente puestos en práctica y otros en proceso, no agotan los efectos de la acreditación de las carreras de ingeniería en la Argentina. Los desafíos que el proceso le propone tanto a las universidades involucradas y a las comunidades académicas como a los responsables de las políticas públicas son de una significación cuya dimensión no es menor que todo lo que ya se ha movilizado en el campo académico de la ingeniería.

Esta primera revisión sistemática, participativa y completa del campo supuso el diagnóstico de una cantidad de debilidades que deben ser resueltas en muchos casos mediante inversiones que, de modo evidente, no podrán ser encaradas todas simultáneamente. El primer desafío, en el que ya están ocupadas tanto las instituciones, a nivel de universidad y de unidad académica, como los organismos públicos competentes, es la determinación de prioridades y la elaboración de nuevos modos de definir y concertar esas prioridades de inversión.

Entre los factores que inciden en el problema y reclaman una racionalidad negociada está la cuestión de la oferta, evaluada como muy extendida en la mayoría de las especialidades y que, además, presenta distorsiones o, al menos, interrogantes respecto de la pertinencia de su distribución entre las distintas especialidades y respecto del emplazamiento geográfico. Esto se conjuga con el predominio de una baja matrícula (en promedio de doscientos alumnos por carrera, sin que en la mayoría de los casos eso dependa de un perfil explícito de las instituciones), alto nivel de fracaso de los ingresantes, bajo rendimiento posterior y, en consecuencia, muy pocos egresados. Al punto de que existen ya manifestaciones de preocupación de algunos sectores industriales sobre la falta de nuevos ingenieros disponibles en el mercado laboral.

A las iniciativas que empiezan a desarrollarse a través de políticas públicas impulsadas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Técnica a través del área universitaria, es necesario que se sumen

y comprometan las organizaciones que nuclean a las universidades para que los mecanismos de promoción e incentivo a las ingenierías alcancen una real eficacia, se conjuguen con cambios de política académica y de gestión dentro de las universidades y unidades académicas y permitan reponer una racionalidad en la oferta de carreras de ingenierías que, al menos, había perdido su evidencia.

Para las instituciones, el panorama que ofrece el proceso de acreditación implica el desafío de la propia sustentabilidad de las carreras. Ahora cada institución conoce, con una evidencia institucionalmente asumida, qué inversiones y qué esfuerzos de la comunidad académica requiere garantizar la calidad de sus carreras. Y se trata de una prueba que no podrá superarse si no se ponen en cuestión los modos en que se toman las decisiones en las universidades y en las unidades académicas, la manera en que se planifican las inversiones y los gastos, la creación de nuevas carreras, la planificación de la formación de recursos humanos y la cooperación interinstitucional, que la acreditación relevó como gravemente exigua incluso en el caso de instituciones geográficamente muy próximas.

La revisión de la oferta actual deberá ir acompañada por nuevas pautas para la creación de carreras nuevas en las que los criterios de pertinencia y de sustentabilidad deben adquirir un peso decisivo. De lo revisado en las evaluaciones realizadas, la racionalidad acompañada de cooperación y coordinación de esfuerzos entre

instituciones, con el sector público, con las empresas y con el sistema científico nacional aparecen como garantías de proyectos pertinentes y de calidad sustentable.

Otro desafío está implicado en el mayor compromiso con la investigación que las instituciones están asumiendo a partir del nuevo marco legal y de las exigencias de calidad establecidas en las normas de acreditación. Desafío en sí mismo por lo que esto implica de suyo, políticas complejas de largo plazo e inversiones importantes y sostenidas. Por eso mismo es más grave el riesgo de que se produzca un crecimiento "inflacionario" de la actividad de investigación y desarrollo en las facultades de ingeniería o que se dejen de lado aspectos imprescindibles del campo tecnológico, ligados a las prioridades de la industria nacional y a las necesidades de desarrollo. Es otro campo en el cual la presencia de enérgicas políticas públicas debe conjugar el accionar de las agencias estatales y de las instituciones para definir los horizontes posibles y deseables de desarrollo en las distintas especialidades, de manera que todo este esfuerzo sea productivo por sus efectos en la formación de profesionales, en el avance tecnológico y en la recuperación de la industria.

La acreditación ha puesto en cuestión también otros aspectos del plan de estudios, aunque sin alcanzar a movilizar acciones de cambio, porque las normativas no estaban preparadas para eso y porque los consensos requeridos alrededor de estos temas exigen un debate que aún está pendiente.

Una de esas cuestiones es la tendencia hacia la especialización progresiva de los perfiles de los títulos que, a pesar de los esfuerzos del CONFEDI por fijar en pocas las especialidades de la ingeniería, en la práctica aún persiste ya que no se alcanzó a definir una estructura curricular que proporcione la sólida formación básica y práctica suficiente para la formación de los ingenieros, dejando para otras instancias posteriores la especialización y actualización. Esta problemática tiene también su correlato con otros aspectos críticos, como la elevada carga horaria que presentan los planes de estudio (en promedio están en 400 horas por encima de los requerimientos establecidos en las normas, siendo que estas ya establecen un mínimo alto: 3.750 horas) y la rigidez curricular. La acreditación también ha puesto en debate la perspectiva del desarrollo de un currículo organizado en ciclos, mucho más flexible que los diseños vigentes, más apto para permitir la movilidad de los estudiantes entre carreras y una oportunidad para trabajar con estrategias más específicas en la problemática del fracaso, la deserción y el bajo rendimiento en los primeros años.

En suma, son varios e importantes los desafíos que el proceso de acreditación de las carreras de ingeniería, aún sin concluir en su primera fase, propone al sistema universitario argentino. La coyuntura resulta a todas luces propicia para afrontarlos, de cara al consenso social y político que hoy existe en nuestro país sobre la necesidad de reconstruir la industria nacional y la conciencia de que ello requerirá de los más aptos profesionales de la ingeniería.

PROBLEMAS Y DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN DE POSGRADOS[1]

INTRODUCCIÓN

La evaluación de posgrados en Argentina comienza con la creación de la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) en 1994, de carácter voluntaria y dirigida exclusivamente a los doctorados y las maestrías académicas. A partir de la aprobación de la Ley Nº 24521 de Educación Superior, a mediados de 1995, esta evaluación ingresa definitivamente a la normativa de nuestro país, con carácter obligatorio y extendida a todas las carreras, sean

1| De este capítulo hay una versión anterior en Pérez Rasetti, C. (2010). Problemas y desafíos de la evaluación de posgrados. En N. Mainero y C. Mazzola (eds.), *Los postgrados en Educación Superior en Argentina y Latinoamérica* (pp. 146-162). San Luis: Nueva Editorial Universitaria, UNSL.

estas de orientación académica o profesional, especializaciones, maestrías o doctorados. En 1997 se dicta el Decreto N° 1168 del Poder Ejecutivo Nacional que establece una serie de criterios y estándares diferenciados según el tipo de carrera, pero transversales respecto de las especialidades disciplinarias y las orientaciones académica y profesional. La Resolución Ministerial N° 532/02 establece el procedimiento de evaluación para los proyectos de carrera de posgrado, dirigido al otorgamiento del Reconocimiento Nacional de los Títulos y, más recientemente, otra Resolución Ministerial, la N° 51/10 introdujo modificaciones en el procedimiento de reconocimiento oficial de los proyectos, con la intención de acelerar el trámite; así, las instancias de presentación de los trámites pasaron de una a dos anuales y se establecieron plazos para la expedición por parte de CONEAU.

La acreditación de posgrados alcanzó rápidamente una legitimación generalizada, pero no por eso exenta de tensiones y de críticas. El nivel de aceptación superó a las otras evaluaciones establecidas por la Ley de Educación Superior y ejecutadas por la CONEAU. En el caso de las Evaluaciones Institucionales la recepción fue dispar y las resistencias no tuvieron necesidad de expresarse en acciones de rebeldía concretas porque la obligatoriedad prevista por la ley no se hizo nunca efectiva. En lugar de proceder por convocatorias compulsivas, la CONEAU instauró un procedimiento de acuerdos bilaterales, sujeto a la iniciativa de cada institución. El Ministerio tampoco presionó sobre este punto, en ninguno de los gobiernos

que se sucedieron durante estos años, y las políticas al respecto solo se limitaron a programas de incentivación, financiando, por ejemplo, los procesos de autoevaluación u otorgando una prioridad, que en la práctica fue más declarativa que práctica, a las universidades evaluadas, en las convocatorias del FOMEC.

De esta manera, si bien desde el principio hubo universidades que decidieron adherir a esta práctica, el crecimiento de las adhesiones fue gradual y durante muchos años existieron universidades tanto privadas como públicas que no habían realizado ninguna evaluación institucional, a pesar de que la ley las instituye como obligatorias en períodos de seis años.

En la acreditación de carreras de grado participaron casi todas las carreras convocadas y casi todas las universidades, pero es cierto que, durante los primeros años la Universidad de Buenos Aires mantuvo al margen sus carreras de Medicina, primero, y de Ingeniería después, siempre al amparo de un fallo judicial firme que la excluyó de los alcances de la LES en los artículos relacionados con las evaluaciones y la intervención de la CONEAU. La primera carrera de grado perteneciente a la Universidad de Buenos Aires que ingresó a los procesos de acreditación fue la de Ingeniería Agronómica pero lo hizo mediante un procedimiento lateral, presentándose al Mecanismo Experimental de Acreditación del Mercosur (Mexa) que, aunque lo ejecutaba la CONEAU, no se realizaba, al menos estrictamente, en cumplimiento del artículo 43 de la LES. Posteriormente, la CONEAU proveyó, de oficio, las acciones de eva-

luación complementarias que convalidaron la evaluación Mexa de Agronomía de la UBA en una acreditación nacional. Para esa época también algunas otras universidades se manifestaron en rebeldía, siendo el caso más notorio el de la Universidad Nacional del Comahue ya que la cuestión terminó en un conflicto mucho más grande que paralizó el funcionamiento institucional por un largo período.

En la acreditación de posgrados las cosas funcionaron de otra manera. Todas las universidades se adaptaron al procedimiento desde un principio, y entre ellas también la UBA, si bien lo hacía aclarando que era una decisión voluntaria y no suponía el cumplimiento de una normativa vigente. Cuando, por un período de alrededor de un año, el Consejo Superior suspendió formalmente la presentación de posgrados a acreditación (2000), lo hizo porque el Ministerio había agregado la obligación de indicar los resultados de la acreditación en la publicidad de las carreras, y en poco tiempo negoció el retorno con las autoridades de la CONEAU.

Antonio Camou nos da una pista respecto de las razones que pueden explicar esta fuerte adhesión de las universidades y de los académicos a los procesos de acreditación de posgrado; este autor desarrolla una matriz a la que llama "de pagos a los profesores investigadores en los procesos de evaluación" (Camou 2007: 54). En esa matriz la acreditación de posgrados ocupa el vértice de más alto interés (junto con el Programa de incentivos) en el que se produce la intersección entre el atractivo financiero y el reconocimiento académico.

En todos estos años, a pesar de la adhesión de las universidades y del interés de las autoridades de las carreras de posgrado en los procesos de acreditación, y quizás por eso mismo, se fueron desarrollando tensiones y se sumaron críticas más o menos formalizadas que sin impugnar la existencia de la acreditación, si lo hacían respecto de aspectos relativos a los procedimientos desarrollados por la CONEAU, a las intervenciones personales (especialmente a los pares evaluadores) y a los estándares de acreditación.
En esta presentación pretendemos realizar un abordaje sistemático de los problemas de la acreditación de posgrados. Para eso los hemos clasificados en tres grupos según los tipos de problemas:

- políticos,
- conceptuales,
- metodológicos.

