

EL IMPACTO DE LA CONEAU EN UNIVERSIDADES ARGENTINAS

Ángela Corengia

teseo 


**UNIVERSIDAD
AUSTRAL**
Escuela de Educación

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, se ha producido un fuerte incremento en la adopción de sistemas de aseguramiento de la calidad en la educación superior. El “aseguramiento de la calidad” comprende un conjunto de mecanismos, procedimientos y procesos cuyo propósito es asegurar un tipo de calidad deseada de acuerdo con la misión específica de cada institución o con los estándares previamente definidos para las carreras. Según esta concepción, “aseguramiento de la calidad” implica el diseño y la implementación de procesos tanto de “evaluación” como de “acreditación” (Harvey y Green, 1993).

Según la información relevada, el número de países que han adoptado sistemas de aseguramiento de la calidad era de 68² en 2002 y de aproximadamente 146 en 2006.³

Si bien se puede afirmar que la evaluación y la acreditación de la calidad universitaria es una práctica consolidada en algunos países como Estados Unidos, no es así en el resto del mundo. Los países europeos y latinoamericanos utilizan este instrumento desde hace relativamente pocos años, y los asiáticos recién lo incorporaron a fines de los años noventa.

En Argentina, desde la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) (1995) se pusieron en marcha, de

² Año 2002: países con sistemas de aseguramiento de la calidad: *I. Europa del Este y Asia Central*: 1. Bulgaria, 2. Eslovaquia, 3. Eslovenia, 4. Estonia, 5. Grecia, 6. Hungría, 7. Letonia, 8. Lituania, 9. Mongolia, 10. Polonia, 11. República Checa, 12. Rumania, 13. Rusia, 14. Turquía. *II. Asia del Este y Pacífico*: 15. Australia, 16. China, 17. Corea, 18. Filipinas, 19. Hong Kong, 20. Indonesia, 21. Japón, 22. Malasia, 23. Nueva Zelanda, 24. Singapur, 25. Tailandia. *III. América Latina y el Caribe*: 26. Argentina, 27. Belice, 28. Bolivia, 29. Brasil, 30. Chile, 31. Colombia, 32. Costa Rica, 33. Ecuador, 34. El Salvador, 35. Jamaica, 36. México, 37. Nicaragua, 38. Perú, 39. República Dominicana, 40. Venezuela. *IV. Medio Oriente y África del Norte*: 41. Israel, 42. Jordania. *V. Asia del Sur*: 43. India, 44. Pakistán. *VI. África Subsahariana*: 45. África del Sur, 46. Costa de Marfil, 47. Gana, 48. Kenia, 49. Mauricio, 50. Namibia, 51. Nigeria. *VII. Europa Occidental y América del Norte*: 52. Alemania, 53. Austria, 54. Bélgica, 55. Canadá, 56. Dinamarca, 57. Estados Unidos, 58. España, 59. Finlandia, 60. Gran Bretaña, 61. Francia, 62. Holanda, 63. Islandia, 64. Italia, 65. Noruega, 66. Portugal, 67. Suiza, 68. Suecia. Fuente: Brunner (2005), sobre la base de The World Bank, *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*, 2002, e información adicional. De esos 146 países, 88 llevan a cabo algún tipo de sistema de acreditación formal, 40 están adoptando un mecanismo de acreditación formal y 18 utilizan algún tipo de mecanismo de evaluación. Fuente: *Global University Network for Innovation* (2006).

manera sistemática, procesos de evaluación de instituciones universitarias y de acreditación de carreras de grado (artículo 43 de la Ley de Educación Superior 24521 —LES—)⁴ y de posgrado.

Hasta mediados de la década de 1990, las experiencias de autoevaluación institucional habían sido muy limitadas, y la incorporación de las actividades de evaluación a la política universitaria fue fuertemente resistida por la dirigencia universitaria estatal, con algunas excepciones.⁵ También las universidades privadas tradicionales, que habían superado el largo período de fiscalización por parte del Ministerio de Educación, manifestaron su preocupación por las nuevas regulaciones. No fue el caso de comunidades académicas en ciencias básicas y aplicadas que, a partir de la creación en 1993-1994 de la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) y del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEC), encontraron instancias de financiamiento público orientado a la mejora de la calidad, condicionadas a procesos de evaluación externa y formulación de programas de mejora.

