

Política de evaluación y acreditación universitaria argentina¹

Por: Angela Corengia y Silvana Miceli

Génesis del diseño de la política pública de aseguramiento de la calidad universitaria

Introducción - Nuevos vientos en el mundo y en la Universidad

Corría la década del 90 en Argentina. En una fría mañana del 1^a de junio de 1995, tomando su habitual café con leche, Julio Alfaro pensó que los cambios en el mundo en su gran mayoría suelen percibirse como lejanos para los ciudadanos, pero esta vez ya sentía los vientos de las nuevas tendencias llegar a su entorno: la Universidad. Julio era Licenciado en Ciencias Políticas y Magister en Políticas Públicas. Hacía ya unos años que se desempeñaba como asesor técnico en una universidad de gestión privada, la Universidad Rioplatense, además de dictar clases sobre política educativa en otras instituciones de educación superior. Conocía el mundo de la Universidad tanto como su propio hogar, y aseguraba que nunca había conocido un sistema más parecido al federalismo como esta institución: en su seno convivían unidades con mayor o menor grado de autonomía (llamadas facultades, unidades académicas, disciplinas...) coordinadas por una autoridad central con mayor o menor grado de decisión de acuerdo a las diversas tradiciones institucionales. Julio se desempeñaba también como asesor dentro de la Comisión de Ciencia y Técnica del Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP), poniendo en práctica su doble rol de docente-investigador y de analista de políticas públicas educativas.

Por la tarde tendría su habitual reunión en la Comisión del CRUP. Desde hacía unas semanas trabajaba en un informe que le había solicitado el Consejo sobre el proyecto de Ley de Educación Superior que se estaba tratando en el Congreso Nacional. Las universidades privadas, como parte del sistema universitario, deberían mostrar su posición en respuesta a la política de evaluación de la calidad de la educación superior que ya se había instalado en la agenda pública. En unos pocos años había pasado mucha agua bajo el puente de los sistemas de evaluación. Y actualmente estaba

¹ El caso fue elaborado principalmente en base a Corengia (2005), complementado con Miceli (2016). Los actores principales como así también los diálogos expuestos son ficticios y sólo tienen una finalidad pedagógica.

trabajando en su informe, recordando los hitos pasados y preguntándose cómo terminaría todo este asunto. Julio había participado de la mayoría de estos hitos, siempre desde su rol de representante del CRUP. Pero, habiendo vivido la universidad desde los 18 años, nunca podía despegarse del espíritu de estudiante que caracteriza a todo académico. Y ayer, 31 de mayo de 1995, había tenido lugar uno de los acontecimientos que más lo habían impactado en estos últimos años. Subiendo las escaleras de la Estación Congreso de la Línea A, se encontró con un mundo de universitarios que se habían concentrado frente al Congreso de la Nación para repudiar el anteproyecto de la Ley de Educación Superior que se estaba tratando en el recinto. Este abrazo estudiantil dejaba en evidencia la falta de consenso que existía para la aprobación de esta ley que ponía en crisis la autonomía universitaria y la equidad educativa. Los estudiantes, que para Julio eran los principales actores del sistema universitario, pedían ser escuchados a partir de una consulta popular vinculante sobre este proyecto en cuestión.

El abrazo estudiantil había dejado en estado de shock a Julio. Aún no podía olvidarse de esa imagen. Cuánta agua había corrido bajo el puente de la evaluación de la calidad, y cuánta agua más debía ser corriendo... lo vivido en años pasado se le vino a la cabeza, y comenzó a recordar uno tras otro todos aquellos hechos que llevaron a la necesidad de sancionar esta Ley de Educación Superior. Era temprano, aún le quedaba tiempo para recordar y para ir a la reunión en el CRUP con el pasado vivo en su momento, sólo así podría entender qué estaba pasando hoy y cómo se resolvería el cuestionamiento a la calidad de la educación superior en el futuro. Prendió la tele y puso el noticiero. Dos periodistas de dudoso conocimiento de política estaban debatiendo cual eruditos sobre la reelección de Carlos Menem el mes pasado. El 49,94% de la población argentina había elegido a la dupla Menem-Ruckauf el 14 de mayo. Y ya era claro que la administración continuaría con las mismas políticas económicas que habían implementado en la primera presidencia. Bendita década del 90, llena de oportunidades y amenazas, ¿qué nuevas reformas estaban por venir?