PROBLEMAS POLÍTICOS

Lo primero que se puede señalar desde la perspectiva política es que, desde la creación de la CAP en 1994, la única política de posgrado evidente, consistente y continuada, se ha resuelto a través de la evaluación. Lo decimos de esta manera porque la evaluación en sí misma nunca constituye una política propiamente dicha, sino que más bien puede caracterizarse como un instrumento de política. Lo característico de la etapa que analizamos es que ese ha sido

casi el único instrumento de la política de posgrado de diversos gobiernos desde 1994 hasta la fecha. Cierto es que pueden citarse excepciones de impacto no despreciable, aunque indirecto, en el sistema de posgrados. Durante el gobierno de Carlos Menem el FOMEC incluyó líneas de financiamiento dirigidas a las carreras de posgrados que se articulaban con las evaluaciones de la CAP.

Más tarde, ya en el gobierno de Kirchner, hubo otras iniciativas con objetivos específicos de formación de recursos humanos en posgrado en áreas específicas según los objetivos de los organismos que las impulsaron, siempre ajenos a la Secretaría de Políticas Universitarias. Estas políticas no pueden caracterizarse específicamente como políticas de posgrado, pero incluyen líneas que produjeron cierto impacto sobre algunas carreras o motivaron la creación de carreras en áreas de vacancia. En esta última línea se ubica una convocatoria de la Secretaría de Educación dependiente del entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, realizada en 2005 para fortalecer el cuerpo docente de los Institutos de Educación Superior (IES) no universitarias de formación docente. La convocatoria motivó la creación de varias carreras de especialización en tres áreas específicas mediante una convocatoria abierta (2005). Esta convocatoria constituyó un hecho inédito en tanto promoción de la formación de posgrado en áreas de vacancia definidas como prioridad por el Estado.

En 2009 fue la Agencia de Promoción Científica la que instrumentó una convocatoria para promover la creación de especializacio-

nes en Gestión de la Vinculación Tecnológica por parte de consorcios regionales de universidades nacionales. También el Instituto Nacional de Formación Docente, desde sus comienzos, recurrió a las carreras de posgrado para impulsar políticas de promoción de la formación de formadores, aunque apoyándose en los posgrados ya existentes. Por otra parte, la Agencia de Promoción Científica implementó a partir de 2008 una política de fortalecimiento de recursos humanos en investigación dirigida a las universidades. Una de sus líneas es el apoyo a la formación de posgrado.

El repaso de las excepciones contrasta con la solidez, continuidad e impacto que ha tenido la promoción de la evaluación de las carreras de posgrado por parte del Estado durante los distintos gobiernos hasta la fecha. Ahora bien, ¿cuál es la política detrás del instrumento de la evaluación? La primera etapa, instrumentada a través de la CAP, nos muestra de manera bastante trasparente las claves del sentido de esta política ya que en ese comienzo están los elementos cuya institucionalización se fortalece después con la Ley de Educación Superior de 1995 y la implementación de la CONEAU. La creación de la CAP se da en el marco de un fuerte crecimiento de la oferta de carreras de posgrado, especialmente en la modalidad de maestría, aranceladas y ofrecidas tanto por universidades públicas como privadas. Es evidente que se comienza a conformar un mercado alrededor de la formación de posgrado y que las instituciones universitarias actúan de manera activa y dinámica en su conformación. Ese mercado tiene su centro en la oferta de

maestrías ya sea porque son la novedad, las que más crecen en demanda y, por lo tanto, en cantidad, como porque su precio comienza a segmentarse de manera notoria de acuerdo a los sectores de demanda. Los doctorados en cambio, que eran la oferta tradicional de posgrado en nuestro país, tienen menos clientela si bien también allí se da un incremento de la demanda a causa de la creciente exigencia de formación de posgrado para los docentes universitarios., Por lo tanto, crecen menos, y en eso influye el hecho de que su impacto en la renta laboral es menor que en el caso de las maestrías e incluso que las especializaciones, y que las universidades nacionales, si bien también arancelaron estas carreras, mantuvieron un criterio de subsidio por considerarlas principalmente dirigidas a la formación de su propio profesorado. Digamos que los doctorados ocupan, entonces, un espacio marginal en el mercado de carreras de posgrado (Barsky, 1996; García de Fanelli, 1996, 2000b; Guerrini, Jeppesen y Nelson, 2004a; 2004b).

La evaluación de la CAP viene entonces a intervenir en la dinámica de este proceso de expansión con las siguientes características: se trata de procesos de acreditación voluntaria, la evaluación incluye la jerarquización de las carreras en tres categorías, se vincula con líneas de financiamiento a través de FOMEC y el proceso de acreditación solo comprende a los doctorados y maestrías académicas. La primera observación que surge del análisis es que la política impulsada desde la SPU segmenta el mercado de posgrado en dos grupos: las carreras propiamente académicas y las pro-

fesionales y no incluye en estas segundas en la evaluación de la CAP. Es decir, la política considera que no es necesario intervenir en el mercado de la oferta de carreras de posgrado profesionales justamente porque, al estar directamente orientada a un mercado competitivo se trabajó con la hipótesis de que el propio mercado se encargaría de discriminar la oferta de acuerdo a los niveles de calidad, que estaría impulsada por la competencia, y que también regularía la proliferación de carreras, descartando las ofertas de menor interés o calidad; es decir, el mercado también se encargaría de la pertinencia.

La CAP debía discriminar por calidad y generar la dinámica de competencia en el caso de las carreras de orientación académica, dirigidas a los profesores universitarios y a los investigadores, campo en el cual el mayor empleador es el Estado y que, por lo tanto, no reúne las condiciones de un mercado estrictamente hablando. La intervención del Estado se orienta, entonces, a promover condiciones de mercado en el sector, alentando la competencia mediante la discriminación de niveles de calidad; esto es, carreras acreditadas, no acreditadas y no presentadas a acreditación y carreras acreditadas con diversas categorías. El carácter voluntario del procedimiento de acreditación es típico de este modelo ya que, mientras previene críticas desde la perspectiva autonómica, logra generar presión sobre las carreras no acreditadas en la medida en que aquellos que se saben mejores recurrirán a esta modalidad para legitimar su calidad y despegarse del resto.

La esperable participación de los mejores produce también un efecto sobre la propia acreditación, trasladando el prestigio previo de las carreras al procedimiento y legitimándolo de esa manera. La competencia y la presión por la calidad aumentan los costos y de allí surge la necesidad de buscar más fondos en el mercado para financiar las mejoras, con impacto en las políticas de aranceles de las instituciones, incluso de aquellas que hubieran querido mantener el criterio de gratuidad que prevalece en el grado, para el posgrado.

La aprobación de la Ley N 24521 de Educación Superior en 1995, a un año de iniciada la experiencia de la CAP, introduce dos modificaciones importantes en la evaluación de carreras de posgrado (art. 46): extiende el procedimiento a todas las carreras de posgrado, eliminando la segmentación que hacía la CAP, y establece su obligatoriedad, frente al carácter voluntario que caracterizó la etapa de la CAP.

Este ajuste de la política de evaluación de posgrado, que es en realidad una política para dinamizar un mercado de posgrado en la Argentina, resulta de la necesidad de acelerar el proceso. Por un lado, el mercado (la demanda) es tan grande que la oferta no llega a una efectiva competencia más que en algunos niveles y en algunos campos muy específicos, pero dejando grandes segmentos disponibles para ofertas sin calificación. En este fenómeno influye fuertemente la tradición universitaria argentina de títulos oficiales, es decir, respaldados por el Estado y habilitantes para el ejer-

cicio profesional en el caso del grado. Más allá de que las carreras de posgrado no "habilitan" para el ejercicio profesional, esta arraigada cultura que legitima el diploma explícitamente respaldado por el Estado contribuye a que todo título de posgrado tenga su valor en el mercado (sea a-preciado) independientemente de la intervención de mecanismos nuevos de legitimación, no instalados en el imaginario social, como la acreditación. La proliferación de posgrados continuaba y también las dudas sobre su calidad, pero no por esto dejaban de tener números de estudiantes que, al menos, justificara su continuidad. Las condiciones de mercado, así como se daban, no aseguraban la competencia necesaria para regular el número de carreras y asegurar su calidad.

De esta manera, la obligatoriedad y la extensión del procedimiento a todas las carreras vienen a constituirse en factores de mayor presión sobre las carreras, pero dentro de la misma política de contribuir a la conformación de un mercado de carreras de posgrado. Se mantiene, sin embargo, la voluntariedad para la categorización de las carreras, porque al estar obligadas todas a pasar por el proceso de acreditación, es decir, una vez instalada la primera calificación (acredita/no acredita) en el sistema de posgrado, lo demás vendría, ahora sí, de la dinámica competitiva. Otra vez, la decisión de algunos de optar por la categoría, presumiblemente algunos de los mejores, dejaría sin oportunidades de competir a los reticentes. En 1997 se profundiza esta política mediante el dictado de la Resolución Ministerial Nº 1168, que interpreta

la obligatoriedad establecida en la ley como aplicable también a los proyectos de carrera, instalando un procedimiento de acreditación previo al reconocimiento oficial, por ende, capaz de actuar sobre la cultura de las titulaciones.

Ya en el gobierno de De la Rúa se profundiza la misma política mediante la Resolución Nº 95/00 que establece la obligación de indicar la condición respecto de la acreditación en cualquier información o publicidad que se hiciere respecto de una carrera de posgrado. Es otro paso en la línea de presionar a las carreras y profundizar la dinámica de mercado en el campo del posgrado; curiosamente o no, el cambio de gobierno no afectó la línea de la política para el posgrado.

Esta política se ha mantenido sin cambios hasta la actualidad y, en lo sustantivo, ha gozado del consenso pragmático de las instituciones públicas y privadas y de los actores involucrados. Es cierto que los Consejos Superiores de muchas de las universidades nacionales cuestionaron la constitucionalidad de los artículos de la LES referidos a la evaluación y acreditación, incluidos los referidos a las carreras de posgrado. Pero también es cierto que, hasta la Universidad de Buenos Aires, que logró que quedara firme un fallo que le era favorable, presentó sus carreras a acreditación y en muchos casos solicitando la categorización voluntaria. Así, aun resistiendo la intervención Estatal para dinamizar y sanear el mercado de posgrado, debe decirse que las universidades lo adoptaron. La explicación es simple y está en la matriz de pagos

elaborada por Camou y que ya citamos antes. El posgrado da prestigio académico al que lo ofrece, al que enseña y al que cursa, pero también significa una fuente de ingresos adicionales para muchos profesores y para las instituciones. Y esto funciona así porque se da en una dinámica de mercado, aunque imperfecto, pero que, incluso a las conducciones universitarias más fuertemente "reformistas", les permite mantener el posgrado arancelado.