⁴ Los títulos que han sido declarados de interés público hasta la actualidad son: Arquitectura, Biología, Bioquímica, Farmacia, Geología, Licenciatura en Computación / Sistemas, Ingeniería en Computación / Sistemas, Ingeniería Aeronáutica, Ingeniería en Alimentos, Ingeniería Ambiental, Ingeniería Civil, Ingeniería Eléctrica, Ingeniería Electromecánica, Ingeniería Electrónica, Ingeniería en Materiales, Ingeniería Mecánica, Ingeniería en Minas, Ingeniería Nuclear, Ingeniería en Petróleo, Ingeniería Química, Ingeniería en Agrimensura, Ingeniería Industrial, Ingeniería Hidráulica, Ingeniería en Recursos Hídricos, Ingeniería Biomédica y Bioingeniería, Ingeniería Metalúrgica, Ingeniería en Telecomunicaciones, Ingeniería Agronómica, Ingeniería en Recursos Naturales, Ingeniería Forestal, Ingeniería Zootecnista, Medicina, Odontología, Psicología, Química y Veterinaria. Sin embargo, no todos estos títulos han sido objeto de acreditación. Además de la declaración de interés público de una carrera, el lanzamiento de un proceso de acreditación por parte de la CONEAU requiere que el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades, establezca las actividades reservadas al título, la carga horaria mínima, los contenidos curriculares básicos, los criterios de intensidad sobre la formación práctica y los estándares de acreditación. La Resolución Ministerial que fija estos elementos es la norma central para la acreditación de cada carrera de interés público. Hasta ahora, el Ministerio de Educación ha dictado las resoluciones que establecen dichos parámetros para los títulos de médico, 18 especialidades de ingeniería, ingeniero agrónomo, farmacéutico, bioquímico, veterinario, ingeniero industrial, ingeniero agrimensurador, bioingeniero, ingeniero biomédico, ingeniero metalúrgico, arquitecto, odontólogo, licenciado en Ciencias de la Computación, licenciado en Sistemas, licenciado en Sistemas de Información, licenciado en Análisis de Sistemas, licenciado en Informática, ingeniero en Computación, ingeniero en Sistemas de Información e ingeniero informático, psicólogo, licenciado en Psicología, licenciado en Química, licenciado en Geología, licenciado en Ciencias Geológicas, ingeniero forestal, ingeniero en Recursos Naturales, ingeniero zootecnista, biólogo, licenciado en Ciencias Biológicas, licenciado en Biología, licenciado en Biodiversidad, licenciado en Ciencias Básicas con orientación en Biología. El dictado de estas resoluciones marca el ritmo de incorporación de carreras a los procesos de acreditación. Fuente: www.coneau.edu.ar, octubre de 2014.

⁵ Se entiende por dirigencia las autoridades universitarias y la conducción del movimiento estudiantil y el gremio docente (Corengia, 2005).

El FOMEC y la CAP se constituyeron en los principales antecedentes de la CONEAU.⁶

Actualmente, habiendo transcurrido casi veinte años desde la creación de la CONEAU, surge la necesidad de realizar más investigaciones que permitan pasar de las conjeturas y aproximaciones a las evidencias empíricas del impacto de estas políticas y procesos de evaluación y acreditación en el mejoramiento de las funciones sustantivas de la universidad argentina y en la percepción de los actores ante este nuevo fenómeno evaluativo.

Al respecto, se citan las palabras de Sánchez Martínez en el acto de conmemoración de la década de funcionamiento de la CONEAU 1996-2006:

No existen evidencias contundentes de que la evaluación haya contribuido a desencadenar procesos más generalizados de cambio y mejoramiento institucional. La pregunta sobre si los procesos de evaluación y acreditación están realmente incidiendo en las funciones sustantivas de las universidades es, en mi opinión, todavía eso, un interrogante, que requiere ser analizado y convenientemente evaluado (Sánchez Martínez, 2006: 7).