La década del 90: años de revisión y reforma

A partir de la década del 90 los Estados latinoamericanos habían comenzado a implementar una serie de reformas en respuesta a la crisis que vivía el modelo de Estado de Bienestar que se venía sosteniendo. Problemáticas tales como la inflación, el crecimiento del gasto público, la crisis fiscal y el aumento de las funciones a cargo del Estado llevaron a los gobiernos latinoamericanos a adaptarse, gradual o bruscamente, a las recomendaciones en política económica que promocionaba el Consenso de Washington. Estas reformas de 1° generación se propusieron encoger el aparato estatal sin necesariamente mejorarlo (Osztak, 1999), dado que el Estado se encargaba de funciones que podrían ser desarrolladas por la sociedad civil, el mercado y otros sectores jurisdiccionales. Se trató de un desprendimiento de sectores a través de herramientas tales como la privatización, la desregulación, la terciarización de servicios y la transferencia a niveles inferiores de gobierno. Estos primeros cambios se

caracterizaron por ser una reforma “hacia afuera” del Estado, desprendiéndose de muchas de sus funciones (Oszlak, 1999).

La estabilidad cambiaria había logrado frenar la inflación galopante de fines de los 80, pero aún había que reordenar el Estado. En este contexto, ya se estaban analizando políticas de segunda generación, las cuales se consideraron reformas “hacia adentro”, dado que estuvieron dirigidas al fortalecimiento institucional (Oszlak, 1999). Se intentaba redefinir el papel del Estado a través de la “reinención del gobierno” buscando mayor efectividad en la acción estatal. Los objetivos de esta segunda generación de reformas se dirigieron hacia la orientación al ciudadano, responsabilidad por resultados, contratos por objetivos, definición de estándares, incentivo al desempeño, capacitación permanente y mayor transparencia de la gestión pública. Este proceso se comenzaba a conocer como el surgimiento del “Estado Evaluador”, cuya prioridad se encontraba en el fortalecimiento de la planificación y gestión: un Estado que regula a partir de lineamientos generales básicos que están orientados a garantizar determinados niveles de calidad, igualdad de oportunidades, eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos.

Este Estado Evaluador también quiso influir en la relación entre la Universidad, la Sociedad y el Gobierno. Julio siempre había pensado que este contrato que se había mantenido inmune durante muchísimos años en el país debía revisarse. El contexto en Educación Superior ya no era el mismo del que tenían hace 50 años, ni el mismo desde hacía 10 años. En todo el continente latinoamericano se notaba una tendencia creciente hacia la creación de nuevas instituciones universitarias y no universitarias, diversificación de las ofertas académicas tanto en el grado como en posgrados, y aumento sostenido de la cantidad de estudiante en este nivel.² La redefinición del contrato en este nuevo contexto implicaría un aumento de la intervención gubernamental sobre las universidades, contraponiéndose con el modelo de plena autonomía del que solían gozar, dado que ahora las instituciones de educación superior deberían responder a las exigencias de rendición de cuentas (Marquina, 2012). Esta redefinición ya se había puesto en marcha, pero los intentos, por más que se contaban como los principales antecedentes, aún no habían consolidado una idea clara sobre los sistemas de evaluación de la calidad en educación superior.

Los primeros intentos de evaluación de la calidad: prueba de ensayo y error

En 1991 se había elaborado el Subproyecto 06: Fortalecimiento de la gestión y coordinación universitaria. Julio recordaba este antecedente como el primer hito que marcó la instalación pública de la evaluación de la calidad en el ámbito universitario. Había sido un acuerdo firmado entre el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el Consejo Interuniversitario Nacional, y había recibido el apoyo financiero del Banco Mundial a través del Programa Nacional de Asistencia Técnica a los Servicios Sociales

² Ver Anexo I con datos estadísticos sobre el escenario en educación superior.