Resulta curioso el sostenimiento de esta política en los gobiernos Kirchner, que introdujeron cambios que suponen una profunda resignificación en los procesos de acreditación de grado. La implementación de los Programas de Mejoramiento de las Carreras, como complemento de los procesos de acreditación, terminó con la política impulsada por la LES de promover la creación de un mercado también en la formación de grado. La pregunta por la continuidad de la política de mercado inaugurada en los años 1990 en el campo del posgrado resulta pertinente no solo por los cambios en la política de acreditación de las carreras de grado, que pasaron de ser "calificatorias" a constituirse en políticas de planificación del mejoramiento de la calidad, sino que el conjunto de las políticas referidas a la recuperación de los roles del Estado, como la fuerte y continuada inversión que estos gobiernos han realizado en educación y, específicamente, en educación superior. La respuesta está esbozada en varios trabajos, pero especialmente en el análisis de Pedro Krostch (2002) sobre la modalidad negociada que caracterizó la implantación de los procesos de

evaluación y acreditación en la Argentina. Este proceso no fue homogéneo respecto de cada uno de los que la LES encargó a la CONEAU. En el caso de la acreditación de posgrado, como ya dijimos, la política de mercado contó con la aceptación de la mayor parte de la comunidad universitaria, más allá de los gestos ideológicos o declarativos. Prueba de ello es que en el marco del debate por una nueva ley de Educación Superior que ideológicamente se anuncia en las antípodas de la de 1995, tanto desde los espacios oficiales como desde los distintos sectores del Congreso y de la comunidad universitaria y ya bastante avanzado el período kirchnerista, el documento síntesis emitido por los Rectores de las universidades nacionales en el Taller de Vaquerías realizado en 2008, excluye expresamente a los posgrados de la gratuidad proclamada para la formación de grado, en el marco de la declaración de la Educación Superior como "bien público y derecho humano" (CIN, 2008: 7). Esta afirmación se vuelve específica en su rechazo al mercado cuando solicita establecer en la nueva ley el carácter de la educación superior de grado como "de bien público y no de bien transable" (CIN, 2008: 8) pero, enseguida la declaración de los rectores retrocede de aquella postura general y enfática delimitando sus alcances sin fundamentar la restricción, cuando reclama que "El concepto de gratuidad se aplica a todas las carreras que requieren para su ingreso haber aprobado el nivel medio o equivalente de enseñanza" (CIN, 2008: 9). Con más detalle, o de manera más evidente, la exclusión de los posgrados de la gratuidad y la omisión

del reclamo por una política diferente para este sector, se observa en la desgrabación de los debates de aquel taller de rectores.

Finalmente y para resumir, si la única política pública para el posgrado es la acreditación, la realidad es que la política se ha dejado en manos del mercado y la acción del Estado es apenas subsidiaria. La asignación de pertinencia queda también en manos del mercado, pero de un mercado que ni siquiera es estricto, por las distorsiones que produce nuestra tradición de títulos con respaldo estatal, reforzada en este caso por la acreditación. De esta manera, el mercado se manifiesta incapaz de regular un sistema de posgrados adecuado para nuestras necesidades. No sirvió para regular la expansión excesiva (con un ritmo tan acelerado que no se compadece con los tiempos de la formación de recursos humanos que ellos mismos requieren) ni para garantizar un acceso igualitario y extenso, a nivel económico o en sentido geográfico.

La ausencia de una política más específica y más involucrada de parte del Estado deja el financiamiento de los posgrados casi enteramente en manos de la dinámica de oferta y demanda, más allá de que, en las carreras estatales y en gran medida también en las privadas, debe anotarse que algunos rubros, especialmente la formación de recursos humanos de alto nivel que requieren los posgrados, están altamente subsidiados por el Estado de modo indirecto, a través de las dedicaciones exclusivas y los subsidios para investigación de universidades estatales o del sistema científico.

La política de acreditación deja la asignación de pertinencia en manos del mercado, ya lo dijimos. Esto es, de su dinámica depende la localización de los posgrados, su creación y continuidad, incluso las condiciones en que se replican muchas carreras en otras localizaciones diferentes a aquellas en las que las instituciones responsables tienen radicada su capacidad académica. Los problemas que describimos se dan especialmente en el nivel de maestrías y bastante en las especializaciones no médicas, aunque aquí el impacto en la calidad es menor porque no se requiere el insumo más gravoso como es el desarrollo de investigación.

Un sistema de posgrado casi exclusivamente sostenido por los aranceles que pagan los estudiantes más la disponibilidad preexistente de docentes del sistema (no necesariamente de las instituciones) genera también otras deficiencias, entre las que una de las más importantes es la débil inserción institucional y su condición periférica respecto de las políticas institucionales. Esto último especialmente en las instituciones estatales por contraste con las modalidades imperantes en la docencia de grado. Las insuficiencias en este sistema se multiplican; tenemos así falta de cobertura de áreas de vacancia disciplinaria y geográfica, bajo nivel de complementación interinstitucional (a pesar de la circulación de docentes en el sistema, pero efectuada de manera personal), bajos niveles de cooperación internacional[2] y de transferencia

2| Excepción el programa de cooperación con Brasil.

académica. Genera también problemas en el acceso, tanto en lo referido a las condiciones académicas de ingreso que tienden a facilitarse, como a las económicas que se vuelven restrictivas en diverso grado, según la segmentación del mercado. Si bien la política de acreditación debería asegurar cierto piso de calidad (relativo, por razones que ya analizaremos más adelante), esta también queda librada al mercado, a la competencia entre ofertas, muchas de las cuales suponen una dispersión de esfuerzos y otras que, en tanto recurren al mismo núcleo de docentes, producen un efecto "inflación" que conspira contra la calidad.

Probablemente durante todo este tiempo de la acreditación de posgrados se han esperado resultados que no está en condiciones de proporcionar si no está inserta dentro del marco de una política más amplia respecto del sistema de posgrado, dotada con instrumentos capaces de corregir las distorsiones que el mercado produce. A pesar de esto, y más allá de las críticas e insatisfacciones manifestadas por distintos sectores, grupos o personas, para la comunidad académica involucrada la acreditación termina por ser básicamente satisfactoria ya que proporciona una legitimidad adicional al producto que las carreras ofrecen, que se suma a la que normalmente otorga el reconocimiento oficial y la validez nacional de los títulos.

PROBLEMAS CONCEPTUALES

La evaluación de carreras de posgrado registra un segundo orden de problemas a los que llamaremos, con cierta amplitud de criterio, conceptuales. Entendemos que estos problemas se verifican en un eje que va desde la concepción de calidad que se ha adoptado en la definición de los estándares de acreditación, en un extremo, a la caracterización del sistema de posgrado de nuestro país, en el otro.

Examinemos primero el extremo relativo al concepto de calidad. Es sabido que la calidad no existe fuera de los sujetos que la piensan. Es decir, hablar de "evaluación de la calidad" de una carrera de posgrado implica aplicar a esa carrera un modelo de calidad previamente definido y establecido mediante un procedimiento de legitimación. En nuestro caso ese "concepto de calidad" es el que surge de la Resolución Ministerial 1168/97, que ratifica un Acuerdo Plenario del Consejo de Universidades según está previsto en el artículo 46 de la Ley Nº 24521 de Educación Superior. El caso es que, a pesar de que tanto en los considerandos de la Resolución como en el texto del Consejo de Universidades que esta recoge, se alude varias veces a que se están estableciendo criterios y estándares de acreditación e, incluso, indicadores que permitan la evaluación, la mayor cantidad del texto está constituido por una lista de información a presentar por los responsables de las carreras y a considerar por los evaluadores. Criterios hay muy

pocos: los dos enunciados al principio del texto, que el contenido de la resolución debe entenderse como estándares mínimos y que en su aplicación deben respetarse los principios de autonomía y libertad de enseñanza, más que criterios para la aplicación de estándares, parecen la expresión de un prurito, por demás común cuando se trata de enunciar regulaciones para las universidades. Un tercer criterio es el que establece la distinción entre docentes "estables" y "visitantes", un cuarto establece el máximo de cinco tesistas simultáneos por profesor y, finalmente, tenemos el inefable criterio de gradualidad. Este criterio, por su ambigüedad y absoluta indefinición, siempre supuso una doble dificultad, por un lado, para su aplicación por parte de los Comités de Pares y de la CONEAU y, por otro, para que esas distintas interpretaciones ejercidas en cada caso fueran asumidas como justas por parte de los responsables de las carreras. Aunque todos en el sistema saben a qué se refiere este criterio, en el sentido de considerar con flexibilidad decreciente algunos aspectos de las carreras, como las titulaciones de posgrado de los profesores y los aspectos referidos a infraestructura, biblioteca y equipamiento, nadie puede estar seguro de cuál es la dinámica con que esa gradualidad debe ser aplicada en cada momento y, con el paso del tiempo y la prolongación de su vigencia, esa dificultad se agrava.

En cuanto a estándares, encontramos ocho (8):

1. Los elementos del proyecto académico de la carrera deben guardar coherencia entre sí y constituir un proyecto integral de formación de posgrado.
2. La reglamentación de doctorados o maestrías personalizadas deberá presentar un reglamento acorde a esa modalidad.
3. El número de los docentes y la dedicación a la carrera responderá a las necesidades y complejidades de cada posgrado.
4. El 50% del cuerpo docente deben ser docentes estables.
5. Los docentes deberán poseer, como mínimo, una formación del nivel de la carrera.
6. La infraestructura y el equipamiento deberá ser adecuado para las actividades que se desarrollan y guardar relación con ellas. Las instalaciones ajenas deben tener garantizado su uso formalmente.
7. Deben detallarse los ámbitos institucionales para el desarrollo de investigación, prácticas profesionales y desarrollos tecnológicos previstos para la ejecución de los trabajos, proyectos, obras o actividades de Maestrías y Doctorados, ya sean propios de la Universidad o por Convenio.
8. Se debe informar la existencia de programas y proyectos de investigación y también los "ámbitos de las actividades de investigación".

Estos ocho estándares pueden dividirse, para su análisis, en tres grupos.

Estándares relacionales: son aquellos que no indican taxativamente una condición que se exige de la carrera, sino simplemente orientan la evaluación para la consideración de determinadas relaciones entre elementos; son el 1, 2, 3, y la primera parte del 6. Un análisis aún superficial nos permitiría afirmar que se trata de estándares casi obvios ya que nunca podríamos esperar otra cosa de un posgrado, pero tampoco de ningún otro tipo de objeto bajo análisis: las partes deben ser coherentes con el todo, los reglamentos tienen que servir para aquello para lo que fueron diseñados, los recursos deben responder a las necesidades.

Estándares indicativos: son aquellos que establecen una condición a cumplir por parte de la carrera, de manera clara y definida. Son los estándares 4, 5 y 6 in fine.

Estándares connotativos: en nuestro caso 7 y 8, sugieren la necesidad de cierta condición a cumplir, pero no la exigen de manera taxativa. Su rasgo sugestivo o connotativo surge del modo en que están formulados. La resolución dice que "el proyecto deberá indicar" y luego enumera las cuestiones que deben ser detalladas: los ámbitos institucionales previstos para la ejecución de los trabajos finales de maestrías y doctorados y la "Existencia de programas y proyectos de investigación" y "los ámbitos de las actividades de investigación de los docentes". La modalidad discursiva con que se introducen ambas cuestiones hace pensar que deben infor-

marse porque deben existir, es decir, que de alguna manera serían condiciones obligatorias de una carrera de posgrado, al menos para maestrías y doctorados; sin embargo, también es claro que la obligatoriedad no está indicada.