Si bien se han realizado inferencias basadas principalmente en la información disponible en la CONEAU, hasta el momento son escasas las investigaciones que se aproximan a constatar los cambios producidos en las principales funciones de las instituciones universitarias como consecuencia de las políticas de evaluación y acreditación; tampoco se ha dimensionado su magnitud.

Con esta investigación se busca responder a las siguientes preguntas: ¿cuál es el impacto de la política y de los procesos de evaluación institucional y de acreditación de carreras de grado y posgrado en las funciones de docencia, investigación, extensión y gestión de las universidades argentinas? ¿Qué percepción tienen los directivos de las instituciones universitarias acerca de estas políticas y procesos? Realizamos este análisis desde la perspectiva del neoinstitucionalismo (Powell y Dimaggio, 1991) y desde el enfoque interalista del análisis organizacional (Clark, 1991).

En síntesis, esta investigación da cuenta del impacto de la política de evaluación y acreditación universitaria argentina en las funciones sustantivas de la universidad: docencia, investigación, extensión y de la percepción de actores involucrados. El estudio comprende también el análisis de impacto en la gestión institucional (planeación estratégica y operativa, desenvolvimiento de las actividades universitarias sustantivas, etcétera).

⁶ La CAP fue creada por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en 1994. Según la categoría de acreditación de la CAP, el posgrado podía solicitar distintos tipos de cooperación para su financiamiento. El FOMEC fue creado en 1995 con financiamiento parcial del Banco Mundial. Tenía como finalidad brindar apoyo financiero a las mejoras en la enseñanza de las universidades estatales. "De esta forma, la asignación de recursos constituyó una política de estímulo a la evaluación en el sector estatal" (Del Bello *et al.*, 2006: 350).

Se trata de un estudio cualitativo de naturaleza descriptiva-evaluativa. Se utiliza el “estudio de casos” como estrategia de investigación empírica (Yin, 1984; Neiman y Quaranta, 2006). La primera etapa se realizó sobre la base de fuentes documentales públicas (resoluciones de acreditación de carreras, cartas de rectores, informes de evaluación externa). En la segunda etapa se buscó conocer la opinión que los actores institucionales, principalmente directivos, de universidades públicas y privadas tienen sobre el impacto de esta política en el mejoramiento (o no) de las funciones universitarias.

Se trata de un estudio de cuatro universidades seleccionadas por “tipo de gestión” (dos estatales⁷ y dos privadas), tamaño (dos grandes/medianas y dos pequeñas), año de creación (dos antiguas y dos creadas después de los noventa) y ubicación geográfica (dos del interior del país y dos del aglomerado metropolitano de Buenos Aires). Como criterios constantes se tuvieron en cuenta que las universidades elegidas hubieran implementado los tres procesos cuyo impacto se intenta medir: evaluación institucional, acreditación de carreras de posgrado y acreditación de carreras de grado (particularmente se eligieron universidades que tuviesen carreras de grado de Medicina y/o Ingeniería acreditadas, ya que estas disciplinas fueron las primeras incluidas en el régimen estatal de acreditación obligatoria —art. 43 de la Ley de Educación Superior 24521/95—).

Este libro, producto de una tesis doctoral (Corengia, 2010), se divide en diez secciones. Primero, esta introducción. Luego, se define el problema, se analiza el contexto sociohistórico y se exponen los objetivos y la justificación de la investigación. A continuación se presenta el estado del arte realizado a partir de investigaciones nacionales e internacionales. Se exponen también los lineamientos teóricos utilizados para abordar el estudio de impacto de una política pública. Se incluye una breve revisión terminológica. Después se describe el funcionamiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad de 11 países europeos: Dinamarca, Noruega, Suecia, Finlandia, Austria, Italia, Suiza, Alemania, Holanda, Reino Unido y Francia. También se describe la organización “paraguas” de las agencias europeas de aseguramiento de la calidad: European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), del Consorcio Europeo para la Acreditación (ECA) y del registro europeo European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR). La fuente principal de recolección de esta información fue la visita *in situ* realizada a 15 agencias de aseguramiento de la calidad pertenecientes a estos países. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a sus integrantes.⁸

⁷ Se habla de gestión “estatal” y no de gestión “pública” porque se prefiere utilizar el término “público” para referirnos a la educación superior como “bien público”, ya sea que la provea el Estado o la sociedad civil.