(PRONATAS) y la cooperación técnica del Programa Nacional de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El proyecto preveía una evaluación institucional que se enfocaba en la calidad y pertinencia de las principales funciones de la universidad: docencia, investigación, extensión y servicio, administración, gestión y planeamiento. La evaluación estaría a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación, organismo autónomo del Estado, integrado por el Ministerio de Cultura y Evaluación, el CIN, el Congreso de la Nación y las Universidades Privadas. La evaluación sería integral, constituida por una etapa interna a cargo de las propias universidades y otra externa a través de un comité de pares.

El proyecto no había tenido una cordial bienvenida en el ámbito universitario. Por más que sus autores, Marquis y Sigal, afirmaban que el instrumento de evaluación (compuesto de 45 variables ponderadas y ordenadas de acuerdo a tres categorías: insumos, procesos y productos) se adaptaba a las características propias del sistema universitario argentino, habían cometido un error crucial: no habían solicitado la participación de la comunidad universitaria en su construcción. Por lo tanto, el principal actor había denunciado dicho instrumento como un modelo único de evaluación que no tenía en cuenta la diversidad de instituciones de educación superior, ni la heterogeneidad disciplinar o los diversos contextos de inserción de la universidad. El rechazo del informe final del Subproyecto 06 por parte del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) evidenció el interés de las universidades en participar de la planificación de los procesos de evaluación. No obstante, las universidades privadas no habían tenido una participación activa en esta iniciativa, a pesar que Julio había insistido en que era necesario que se involucraran más proactivamente. En última instancia, ellos eran parte del sistema y, como tal, debían tomar parte en los debates de los temas de agenda. Pero la posición del Juan A Tobías, presidente del CRUP en esa época, había dejado en claro la posición de no participar. Julio recordaba esa breve charla con Tobías:

“Juan, no podemos quedar afuera de este debate, las universidades privadas tienen que dar su posición, porque a nosotros también nos van a evaluar.”

“No estoy de acuerdo, Julio, creo que la falta de participación del CRUP está dejando en evidencia que no compartimos la posición de crear un sistema como el que están planteando Marquis y Sigal con este famoso Subproyecto 06. Cualquier sistema de evaluación universitaria debe estar dado por la propia universidad y no por agentes externos, ya sean burocráticos o del mercado.” (Corengia 2005, 58).

“Sí, lo sé, Juan, pero si nos quedamos afuera tampoco ganamos, porque estas políticas nos van a influir a nosotros también.”

El reconocimiento de elaborar un sistema de evaluación de la calidad educativa, como así también las ansias de participación de todos los actores involucrados, se concretó en la organización del Primer Encuentro Interuniversitario Nacional sobre Evaluación de la Calidad y el Segundo Encuentro sobre Calidad y Evaluación Universitaria, organización por la Universidad Nacional de Salta y la Universidad Nacional de Rosario respectivamente en 1991. La posición del CRUP siguió intacta incluso durante estos encuentros.

En 1993 se sanciona la Ley Federal de Educación, en cuyo Título IX se hablaba de la evaluación en todos los niveles del sistema, sin hacer referencia explícita al nivel universitario. La sanción de la Ley Federal de Educación cambió la posición del CRUP respecto a su participación en los debates.

“Juan, la Ley Federal de Educación ya está sancionada y el tema de la evaluación ya es real, las universidades privadas tenemos que empezar a involucrarnos más. No tenemos opción, esta ley nos toca a todos.”

“Sí, Julio, tenés razón, ya es un hecho del cual hay que participar...”