De los estándares surge, entonces, un modelo de calidad para carreras de posgrado con muy poca especificidad, tanto en lo que respecta al nivel de los procesos de enseñanza y de aprendizaje que se espera de esas carreras, que debería ser diferenciable de los que se esperan de las carreras de grado, por ejemplo, como a otras características entre las que puede mencionarse la vinculación entre la investigación y las prácticas pedagógicas, según el tipo de posgrado. La verdad es que las únicas condiciones específicas están planteadas (y con ambigüedad respecto de las maestrías) en la definición de cada tipo de carrera y en la condición de formación que se exige para los profesores. Un comentario crítico que suele aparecer en Informes de Evaluación y en Resoluciones de CONEAU es el señalamiento de que los contenidos de alguna actividad curricular son de grado y no de posgrado. Sin embargo, ningún estándar caracteriza esta diferencia. Esta dificultad para definir un modelo de calidad para las carreras de posgrado proviene de la ausencia de un tratamiento diversificado por disciplinas, por un lado, y de las dificultades para encuadrar las carreras de Maestría en el sistema curricular de nuestro país, por otro. La primera es una cuestión central, cuyas características se analizarán con detalle en el apartado siguiente pero sobre la que ya deja-

remos dicho que, en tanto las modalidades de entrenamiento profesional avanzado, como las correspondientes a la formación de un investigador, son diferentes para los diversos campos disciplinarios y profesionales, el modelo de calidad que podrá corresponder a cada una también deberá serlo y una propuesta transversal no tiene otro destino posible que la ambigüedad y la imprecisión. La otra causa de los problemas con el "modelo de calidad" tiene que ver con el otro extremo del registro en el que proyectamos los "problemas conceptuales". Daría la impresión de que estamos acreditando carreras imaginarias. Baste, al menos para ilustrar la cuestión, una cita. En el Taller de intercambio crítico de Experiencias en Evaluación de Posgrados realizado en Buenos Aires en el año 2000 en el marco del MERCOSUR Educativo, la delegación argentina aceptó, con acuerdo de los demás miembros participantes, la inclusión de este criterio, entre otros: "Un programa de doctorado implica una participación a tiempo completo por parte de los doctorandos". Es absolutamente evidente que esta expresión voluntarista o ingenua no describe lo que efectivamente sucede en las carreras de doctorado en nuestro país. Con excepción de los becarios del CONICET y especialmente en algunas disciplinas experimentales, todo el sistema conoce el hecho de que los doctorandos realizan otras actividades mientras cursan su posgrado, y esas actividades muchas veces involucran un trabajo a tiempo completo. En general son actividades académicas, pero son exigentes e intensas y no siempre están directamente relacionadas

con el tema de investigación y de tesis. En el caso de los estudiantes de maestrías y de especializaciones no médicas, aunque no existen datos oficiales y precisos, la experiencia nos indica que los estudiantes a tiempo completo son decididamente una excepción. La cita anterior sirve para introducir la cuestión de que los estándares y criterios de aplicación para la evaluación de carreras de posgrado no dan cuenta de las características del sistema de posgrados que efectivamente existe en nuestro país. Y esto sucede porque ni lo contiene, haciéndose cargo de formular un modelo de calidad en el marco de las condiciones de factibilidad que de hecho el sistema acepta, ni lo rechaza, propiciando la transformación del sistema con otros modelos, como por ejemplo, el brasilero, que pareciera aflorar como referente en la mala conciencia de estos desajustes.

Lo cierto es que nuestro sistema de posgrado creció enormemente durante los últimos veinte años (Guerrini, Jeppesen y Nelson, 2004a; 2004b; Barski y Dávila, 2004a; 2004b; Marquis, 2009) y que este crecimiento tan rápido no estuvo acompañado de resultados de formación de recursos humanos en posgrado y en investigación que se correspondan con las necesidades que una expansión de esta magnitud parece exigir. Hay posgrados acreditados en áreas de las que, en la información disponible sobre el sistema científico y el Programa de Incentivos, no puede constatarse la existencia de investigación; otros posgrados ni siquiera tienen desarrollo de gra-

do en sus áreas.[3] La vinculación institucional de los posgrados es frágil, en general, sin que se lograra una modalidad de articulación eficaz y sólida en un sistema universitario donde predomina la organización académica por facultades y cátedras, fuertemente asentada en el grado (Krostch, 2001). Para la vinculación laboral de los profesores predominan los contratos de servicios por plazos breves coincidentes con el dictado de la actividad curricular a su cargo y esto vale también para gran parte de los profesores que ostentan la calificación algo excesiva de "estables". Existen posgrados viajeros, que se dictan de manera itinerante en distintas localizaciones, especialmente maestrías en algunas áreas profesionales (las que predominan son magistratura, derecho, notariado, administración de empresas, contabilidad, impuestos, finanzas, higiene y seguridad, educación) y en áreas académicas, para satisfacer necesidades de formación de recursos humanos de las universidades localizadas lejos de los grandes centros de concentración poblacional. Muchos posgrados pertenecen realmente a iniciativas extra universitarias, a veces de centros de investigación, pero muchas otras de asociaciones de profesionales, centros de salud y otras ONG y el involucramiento de las universidades que les dan el respaldo académico

3| Por aportar un dato bastante ilustrativo: en 2004 las universidades privadas de Argentina tenían 398 posgrados. Para esos 398 posgrados sólo contaban con 683 investigadores y para los 63 doctorados, con apenas 168 becarios (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007:344 y 361).

y otorgan los títulos es evidentemente oportunista y débil. En otros casos las carreras de posgrado se dictan en espacios especiales, no por ser específicos para esa función, ya que son solo espacios para tareas de docencia en aula y no están vinculados con ningún otro tipo de actividad académica de la universidad. Finalmente, una buena parte de las carreras de posgrado, especialmente las maestrías, se dictan con el sistema de cursado intensivo. Muchas de ellas concentran las clases hacia los fines de semana, de manera periódica, para adaptarse a los tiempos de los estudiantes que trabajan y, muchas veces, también a los de los profesores pluri ocupados o que deben viajar para atender estas actividades. La concentración en dos o tres días de jornadas de dictado de hasta 9 o 10 horas conspira contra la intensidad y calidad del trabajo académico o directamente los períodos no alcanzan a ofrecer la cobertura de toda la carga horaria. Aunque a veces se hace, en general en los proyectos no se informa sobre la utilización de herramientas virtuales para ganar o recuperar tiempo para las actividades formativas. Como dijimos al principio, este es el sistema de posgrado que tenemos en nuestro país, pero nuestras normas de acreditación soslayan esta realidad evidenciando un voluntarismo desprovisto de instrumentos efectivos, ya sea para la transformación como para el aseguramiento de la calidad en estas condiciones de posibilidad. En realidad, diseñar un modelo de calidad para este sistema supone considerar si esto es posible y determinar cuáles con las condiciones de calidad para posgrados que se desarrollan en estas condiciones; al mismo tiem-

po, supone establecer las alternativas y los límites. Si se llega a esta última conclusión, es evidente que hay que establecer los estándares concretos que aseguren la calidad académica que necesitamos en estos contextos de implementación reales. Para eso, lo primero es caracterizar exhaustivamente la situación, aprovechando la existencia de una bibliografía bastante completa dedicada al análisis de los aspectos sustantivos del sistema de posgrados en Argentina.[4]

Por último, retomamos algo que ya anunciamos antes respecto de las características no asumidas de nuestro sistema de posgrado. Desde los comienzos de su historia, el posgrado es institucionalmente marginal en la universidad argentina, tradicionalmente estructurada sobre el grado, orientada al producto, organizada sobre la estructura curricular de carreras de grado profesionales (Krostch, 2001). El posgrado no tiene espacio propio en la organización política, ni en la organización académica, y casi no la tiene en la administrativa y en la infraestructura. Su desarrollo depende más de iniciativas de grupos que de estrategias institucionales, especialmente en las universidades estatales, y en las privadas, salvo excepciones, más de decisiones tácticas que de estrategias fundadas en el desarrollo de actividades académicas integrales a largo plazo. Con excepción de los doctorados, en las universidades nacionales más antiguas, en dos privadas y en algún otro caso excepcional, los docentes de posgrado no tienen inserción insti-

4| En la bibliografía de este capítulo se encontrará bastante material al respecto.

tucional; son docentes del sistema, más que de una universidad u otra en particular. Los estudiantes, por su parte, lo son a tiempo parcial y de una manera mucho más categórica de lo que lo son, en promedio, los estudiantes de grado, tanto en proporción como en la intensidad de sus otras ocupaciones.

Los procesos de evaluación/acreditación no se hacen cargo de esta realidad y cuando esta se proyecta sobre la acreditación resulta perjudicial; se da prioridad a lo curricular y, en lo que compete a las universidades, las carreras se desarrollan atendiendo al producto determinado por la demanda más inmediata y explícita.

PROBLEMAS METODOLÓGICOS

Ya hemos señalado previamente las consecuencias de trabajar con normas transversales de evaluación en un campo donde está por demás probado que las tradiciones y prácticas efectivas al interior de las disciplinas y de las áreas profesionales son justificada y sólidamente diversas.

Actualmente los estándares vigentes para la acreditación de posgrados (Resolución Nº 1168/97 MCE) tienen carácter transversal y abarcan todo el universo de los programas de Especialización, Maestría y Doctorado respectivamente. Como contrapartida la tarea de juzgar la especificidad disciplinaria recae en los Comités de Pares. Esta tensión entre estándares muy generales y la competencia específica de cada Comité puede resultar en un registro

demasiado abierto de las valoraciones de los distintos indicadores que se hacen en los dictámenes, generando efectos de inequidad y arrojando visos de arbitrariedad sobre dichos dictámenes (Guerrini y Jeppesen, 2001b: 7 y 8). Si son los miembros de cada Comité los que según su juicio deben adaptar los estándares a las disciplinas, se corre el riesgo de que esos juicios se plieguen en exceso a los requerimientos corporativos de cada una de ellas recogiendo también las malformaciones como norma o produciendo criterios de calidad no comparables entre las distintas áreas. Parece conveniente, entonces, la determinación de estándares específicos que *medien* la relación entre los estándares transversales de la Resolución Nº 1168/97 y el juicio de los pares. En este sentido abundan las recomendaciones en diversos informes realizados sobre la experiencia de la CONEAU (García de Fanelli, 2000; Guerrini y Jeppesen, 2001a).

La mediación sugerida arriba solo sería posible si los estándares específicos, en lugar de superponerse con el marco disciplinario en el que actúan los pares, fueran diseñados para grandes disciplinas o aun para grandes grupos disciplinarios. Para ello debemos buscar un criterio que permita determinar los grupos de manera pertinente. Entendemos que para esto deben tenerse en cuenta dos cuestiones: por un lado, las características de la formación que cada tipo de carrera de posgrado se propone y, por otro, las prácticas y tradiciones de formación de posgrado propias de las distintas disciplinas en tanto estas suponen condiciones de proceso diferenciales

a observar en los programas cuya acreditación se realiza. Esto es posible ya que existen estudios que avanzan en una caracterización de los grupos académicos a partir del examen de sus prácticas concretas, entre las que tiene especial relevancia la formación de posgrado. Esta perspectiva nos permitirá establecer estándares y variables e identificar indicadores apropiados para cada una de las dimensiones que abarcan los programas y hacerlo de acuerdo a los modos concretos en que se realiza la formación en cada uno de esos grandes grupos que los estudios identifican.