⁸ Es de señalar que este apartado fue ampliado y publicado en Corengia, Á.; Del Bello, J. C.; Pita Carranza, M., y Adrogué, C. (2014), “Quality Assurance Systems of Higher Education Institutions in Europe. Origin, Evolution and Trends”, en revista *Gestió Universitària na*

A continuación, se desglosan la metodología utilizada y los criterios de selección de cada caso en función de categorías conceptuales y metodológicas. En los capítulos 6, 7, 8 y 9 se presentan los resultados hallados a partir del análisis de fuentes documentales —informes de evaluación externa, carta de rectores y resoluciones de acreditación de carreras de CONEAU— y de las entrevistas realizadas para cada uno de los casos seleccionados. Por último, se plantean la discusión y la conclusión acerca de los resultados encontrados en los estudios de casos, y el rol que cumple la política de evaluación y acreditación para el mejoramiento de las funciones sustantivas de la universidad y de su gestión.

Se agregan tres apéndices. En el apéndice I se detalla el universo de universidades argentinas según la implementación (o no) de procesos de evaluación institucional, de acreditación de carreras de grado y de posgrado (a la fecha de realización de este estudio). En el apéndice II se presentan las áreas de análisis, las dimensiones, las preguntas que guiaron el análisis de contenido y las fuentes de información utilizadas para dicho análisis. En el apéndice III se incluyen las guías de entrevistas e información referida a cada una de ellas, tanto las realizadas en las agencias europeas de aseguramiento de la calidad como en las universidades de Argentina.

EDUCACIÓN

Con esta obra, la autora se propone pasar de las conjeturas a las evidencias empíricas del impacto de las políticas y los procesos de evaluación y acreditación de la calidad en las funciones universitarias (docencia, investigación, extensión y gestión) y en los actores institucionales. Mediante las profusas evidencias recolectadas, se pudo concluir que los procesos de evaluación institucional tienen un impacto más bien leve en las instituciones, apuntando que la ausencia de instrumentos de apoyo estatal a la mejora institucional limita el alcance de la política pública, así como la ausencia de "sanciones" en términos del marco legal vigente. Por el contrario, se concluye que el impacto a nivel de cambios fácticos —y no meramente enunciativos— es importante en los procesos de acreditación de carreras de grado de profesiones reguladas. En el caso de la acreditación de posgrados, se observa una resonancia menor, producto de las "estrategias adaptativas" que adoptan las instituciones para superar las evaluaciones críticas de los pares disciplinares. Finalmente, el análisis sobre las percepciones de los actores es muy sugerente, a partir de la aplicación de una propuesta analítica que las agrupa en un continuo que va desde la "adopción plena" a la "resistencia pasiva", pasando por la "adopción pragmática".

Ángela Corengia es licenciada en Administración por la Universidad Nacional de Cuyo. Especialista, magíster y doctora en Educación por la Universidad de San Andrés. Se ha desempeñado como directora de la Oficina de Evaluación Institucional de la Universidad Austral, donde lideró el segundo proceso de autoevaluación institucional (2010-2013) y diseñó las bases para el Plan Estratégico 2014-2020. Fue becaria doctoral de la ANPCyT y becaria posdoctoral del CONICET. Actualmente, es profesora investigadora e integrante del Consejo de Dirección de la Escuela de Educación de la Universidad Austral. Sus temas de investigación versan sobre el efecto de las políticas públicas de evaluación y financiamiento en la mejora de la calidad universitaria. Ha publicado numerosos capítulos de libros y artículos científicos.


teseo


9 789877 230192