En 1993 se había instaurado también la Secretaría de Políticas Universitarias como organismo dependiente del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación con el objetivo de definir estrategias para este sector educativo y diseñar políticas públicas de evaluación y seguimiento. El avance del sector público sobre la institución universitaria se hacía cada vez más evidente. Había muchos acuerdos y desacuerdos dentro del ámbito académico. No obstante, había un gran grupo de académicos (entre los que se encontraba Julio) que pensaban que la creación de la SPU tenía una gran ventaja: ahora el país contaba con una estructura formal que permitiera trabajar en la generación de políticas públicas y actuara como foro entre los diversos actores. La estructura de la SPU se complementa con la instauración del Consejo de Planificación Universitaria Regional y el Consejo Nacional de Educación Superior. El primero se encargaría del análisis de las ofertas en el nivel superior, mientras que el segundo asesoraría al Ministerio de Cultura y Educación de la Nación en las orientaciones para alcanzar determinados niveles de excelencia a partir de la evaluación, acreditación y habilitación de títulos.

Quedaba pendiente aún trabajar en la evaluación institucional. A finales de 1993 se firmó entonces un acta acuerdo entre el CIN y la SPU para trabajar en la elaboración de criterios para el surgimiento de un órgano de evaluación. En este contexto, en el transcurso de 1994 se firmaron convenios bilaterales entre la SPU y 16 universidades y 2 asociaciones de facultades para implementar la evaluación de calidad con financiamiento público, pero permitiendo a las instituciones de educación superior elegir las metodologías e instrumentos (Marquina, 2002). La universidad en la cual Julio trabajaba no había participado de esta prueba piloto, pero él, como buen analista de políticas públicas, había seguido de cerca el experimento. Reconocía que el gobierno finalmente había comprendido que las universidades no podían quedar fuera de la planificación e implementación de las evaluaciones de educación, dado que nadie mejor que ellas conocían su propio ámbito para adaptar los objetivos de aseguramiento de la calidad a las particularidades del objeto a evaluar.

Más allá de todos los acontecimientos que se habían sucedido, uno de los más trascendentes fue el Decreto N^o 256/94, el cual establecía normas sobre los títulos de grado universitarios respecto a su validez nacional, perfil y alcances del título, e incumbencias. A partir de este Decreto, el Ministerio de Cultura y Educación sólo iba a fijar incumbencias para las profesiones que comprometían el interés público, poniendo en riesgo la salud, la seguridad, los bienes y los derechos de los habitantes. Por lo tanto, el Ministerio determinaría de manera restrictiva la nómina de los títulos que lo exigían.

Julio recordaba este hecho con fervor, y recordaba también su charla con Juan Carlos Del Bello, primer Secretario de Políticas Universitarias, cuando comentaban el decreto:

“Y, Juan Carlos, ¿qué me contás? Parece que a pesar de todo lo que se viene diciendo de la evaluación, nos terminan dando más libertad. ¿Estás contento?”

“Julio, con este decreto, el Ministerio de Cultura y Educación abandona la pretensión de fijar incumbencias a los cultores de la ciencia y las artes, y deja en libertad a la labor científica y académica de las universidades, ampliando y garantizando con ello la autonomía universitaria.” (Corengia 2005: 60)

“Sí, Juan Carlos, es verdad, pero igual me están dando vuelta algunos temitas en la cabeza. ¿Quién decide cuáles son las carreras que comprometen el interés público? Por ejemplo, ¿las Ciencias Políticas es una carrera sobre la que hay que poner el ojo?”

“Ay, Julio, a ustedes, los politólogos, no hay manera de ponerles un freno, se meten igual en todos lados, mejor no los toquemos, jajaja.”

Estos primeros intentos de evaluación derivaron en la creación de la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) en 1994, organismo establecido con el objeto de controlar la oferta de posgrados considerando la calidad y pertinencia de las nuevas carreras. La creación de este organismo no respondía a una situación estructural, sino a la coyuntura del momento: la oferta de posgrados había crecido exponencialmente y había que encontrar alguna forma de asegurar el cumplimiento de estándares mínimos. Se convocaba a la acreditación voluntaria de maestrías y doctorados académicos sin contar a las especializaciones. El órgano estaba integrado por miembros del sistema universitarios y académico, y la acreditación se llevaba a cabo a través de comités de pares y calificando a las carreras en A, B, C o no acreditada. Sólo a partir de esta acreditación las universidades estarían autorizadas a pedir financiamiento al Banco Mundial para sus proyectos según los requerimientos que estableciera el Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria (Fernandez Lamarra, 2003b).