En ese sentido resulta de gran utilidad el trabajo de Tony Becher (1989; 1993) en el que estudia la cultura de las profesiones académicas adoptando una taxonomía de cuatro grupos surgidos de la combinación de a dos, sobre cuatro variables. Se trata de una matriz derivada de los contrastes propuestos por Biglan (Becher, 1993) entre lo duro y lo blando, lo puro y lo aplicado. El esquema queda compuesto definitivamente así: ciencias duras (v. gr. física): dura-pura; humanidades (v. gr. historia) y ciencias sociales puras (v. gr. antropología): blanda-pura; tecnologías (v. gr. mecánica): dura-aplicada y ciencias sociales aplicadas (v. gr. educación): blanda-aplicada.

Becher estudia cuatro categorías en las profesiones académicas: *procedimientos de iniciación, patrones de la interacción social, especialización* y *movilidad y cambio*. La primera es la que interesa para nuestro objeto: el análisis de la selección de los académicos y su formación de posgrado. Queda claro que este esquema deja un

poco al margen (al menos en una primera mirada) los posgrados de formación profesional, pero no tanto. La descripción de las culturas de formación propiamente académicas en los grupos *duro-aplicado* y *blando-aplicado* permite distinguir por contraste las características de la formación profesional de posgrado.

Los criterios para resolver cuestiones señaladas como críticas a la hora de evaluar la calidad de los diferentes tipos y programas de posgrado, como la carga horaria, la carga horaria de investigación, los programas y proyectos de investigación en desarrollo, la integración de los alumnos a estos, el equipamiento de laboratorio, la pertenencia y dedicación de los docentes y de los directores de tesis, las condiciones constitutivas de la *masa crítica* necesaria, la originalidad y pertinencia de los temas y resultados de tesis e investigaciones, las bibliotecas, etcétera, resultan mucho más claros luego de revisar la descripción que hace Becher de la diversidad de prácticas entre estos cuatro grupos.

Así, seguramente tendremos una muy firme exigencia de pertenencia del docente cuando se trate de posgrados en disciplinas puras-duras (v. gr. física, química) y más flexible cuando se trate de las blandas-puras (v. gr. humanidades), siempre que se asegure el contacto suficiente. En estas últimas no importará tanto cuantificar las horas de investigación como deducir de la profundidad de las tesis la intensidad del trabajo realizado, mientras que en las primeras la presencia efectiva en un equipo de investigación y en un contexto institucional que disponga de laboratorios y equipos adecuados y

suficientes resultará clave y más significativo que la tesis en sí, que en gran medida evidenciará algún tipo de trabajo cooperativo muy cercano entre el director, su equipo y el estudiante.

La propia CONEAU abordó esta preocupación en un taller interno en agosto de 2001 en el que se expusieron los criterios arriba descritos (Pérez Rasetti, 2001). En razón de las conclusiones de ese taller se convocaron varias comisiones asesoras para que realizaran respectivos dictámenes sobre las particularidades de la formación de posgrado en cada uno de cinco grandes grupos disciplinarios, siguiendo un criterio basado en los estudios sobre la profesión académica y corregido por cierto criterio pragmático elaborado en base a la experiencia de la propia CONEAU.

Los dictámenes de aquellas comisiones asesoras corresponden a Ciencias Básicas, Ciencias Aplicadas, Ciencias Sociales, Ciencias Humanas y Ciencias de la Salud. Previamente habían trabajado otras tres comisiones, convocadas alrededor de disciplinas concretas: psicología, administración y educación. Estos dictámenes específicos se consideraron necesarios como dato previo a la convocatoria de las grandes áreas, por la complejidad para acordar criterios que la práctica de evaluación había mostrado en cada una de estas disciplinas.

Esos dictámenes están disponibles e incluso son utilizados como referencia por los pares. Pero ocupan ese espacio nebuloso de la norma oculta, cuyo peso viene del hecho de que expresan las tendencias dentro de cada grupo disciplinar y los pares se reconocen

en ellos, pero al mismo tiempo, es explícito el hecho de que no son de consideración obligatoria. Mientras no se utilicen para definir estándares específicos por grandes grupos disciplinarios, clasificados más por sus prácticas en la formación de posgrado que por afinidades taxonómicas, seguiremos exigiendo, aunque sea formalmente, las mismas condiciones de calidad a un doctorado en letras, que a uno en química con todo lo grotesco que eso pueda parecer a simple vista.

Otro problema metodológico, relacionado con la cuestión de las modalidades propias del sistema de posgrado en la Argentina que analizamos en el apartado de "Problemas conceptuales", es la insuficiente distinción entre posgrados académicos y posgrados profesionales, en la categoría de maestría. Más precisamente, la falta de estándares específicos, bien diferenciados, para cada una de las modalidades.

En los países anglosajones las maestrías tienen una tradición orientada a los campos profesionales o especializados de las disciplinas. Es cierto que eso se da en un sistema curricular muy diverso del nuestro, por lo que las comparaciones se vuelven difíciles ya que en ese contexto no existe la categoría de "título habilitante" ni en el grado ni en la formación profesional de ejercicio regulado. Así y todo, las primeras maestrías en nuestro país fueron decididamente profesionales en el área de administración y negocios y esa tendencia se expandió a otras áreas, impulsada por la dinámica de los mercados profesionales, incluso en segmentos

de fuerte presencia estatal, como la educación. Con todo, la Resolución Nº 1168/97 no es clara en la diferenciación entre una y otra modalidad y la evaluación tuvo muchas dificultades para distinguir los componentes de la calidad que les corresponden respectivamente. En ese sentido, la regulación de la CAP era terminante, ya que reconocía tanto la existencia de las dos modalidades diferenciadas como que se abocaba solo a las de corte académico. Esa es también la tradición de CAPES en Brasil.

La indefinición de las normas y la dificultad de las prácticas evaluativas fueron creando un espacio de confusión en las propias carreras, muchas de las cuales insistieron en establecer la obligatoriedad de concluir los estudios con una tesis cuando es evidente que el perfil profesional de su propuesta curricular no forma para la investigación, más allá de cumplir con la formalidad de las horas dedicadas a estos fines que requiere la normativa. Pedir una tesis final para quien no se formó para realizarla es probablemente una de las razones por las cuales hay tantos estudiantes de maestría con los estudios concluidos y la tesis sin entregar.

También hay problemas con la falta de estándares de pertinencia. Esa ausencia es coherente con la dinámica de mercado que describimos en el primer punto: de la pertinencia se encarga el mercado; los estándares y la CONEAU, apenas de la calidad. Pero en realidad, en nuestro país las características del sistema de posgrado promueven, para los comités de pares, análisis de pertinencia que no se explicitan. Nos referimos al hecho de que, en mu-

chos casos, es la situación de contexto la que impulsa a los pares a actuar con flexibilidad respecto de algunas normas si encuentran que otras (básicamente, el plan de estudios y el cuerpo de profesores) están relativamente bien; influye, también, el prestigio de la institución oferente. Esa situación de contexto, caracterizada especialmente por la existencia de áreas de vacancia regional muy evidentes, es la que explica la existencia de posgrados "viajeros" acreditados. Pero esta flexibilidad no resulta trasparente y genera la sensación justificable, para los que no resultan beneficiados de un mismo tratamiento, de que se elaboran juicios arbitrarios.

Este tipo de juicios, y otros relativos a instituciones con posgrados en áreas en las que es notorio que carecen de investigación, hacen pensar que la exigencia de investigación está muchas veces sobreactuada, especialmente en los casos de las maestrías pero también en los de doctorados estructurados. No termina de quedar claro si se juzga la investigación de un posgrado por los antecedentes y la actividad del cuerpo docente o por la institución, ya que da la impresión de que los comités de pares alternan entre uno y otro criterio. Las pruebas de que esto pasa son irrefutables. Hay instituciones de posgrado que no son instituciones de investigación; algunas de ellas han derivado después en universidad, sin intervención evaluativa de la CONEAU. Ya hablamos de los posgrados "itinerantes o viajeros", de los que son a término, de los que se realizan en áreas de vacancia para lograr justamente un desarrollo académico que está faltando.

Consideramos que, más allá de las formalidades escuetas, pero muy esquemáticas y rígidas, de las normas contenidas en la Resolución Nº 1168/97, hay modos de garantizar la calidad de un posgrado en circunstancias que no son las mejores; es decir, la existencia de una vinculación directa con un grupo de investigación consolidado. Pero creemos que estas alternativas deben analizarse, que debe generarse un modelo de calidad específico y que debe estar transparentado el modo en que se juzga la calidad en estas circunstancias. Todo lo demás perjudica tanto la legitimidad como la credibilidad de la evaluación de las carreras de posgrado.

CONCLUSIÓN

Desde hace un tiempo la Comisión de Posgrado del Consejo Interuniversitario Nacional está trabajando en una propuesta para la modificación de las normas contenidas en la Resolución Nº 1168/97 y en estos días la Secretaría de Políticas Universitarias ha convocado al Consejo de Universidades con el mismo propósito.[5] Después de tantos años de vigencia de una normativa que se propuso para un año y con el sistema de posgrados funcionando y, las más de las veces, creciendo, más allá de las insatisfacciones y

5| Al año siguiente, en 2011, se aprobó la nueva normativa de estándares de posgrado, la Resolución Nº 160/11. En la actualidad rige la Resolución Nº 2600/2023 que la reemplazó después de doce años de vigencia de la anterior.

quejas que se dejan oír, de los estudios que señalan sus falencias y de los datos objetivos que denotan nuestro retraso respecto de los resultados de otros países de la región, se nota en el ambiente universitario cierto conformismo que augura pocos cambios y quizás apenas retoques del tipo que calificaríamos como "defensivos". Lo que denominamos "consensos coyunturales producto de la especulación individual" de los actores políticos. Esto es resultado de la dinámica de mercado que, hasta ahora, ha mostrado contar con el sigiloso aval de la mayoría del sistema. El gobierno ha demostrado interés efectivo (políticas y financiamiento) por el sistema de educación superior y por la investigación. Desde esta perspectiva, la oportunidad de resolver los problemas de fondo en el sistema de posgrado y, dentro de este, la cuestión de la evaluación, está al alcance de la mano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barsky, O. (1996). *El sistema de posgrado en la Argentina*. Buenos Aires: SPU, Ministerio de Cultura y Educación.

Barsky, O. (octubre de 1997a). Reflexiones sobre los posgrados universitarios en la Argentina. *La Universidad, Boletín Informativo de la SPU, IV*(10), 3-7.

Barsky, O. (1997b). *Los posgrados universitarios en la Argentina*. Buenos Aires: Troquel.

Barsky, O. (2000). El desarrollo de las carreras de posgrado. Buenos Aires: SPU, ME.

Barsky, O. y Dávila, M. (2004a). *Las tendencias actuales de los posgrados en Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.

Barsky, O. y Dávila, M. (2004b): Las carreras de posgrado en Argentina. En O. Barsky, V. Sigal y M. Dávila, *Los desafíos de la universidad argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores/Universidad de Belgrano.

Becher, T. (1989). *Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*. Barcelona: Gedisa.

Becher, T. (1993). Las disciplinas y la identidad de los académicos. *Pensamiento Universitario, 1*(1), 56-77.

Camou, A. (2007). Los "juegos" de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y universidad. En P. Krotsch, A. Camou y M. Prati (coords.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (pp. 29-68). Buenos Aires: Prometeo.

CIN (2008). *Lineamientos para una nueva Ley de Educación Superior*. Consejo Interuniversitario Nacional. Recuperado de https://www.cin.edu.ar/download/2007-1-cin-reunion-vaquerias-lineamientos-para-una-les-pdf/

CONEAU (s/f). Documentos relacionados con procesos de evaluación. Comisiones Asesoras. CONEAU (s/f). Resoluciones de acreditación de carreras de posgrado; Informes de Evaluación de carreras de posgrado.

Del Bello, J. C.; Barsky, O. y Giménez, G. (2007). *La universidad privada en Argentina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

García de Fanelli, A. M. y Balán, J. (1994). Expansión de la oferta universitaria: Nuevas instituciones, nuevos programas. *CEDES,* 106.

García de Fanelli, A. M. (1996). Estudios de posgrado en la Argentina: alcances y limitaciones de su expansión en las universidades públicas. *CEDES*, 114.

García de Fanelli, A. M. (2000a). *Informe de consultoría*. CONEAU. (mimeo)

García de Fanelli, A. M. (2000b). Estudios de posgrado en la Argentina: una visión desde las maestrías en Ciencias Sociales. *CEDES*, 119.

Guerrini, V. y Jeppesen, C. (2001a). El sistema de posgrado en Argentina: problemas y desafíos de los procesos de acreditación. CONEAU (mimeo).

Guerrini, V. y Jeppesen, C. (2001b). La experiencia de acreditación de posgrados en Argentina. (mimeo)

Guerrini, V.; Jeppesen, C. y Nelson, A. (2004a). *La evolución del Sistema de Posgrados en los últimos 15 años: transformaciones cuantitativas y cualitativas*. (Ponencia). IV Encuentro Nacional y I Latinoamericano "La universidad como objeto de investigación", Universidad Nacional de Tucumán. San Miguel de Tucumán, Argentina.

Guerrini, V.; Jeppesen, C. y Nelson, A. (2004b). *Diagnóstico y perspectiva de los estudios de Posgrado en Argentina*. Buenos Aires: IESALC-UNESCO/SPU, MECYT.

Krotsch, P. (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Krotsch, P. (2002). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina. En P. Krotsch y M. Prati (eds.), *La universidad cautiva: Legados, marcas y horizontes* (pp. 153-178). La Plata-Buenos Aires: Al Margen-UNLP, FAHCE.

Marquis, C. (1997). Evaluación y acreditación de las carreras de posgrado en Argentina. *La Universidad, Boletín Informativo de la SPU, IV*(10), 8-11.

Marquis, C. (2009). Posgrados y Políticas Universitarias. Consideraciones sobre el caso argentino. *Revista Argentina de Educación Superior RAES, I*(1), 36-56.

Marquis, C.; Spagnolo, F. y Valenti Negrini, G. (1998). *Desarrollo y Acreditación de Posgrados en Argentina, Brasil y México. Textos para una mirada comparativa.* Buenos Aires: SPU, Ministerio de Educación.

Peón, C. (1996). El programa de acreditación de posgrados. *La Universidad, Boletín Informativo de la SPU, IV*(4).

Pérez Rasetti, C. (2001). Acreditación de posgrados: ¿Estándares transversales o específicos? Taller interno sobre acreditación de carreras de posgrados, CONEAU.

IV | RANKINGS

LO QUE LOS RANKINGS DICEN DE LA FUNCIÓN DE DOCENCIA DE LAS UNIVERSIDADES[1]

INTRODUCCIÓN

Los rankings clasifican universidades, instituciones académicas respecto de las cuales se acepta generalmente que están dedicadas a tres funciones sustantivas: docencia, investigación y extensión/vinculación. Sin embargo, sabemos que hay universidades que no hacen investigación y muchas otras en las que la producción de conocimientos es una actividad marginal que no llega a comprometer realmente los objetivos institucionales (Barsky, 2012: 58).

1| Este capítulo surge de la intervención realizada en el Taller "Indicadores, Rankings y Evaluación", organizado por el Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (OCTS-OEI) el 6 de diciembre de 2016. Este taller tuvo como dis-

En algunos países, esta variedad de universidades solo formadoras está aceptada como una modalidad en el marco de los proyectos institucionales posibles; en otros está habilitada explícitamente en uno o más tipos institucionales.

En Argentina el mandato legal que impone las tres funciones es tardío; recién aparece en las dos leyes del primer peronismo que apenas estuvieron vigentes, consecutivamente, entre 1947 y 1955. Antes de eso, la Reforma Universitaria de 1918 alentó el desarrollo de la extensión universitaria y la renovación de los saberes, la apertura a las nuevas ideas y corrientes de pensamiento y la defensa del rigor científico como base de lo que se enseñara, pero la investigación como función sustantiva de la universidad no fue una de sus reivindicaciones explícitas; además, las transformaciones de ese movimiento no incidieron inmediatamente en el marco legal de la educación superior. De las universidades existentes en ese momento, solo la de La Plata tuvo un mandato fundacional respecto de la

parador una primera versión del artículo de Mario Albornoz y Laura Osorio de 2017, "Uso público de la información: el caso de los rankings de universidades", publicado en *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad-CTS, 12*(34), 11-49. Este trabajo, así como las reflexiones vertidas en aquel momento, se apoyan estrictamente en ese artículo. Fue publicado anteriormente en Pérez Rasetti, C. (2018). Lo que los rankings dicen de la función de docencia de las universidades. *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad-CTS, 13*(37), 53-65.

investigación durante la etapa de su nacionalización con el rectorado de Joaquín V. González en la primera década del siglo XX. Recién en 1995 la Ley de Educación Superior incorporó la mención a las tres funciones clásicas de la universidad y desde ese momento el mandato ejerce una relativa presión sobre las instituciones universitarias antiguas y nuevas. Ese mandato se canaliza especialmente a través de las evaluaciones de proyectos de nuevas instituciones y las evaluaciones institucionales que la CONEAU realiza con distinto efecto (algo más performativo para el caso de los proyectos de nuevas instituciones). Pero es mediante los estándares que aprueba el Consejo de Universidades para la acreditación de carreras de grado y posgrado que la presión se ejerce más focalizada, extendida y con carácter obligatorio. La acreditación de carreras de grado y de posgrado ha motivado esfuerzos dispares en las universidades, en sus facultades y departamentos, para desarrollar actividades de investigación que las justifiquen frente a ese requerimiento normativo. Así y todo, aun con semejante imperativo legal, es muy difícil hablar en Argentina de "universidades de investigación" si esa categoría implica a la función central de una universidad y a una modalidad que impregne toda su actividad académica. Más realista es hablar de algunas universidades "con" investigación en el caso de aquellas que tienen fuertemente desarrollada esta función en algunas de sus facultades, departamentos o áreas disciplinarias, mientras otras secciones académicas se dedican sólo a la formación de profesionales.

La función de docencia, en cambio, puede reconocerse en todas las universidades argentinas; su hegemonía es evidente y, en muchos casos, casi excluyente. La función de docencia es inherente a la condición institucional de las universidades, no solo por ser la más antigua, por haber sido incluso la única función de modelos institucionales de gran influencia en la época moderna (como la universidad napoleónica) o parte importante en otros, sino porque es la dimensión de las universidades más evidente para la sociedad, sobre la que la sociedad proyecta mayores expectativas y sobre la que requiere tener un juicio de valor. Por eso resulta claramente justificada la pregunta acerca de qué es lo que los rankings seleccionan y ponderan como indicadores de calidad de una institución dedicada a la educación superior.

Apoyándome en el trabajo de sistematización de rankings de universidades realizado por Albornoz y Osorio (2017), a continuación trataré de aportar algunas reflexiones sobre su capacidad de mostrar y evaluar la función de enseñanza de las instituciones universitarias.

PRINCIPALES RANKINGS GLOBALES

De los cuatro criterios que comprende la evaluación practicada por el Ranking de Shanghái, dos sugieren capacidad para mostrar la calidad de las universidades como instituciones de formación y la ponderación que se les asigna sobre el resultado total es del

50%; la otra mitad está reservada a aspectos directamente orientados a la valoración de la investigación. Estos dos criterios son "calidad de la docencia" y "calidad del profesorado", es decir: en el primero se evalúan procesos y en el segundo insumos. La calidad de la docencia se mide por un tipo de resultado de los ex alumnos: los Premios Nobel o Medallas Fields que hayan recibido. Este indicador importa un quinto de ese 50% asignado a la función de enseñanza. Los otros cuatro quintos se refieren a la calidad del profesorado y se construyen con la información de dos indicadores: los profesores que hayan obtenido premios Nobel o medallas Fields (dos quintos) y los investigadores con alto índice de citaciones en diversas disciplinas (dos quintos) (Albornoz y Osorio, 2017: 18). Tanto para fungir como indicador de calidad de los resultados de la docencia como de la del profesorado, los premios resultan un indicador cuya ocurrencia es poco frecuente, por definición, y si por eso tienen la ventaja de facilitar la selección de los primeros lugares en el ranking, despegando a un puñado de universidades de todo el resto, también por eso mismo puede relativizarse su valor intrínseco. Para el caso de la docencia la limitación del indicador está en que la obtención de premios tan excepcionales no puede considerarse un producto estadístico o de algún modo representativo de todos los procesos educativos que se desarrollan en una institución, y por lo tanto su verificación no puede asumirse como extensiva de cada una de las áreas, departamentos, programas o facultades de una universidad. Existe,

además, un componente personal en la obtención de esos logros que, si bien puede decir algo sobre la capacidad para atraer alumnos talentosos, no es concluyente a la hora de aportar sobre los procesos educativos.

La evaluación de la calidad del profesorado, criterio al que se asigna una ponderación cuatro veces mayor que al anterior, descansa en dos indicadores que muestran resultados del cuerpo docente en el campo de la investigación, ya que por esos resultados se otorgan los premios y en ese desempeño se producen las citas. La calidad del profesorado termina midiéndose mediante un insumo referido a la investigación y no propiamente a la docencia. La conclusión que parece afirmarse –que un plantel de buenos investigadores producirá necesariamente procesos de enseñanza de calidad– parece, por lo menos, una simplificación.

El Times Higher Education World University Rankings (THE-TR) asigna a la enseñanza un 30% de los criterios seleccionados para evaluar a las universidades. Además, hay una cuestión previa: el ranking hace una primera selección de las instituciones descartando a las que no cumplen con un requisito relativo a la enseñanza (formar a alumnos en carreras de grado) y otro a la producción en investigación (menos de mil publicaciones en el período de análisis) (Albornoz y Osorio, 2017: 20). Para su evaluación utiliza indicadores distintos a los que vimos en el Ranking de Shanghái. La mitad del peso del criterio (15%) está asignado a una "encuesta de reputación" que se aplica a informantes calificados, mayor-

mente ligados al quehacer universitario. Los otros indicadores aplicados son la proporción de personal académico/estudiantes (4,5%), la proporción de programas de doctorado sobre la cantidad de programas de licenciatura o equivalentes (2,25%) y la proporción de doctorados otorgados sobre la cantidad de personal académico (a la que asigna el segundo mayor peso relativo después de la encuesta: 6%) y los ingresos institucionales (2,25%).

La primera cuestión a tener en cuenta es que para este ranking, cuyo objetivo es medir "el desempeño de las universidades en investigación intensiva alrededor de sus misiones centrales: enseñanza, investigación, transferencia de conocimiento y perspectiva internacional" (Albornoz y Osorio, 2017: 19), la misión de enseñanza se completa solo si la universidad desarrolla formación en carreras o programas de grado (o de pregrado, según otra denominación corriente en castellano), es decir: de licenciatura o equivalentes. Esto supone considerar que los doctorados están más ligados a la función de investigación que a la de docencia. Solo las instituciones con estas características son consideradas para la conformación del ranking.

Como habíamos dicho, la "encuesta de reputación" es el indicador principal del criterio "Enseñanza", lo que constituye una medición de resultados indirecta y parcialmente diferida. La reputación de una universidad es un resultado que se construye con la participación de muchos factores, algunos muy poco conectados con los procesos de enseñanza (estrategias de marketing, visibilidad físi-

ca y otros) y sus resultados directos. Por un lado, esta imagen de la universidad se retroalimenta de los propios rankings que la exponen y contribuyen a que los actores la identifiquen y le asignen niveles de calidad relativos; con los resultados de las encuestas, los rankings reproducen una percepción que ayudaron a construir. Por otro lado, la reputación tiene carácter holístico y generaliza percepciones que muchas veces corresponden a un departamento, facultad o carrera. Finalmente, actúa de manera retroactiva y puede sostenerse en el tiempo sin receptar los cambios que puedan producirse en el desempeño institucional, sea cual fuere su impacto en la calidad.

El segundo indicador, en razón de su peso dentro del criterio "Enseñanza", es la relación entre la cantidad de doctorados otorgados respecto de la cantidad de personal académico (6%). Este indicador actúa a la inversa del que le sigue en ponderación (4,5%), la relación docentes/alumnos, ya que en este último la consideración mejora cuando la relación es baja, mientras que en el primero sucede al revés: cuantos más títulos de doctor se otorguen por académico, mejor consideración recibirá la institución. De las tres ratios que se consideran en este criterio, dos de ellas incluyen en uno de sus términos la enseñanza del máximo nivel: los doctorados. La otra es la relación entre programas de doctorado respecto de los de licenciatura, en la que también, como con los docentes y los alumnos, la baja relación se valora como factor de mayor calidad. El último indicador son los ingresos institucionales (2,25%),

que reúne dos aspectos: por un lado, la capacidad de invertir con que cuenta la institución; y por el otro, una señal de calidad muy característica de los sistemas de mercado: el "precio" valora los servicios que la universidad ofrece.

Resumiendo, los factores internos sobre los que se sostiene la evaluación de la calidad en la enseñanza de las universidades en este ranking son la relación docente/alumno (un indicador comúnmente admitido como un insumo que denota calidad), la disponibilidad de inversión (indirectamente considerada a través de los ingresos, a los que también se acepta frecuentemente como insumo valioso para evaluar la calidad) y dos indicadores que califican la enseñanza en general y la enseñanza de grado (o pregrado) en particular, en relación con el nivel de doctorado a los que se asigna. En total, el 8,25% de la ponderación sobre los 30 puntos porcentuales que corresponden a todo el criterio "Enseñanza".

Este ranking incorpora como criterio lo que denomina una "perspectiva internacional", que tiene en cuenta dos indicadores que suelen considerarse apropiados para estimar la calidad de la docencia: la capacidad de atraer alumnos extranjeros y los docentes internacionales. Si bien la captación de alumnos internacionales puede asumir distintas significaciones en los diversos contextos nacionales y regionales, suele aceptarse que, en cualquier caso, la elección de una universidad de un país distinto al propio implicará aplicar mayor énfasis a la decisión que en el caso de acudir a una institución de un contexto próximo, y eso pondrá en eviden-

cia una capacidad de atracción por parte de la institución elegida, lo que se considera habitualmente un indicador de éxito en la construcción de una imagen de calidad académica. La existencia de profesores internacionales también suele considerarse un indicador de calidad académica, tanto por la capacidad de atracción como por la riqueza que la diversidad de formación y trayectorias aporta al cuerpo docente.

El QS World University Rankings también considera los indicadores de relación de profesores y alumnos internacionales (5% de peso relativo sobre el total), la relación de estudiantes por profesor, en cada facultad (20%) y la reputación de la universidad entre los empleadores (10%) como aquellos que tienen cierta especificidad respecto de la función de docencia. El 40% del peso está asignado a la reputación académica que "da cuenta del punto de vista de los académicos acerca de las instituciones de mejor desempeño en su campo de experticia" (Albornoz y Osorio, 2017: 21). Se trata de la opinión que tienen los pares de la propia disciplina sobre el desempeño de las universidades. Dado que la mayor parte de la información (si no toda) que circula dentro de las disciplinas se refiere a la investigación y la transferencia, es muy probable que el aporte de este indicador esté muy sesgado hacia el desempeño en esa función y no a la de docencia. Una variante de este ranking es el QS-Estrellas, que califica con estrellas las que considera universidades de clase mundial. Entre las ocho categorías que tiene en cuenta están la enseñanza, la internacionalización, la infraestructura, la inclu-

sión y la educación a distancia, que pueden dar cuenta de la función docencia de la universidad, al menos parcialmente.

El QS para América Latina trabaja con siete indicadores, de los cuales la reputación entre los empleadores (20%) y la relación docente/alumno (10%) pueden aportar información sobre la calidad de la enseñanza de un modo más directo, mientras que la relación de doctores sobre el total de los docentes (10%) y la reputación académica (30%) lo hacen de modo más indirecto y con las limitaciones que ya señalamos en otros casos.

El Center for World University Rankings (CWUR) utiliza para la evaluación ocho indicadores, de los cuales tres pueden adscribirse en cierto modo a la función docente. La novedad respecto de otros rankings globales es que estos tres indicadores suman el 75% (25% cada uno) de la ponderación total. De cualquier manera, dos de ellos (la calidad de la educación medida por el número de alumnos y de académicos que ha ganado premios importantes) tienden a representar principalmente logros en investigación, por lo que, tanto para la evaluación de los resultados de la docencia (éxito de los ex alumnos) como la de los docentes en tanto insumo, no se trata de indicadores que específicamente muestren la calidad de la función docente en sentido propio y amplio.

En la Tabla 1 listo los indicadores delos distintos rankings que, de un modo u otro, implican a la función de docencia. En dos casos, la reputación académica y los índices de citación de los profesores, se trata de indicadores que califican la calidad de los docentes

principalmente, sino de manera exclusiva, en tanto investigadores. Los destaco en itálica para mostrar que son, además, los que obtienen un mayor peso en la ponderación, salvo en el CWUR. En otros tres indicadores, la aptitud para la investigación es un componente importante. Son aquellos en los que se meritúa la obtención de premios por parte de ex alumnos y profesores, ya que los premios destacan el desempeño en ese campo y no la aptitud profesional de los graduados o docente de los académicos.

Lo que puede observarse para el conjunto de los rankings globales es que, aun cuando consideran la función de docencia o la enseñanza como parte de los aspectos que hacen a la calidad de una universidad, la miden a través de indicadores que solo muestran capacidades o resultados de investigación. Algunos de ellos, como los premios, son de tan baja ocurrencia en el sistema global e incluso en las instituciones que cuentan con ex alumnos o profesores premiados que, más que mostrar la calidad integral de las universidades, sirven para despegar a una pocas del resto y facilitar de ese modo la jerarquización que operan los rankings.

Otro de los problemas que se manifiestan en la construcción de los rankings es la generalización que realiza la mayoría de ellos. En la Tabla 1 vemos solo un ranking (CWUR) que desagrega también por facultades un indicador respecto de los premios recibidos por los ex alumnos, al que le otorga un peso importante en la ponderación. De esa manera, el CWUR realiza una corrección del

dato agregado que le permitiría mostrar la distribución interna del factor de calidad adjudicado al indicador.

Tabla 1. Rankings globales: indicadores que se adscriben a la función de la docencia.

	SHANGHÁI	THE-TR	QS	QS AL	CWUR
Ex alumnos con Premios Nobel o Medallas Fields, o con diversos premios	10%				25%
Profesores con Premios Nobel o Medallas Fields	20%				
Relación docente/ alumno		4,5%	20%	10%	
Relación doctorados/ licenciaturas		2,25%			
Relación doctorados otorgados/ profesores		6%			
Ingreso institucional		2,25			
Reputación de los empleadores			10%	20%	
Porcentaje de docentes con doctorado				10%	
Encuesta de reputación académica		15%	40%	30%	
Profesores con alto índice de citación	20%			10%	

Empleabilidad de los alumnos					25%
Calidad de las facultades medida por los ex alumnos con Premios Nobel o Medallas Fields, o con diversos premios					25%
Proporción estudiantes internacionales/ locales		5%			
Proporción personal internacional/ locales		5%			
Participación en el total de la ponderación	50%	30%	70%	70%	75%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información presentada en Albornoz y Osorio (2018).

Finalmente, en la reseña de rankings globales que realizan Albornoz y Osorio (2017) se mencionan otros dos: el Ranking de Leiden, que realiza el Centro de Estudios de Ciencia y Tecnología de la Universidad de Leiden, y el Ranking Universitario de Desempeño Académico (URAP), que realiza el Instituto Informático de la Universidad Técnica de Medio Oriente (METU) de Ankara, Turquía. Se trata de rankings enfocados solo en las capacidades de investigación de las universidades y basados casi exclusivamente en el análisis de las publicaciones y su repercusión. Se trata de rankings unidimensionales (Bengoetxea y Buela-Casal, 2013; Albornoz y Osorio, 2107). Por lo tanto, no pueden aportarnos casi

nada de información respecto de la función de la docencia en las universidades analizadas, salvo para ratificar el hecho de que la calificación de las universidades en los rankings se basa principalmente en las capacidades y los resultados de investigación, y de que son muy pocos los que prestan alguna atención a indicadores específicos de la función de docencia.

En la clasificación que realizan Albornoz y Osorio se proponen, además de los llamados rankings globales, otras dos categorías: rankings académicos y rankings nacionales. En la primera de estas categorías se describen tres casos, dos de los cuales incluyen indicadores como los que revisamos arriba (premios de alumnos y profesores, profesores citados), con el detalle de que trabajan por grandes áreas del conocimiento). El tercero, el U-Multirank de la Unión Europea, clasifica a las universidades en cuatro rankings, uno de ellos sobre enseñanza y aprendizaje, fundamentalmente descriptivo. La información que proporciona, que puede trabajarse por universidad y por área del conocimiento, o comparando universidades, muestra indicadores sobre número de estudiantes con diversas desagregaciones, estudiantes internacionales, porcentaje de alumnas mujeres, personal académico, período de estudio, tasa de matrícula para estudiantes nacionales y tasa de matrícula para estudiantes internacionales (Albornoz y Osorio, 2017: 30).

Cinco de los rankings reseñados por estos autores en la categoría de ranking nacionales están dedicados exclusivamente a la investigación y trabajan principalmente con indicadores bibliométri-

cos y de citaciones, sin incluir alguno que pueda adscribirse a la función de docencia, o evalúan a las universidades por su exposición en internet. En cambio, un sexto ranking nacional, el Ranking de Universidades Españolas (ISSUE), nos interesa especialmente porque es, de todos los que hemos analizado, el que más detalladamente propone indicadores específicos. Este ranking divide su análisis de las universidades en tres dimensiones: docencia, investigación, innovación y desarrollo tecnológico. A cada dimensión se le asigna un peso de 100 puntos, distribuidos en cuatro ámbitos: recursos, producción, calidad e internacionalización. La distribución de los puntos al interior de cada dimensión varía y los "ámbitos" se miden con varios indicadores por cada uno de ellos. La participación de indicadores específicos para medir la docencia es de un tercio de la ponderación total y los otros dos tercios van por partes iguales para la medición de capacidades y productos de investigación, en línea con la práctica hegemónica para los rankings, y las patentes y los contratos, lo que es novedoso para los casos revisados aquí. Para la dimensión "Docencia", los indicadores y la ponderación son las siguientes:

Tabla 2. Dimensión "Docencia" (ISSUE).

Recursos	• Profesor doctor por cada cien alumnos • Presupuesto/Alumnos • Profesor doctor/Profesores	25,4%
Producción	• Tasa de éxito • Tasa de evaluación • Tasa de abandono	30,4%
Calidad	• Índice de capacidad de atracción • % de estudiantes de posgrado • Notas de corte	23,9%
Internacionalización	• % de alumnos extranjeros • % de alumnos en programas de intercambio • % de alumnos matriculados en programas de lenguas no oficiales	20,3%

Fuente: Albornoz y Osorio (2018: 35).

El mayor peso en la ponderación está asignado a la producción, con tres indicadores de resultados que tienen que ver directamente con el desenvolvimiento de los alumnos. Los recursos se miden con información sobre los profesores (donde la condición de doctor es el eje) y la inversión por alumno. Los indicadores de calidad contabilizan desempeños institucionales como la capacidad de captar alumnos de otras regiones, la capacidad de captar a los de mejores notas y la mayor proporción de estudiantes de posgrado. La internacionalización recurre a los indicadores habituales para ese aspecto, con el agregado de una novedad: el porcentaje de alumnos matriculados en lenguas no oficiales (las

lenguas extranjeras, distintas al español, y las lenguas oficiales de las respectivas comunidades autonómicas).

Aun aceptando que la valoración de las universidades que realiza este ranking sigue dando un peso muy importante a la investigación y, adicionalmente, uno equivalente a la innovación y al desarrollo tecnológico, la incorporación de una batería de indicadores específicos de la función de docencia lo hace especial e interesante para nuestro análisis. Lo primero que muestra es una idea acerca de cómo medir la calidad de la enseñanza de una universidad. Lo segundo es que, para hacerlo, precisa información que no parece estar disponible en el contexto global (tasa de éxito, tasa de evaluación); o se trata de información muy propia de las características del sistema universitario español, donde la movilidad interna de los estudiantes es importante (índice de capacidad de atracción) y el sistema de ingreso se hace por selección mediante una competencia por vacantes a partir de una nota (nota de corte). Incluso más allá de estos casos, tampoco suelen estar disponibles para todos los países muchos otros de los datos que requieren los indicadores, especialmente los de internacionalización. Parece razonable deducir que el carácter nacional de este ranking permite recurrir a una cantidad mayor de indicadores, porque a su vez es mayor la información disponible en ese ámbito; además estos indicadores que son posibles en el contexto nacional son principalmente los que se refieren a aspectos de la enseñanza con mayor pertinencia y cierta especificidad.

En la misma línea está el ranking de las universidades del Reino Unido que publica el Sunday Times (UK THES). Este ranking incluye indicadores de la selección de estudiantes, relación docentes/alumnos, éxito de los estudiantes, gasto de biblioteca, número de estudiantes de posgrado y calidad del empleo de los graduados, entre otros, pero centrándose siempre en información relativa a la función de docencia (Barsky, 2012: 36).

CONCLUSIONES

De todo lo dicho, podemos deducir, si no conclusiones, al menos algunas conjeturas.

Los rankings de universidades evalúan y jerarquizan a las universidades principalmente por sus capacidades y resultados en la función de investigación.

Entre otras razones relativas a los objetivos originales de algunos rankings (aportar indicadores de mejora de instituciones en la función investigación, orientar la elección de posgrados), podría existir una razón de oportunidad en esta opción. Es probable que se utilicen los datos que están disponibles de los aspectos más fácilmente medibles. Y está claro que existe una mayor disponibilidad de información estandarizada y global sobre la investigación que sobre la docencia.

Puede ser que, de los datos de docencia que se relevan en las estadísticas nacionales, muchos no sean del todo confiables para

mostrar calidad. La tasa de egreso, el rendimiento académico de los alumnos, la duración real de la carrera contra la duración teórica e incluso la relación docente-alumno son indicadores que dependen de información que no siempre está homologada entre las oficinas de estadísticas de los distintos países, que en muchos casos requieren de una interpretación dentro del contexto de cada sistema de educación superior y que resultan en una dificultad concreta para evaluar la función docente de las universidades (Barsky, 2012: 53).

Es posible pensar que el recurso a los datos sobre investigación que se verifica en la mayoría de los rankings a la hora de evaluar las universidades se deba a que se trata de datos que cuentan con una evaluación previa que los legitima. Tanto las citaciones como la producción de artículos indexados cumplen con esta condición, sea porque hayan pasado por la evaluación por pares para su publicación o porque el que realiza la cita es también un par y evalúa como positiva la contribución a su trabajo que el artículo citado le ofrece. Lo mismo puede decirse de la información alrededor de los doctorados, ya sea referida a proporción de programas o carreras, profesores con título máximo o alumnos cursando en ese nivel.

La calidad del cuerpo docente se reduce casi exclusivamente a cuatro indicadores: cantidad de doctores, cantidad de citas, cantidad de publicaciones, premios recibidos. Los cuatro hacen relación a las competencias de los profesores para la investigación.

Las encuestas de reputación también cuentan con ese plus de legitimación, más allá de que en algunos casos el modo de selección de los informantes debería ser revisado con un rigor técnico que justifique la legitimidad que se les asigna.

De los indicadores que más específicamente se pueden asociar a resultados de la función de docencia, dos de los más utilizados cuentan también con esa legitimación previa: ex alumnos con premios y empleabilidad de los egresados.

Parece ser que hay una convicción extendida de que la calidad de la universidad está directamente relacionada con la calidad de la investigación que realiza.

No está claro que el gran público sepa que lo que le están mostrando los rankings es la capacidad de las universidades en orden a la función de creación del conocimiento, más allá de los sesgos con que eso se realiza y que muchos han señalado.

Más allá de las dificultades técnicas e ideológicas que sobre los rankings se han venido diciendo en múltiples trabajos (Barsky, 2012; Pérez Rasetti, 2010 y 2011), al prescindir de mediciones más directas sobre una de sus funciones importantes (la que incide más directamente en la vida social e individual de muchas personas), la opción por la función de investigación para medir la calidad de las universidades sesga los resultados de una manera que pone en cuestión su utilidad y que, también, puede tener impactos negativos en las políticas públicas de educación superior y en las estrategias institucionales de mejoramiento de la calidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albornoz, M. y Osorio, L. (2017). Uso público de la información: el caso de los rankings de universidades. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-–CTS, 12*(34), 11-49. Recuperado de https:// ojs.revistacts.net/index.php/CTS/article/view/2/1

Albornoz, M. y Osorio, L. (2018). Rankings de universidades: calidad global y contextos locales. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS, 13*(37), 13-51. Recuperado de https:// ojs.revistacts.net/index.php/CTS/article/view/48/46

Barsky, O. (2012). Acerca de los rankings internacionales de las universidades y su repercusión en la Argentina. *Debate Universitario, 1*(1), 30-78. Recuperado de https://debate.revistasuai.ar/index.php/debate/article/view/163/42 Barsky, O. (2014). *La evaluación de la calidad académica en debate: los rankings internacionales de las universidades y el rol de las revistas científicas.* Buenos Aires: Teseo/ Universidad Abierta Interamericana.

Bengoetxea, E. y Buela-Casal, G. (2013). The new multidimensional and user-driven higher education ranking concept of the European Union. *International Journal of Clinical and Health Psychology,* 13, 67-73. Recuperado de http://www.sciencedirect.com/science/ article/pii/S1697260013700097

Pérez Rasetti, C. (2010). El marketing pretencioso de los rankings de universidades. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS, El debate: Rankings de universidades, a favor y en contra, Texto II,* Foro CTS. Recuperado de http://www.revistacts.net/elforo/345-el-debate-rankings-de-universidades-a-favor-y-en-contra

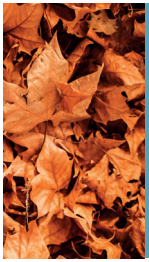
Pérez Rasetti, C. (2011). Construcción de indicadores para el sistema de Educación Superior de Iberoamérica/América Latina y el Caribe.

Reflexiones para una propuesta. *OEI-CAECID*. Recuperado de https://www.redindices.org/attachments/article/13/Propuesta%20para%20la%20construcci%c3%b3n%20de%20un%20sistema%20de%20Indicadores%20para%20la%20Educaci%c3%b3n%20Superior%20de%20Iberoam%c3%a9rica.pdf

SOBRE EL AUTOR

Carlos Pérez Rasetti es profesor en Humanidades, especialidad Letras por la Universidad Nacional del Sur; profesor titular e investigador de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, donde dirige la Especialización en Gobierno y Gestión de la Universidad (carrera interinstitucional, en conjunto con la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires); director de la Especialización en Docencia Universitaria de la Universidad Nacional de José C. Paz y director de la Maestría en Gestión y Evaluación de la Educación Superior en la Universidad Gastón Dachari. Fue Subsecretario de Educación de la Provincia de Santa Cruz a partir de la recuperación democrática en diciembre de 1983 y hasta 1985. Fue rector del Instituto Universitario de Santa Cruz, adscripto a la UNS, y rector de la UNPA (1987-1995). Fue diputado provincial en Santa

Cruz entre 1995 y 2000. Entre 2000 y 2004 fue miembro del directorio la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y coordinó las subcomisiones de Evaluación Institucional y de Acreditación de Grado. Integró la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior (2001-2002). Fue asesor de la Secretaría de Políticas Universitarias entre 2004 y 2006 participando en la creación de políticas como la experiencia piloto de Contratos Programa, el Programa de Calidad y otros. A partir del 2006 y hasta 2012 fue Secretario Ejecutivo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), participó en la creación del Programa de Expansión de la Educación Superior y en el de Competencias de Acceso a la Educación Superior. Fue director de la Maestría en Gestión de la Educación Superior y de la Especialización en Docencia de la Educación Superior (Universidad Nacional de La Matanza, 2007-2018). Entre 2012 y 2013 fue Subsecretario de Formación en el Ministerio de Defensa, responsable de las políticas hacia los Institutos Universitarios de las FFAA y del diseño de la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), y fue también Subsecretario de Planeamiento y Formación en el Ministerio de Seguridad. Fue Coordinador de la Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red IndicES) desde su fundación en 2016 hasta 2019, actualmente integra el Grupo de Expertos de la Red. Asesora a varias universidades en temas de gestión, organización institucional y calidad. Es autor de numerosas publicaciones sobre Educación Superior y dictó cursos de posgrado y conferencias en universidades de Argentina y América Latina.



Carlos Pérez Rasetti, autor de *La evaluación de la universidad*, es un conocedor profundo y comprometido con el tema y un actor implicado en la política y la gestión universitaria, tanto desde las instituciones como del sistema. Siendo Rector de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral participó en la primera experiencia piloto de evaluación institucional junto con las universidades nacionales de Cuyo y el Sur; tiempo después fue miembro del Directorio de la CONEAU y más tarde Secretario Ejecutivo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES). Es un investigador activo que dirige programas de posgrado sobre gestión universitaria y es consultado por instituciones nacionales y extranjeras. Sin lugar a duda, este libro es una contribución importante y necesaria para tener una mirada global actual y prospectiva de la cuestión universitaria argentina.

[Extracto del Prólogo de Carlos Marquis]

ISBN 978-987-8262-82-6

EDUNPAZ Editorial Universitaria

UNPAZ Universidad Nacional de José C. Paz