Sobre este escenario los actores universitarios se habían preparado para el Taller Nacional sobre Experiencias de Evaluación Universitaria. Julio había sido invitado a participar de este taller y una infinidad de interrogantes se le habían venido a la cabeza: se preguntaba una y otra vez en qué derivarían estos experimentos de evaluación. ¿Se podría finalmente instalar un sistema de acreditación que respetara la naturaleza de cada institución y las cualidades disciplinarias? ¿Cómo se lograría corresponder la diversidad institucional universitaria existente en Argentina con la necesaria homogeneidad de criterios que requiere toda evaluación? Había una sola cuestión de la cual Julio estaba seguro: la política de evaluación no daría resultado si no se trabaja a partir de foros de negociación que permitieran combinar las reglamentaciones del gobierno con los aportes de aquellos que debían cumplir con las mismas.

Hoy, tiempo después, en esa fría mañana del 1^a de junio de 1995, Julio seguía preguntándose lo mismo. Ya eran las 9 de la mañana, los recuerdos lo habían

entretenido demasiado tiempo, llegaría tarde a su reunión en el CRUP. Era mejor que apagara la tele y su cabeza, y se preparara para su jornada laboral.

Hay que evaluar, pero ¿cómo evaluamos?

A pesar del tráfico de gente en las calles de la Ciudad de Buenos Aires, Julio llegó en horario a las instalaciones del CRUP. Al entrar, se encontró con Pedro Álvarez, de la Universidad del Sol, y Mariela González Larra, de la Universidad del Oeste. Ambos trabajaban junto a él en diferentes temáticas relativas al CRUP, con la gran diferencia que Pedro era abogado y Mariela era licenciada en Ciencias de la Educación. La amplitud de perspectivas que compartían por vicio de sus profesiones hacía aún más amenos sus intercambios de opiniones. Esa mañana estaban tomando mate junto a Richard Mac Dowell, asesor de la New York University, y Jean Ferrai, quien era profesor en La Sorbona. Ambos habían viajado como profesores visitantes a la Universidad del Oeste para dar unas clases especiales en la Maestría en Gestión y Política Universitaria que coordinaba Mariela. Como parte de la visita, Mariela los había llevado al CRUP para que conocieran a sus pares y se enteraran un poco de los debates en el mundo universitario. Luego de las correspondientes presentaciones, Julio se unió a la ronda de mate antes de entrar a la reunión con el Comité.

“Julio, justo le estábamos explicando Richard y Jean qué pasó ayer en la plaza del Congreso.”

“Mari, Jean debe estar acostumbrado a estas movilizaciones, es parisino, jajaja, ni comparable con el mayo del 68.”

“Jajaja, sí, es verdad, pero le comentábamos que uno de los temas de fondo que se está tratando en el anteproyecto de la Ley de Educación Superior es la evaluación de la calidad universitaria. Y le dijimos que vos justo estás preparando un informe sobre este tema específico que te solicitó el CRUP.”

En un castellano bastante bueno pero patinándole la “R”, Jean le contó a Julio que la universidad francesa no había escapado a la necesidad de evaluar su calidad.

“Nosotros en Francia tenemos el Comité Nacional de Evaluación desde 1984. Se creó en el marco de la Ley de Educación Superior, que definió las condiciones, el espíritu y la práctica de la evaluación en Francia.”

“Pero, ¿qué hace este Comité?”

“Lo más interesante de este comité es que es una autoridad administrativa independiente, lo que implica que no está bajo la tutela del Ministerio de Educación Nacional, y tiene un poder de decisión propio. Pero sí rinde cuentas al Presidente de Francia.”

“Y, contame Jean, ¿qué evaluación hace? ¿Qué evalúa? Nosotros tuvimos la experiencia de algo parecido el año pasado con una comisión que acreditaba sólo a los posgrados.”

“Este Comité evalúa a las instituciones, recomendando medidas para su mejoramiento, pero no acredita carreras, ni de grado ni de posgrado, reguladas o no por el Estado. Sólo evalúa instituciones respecto a su estrategia, funcionamiento y resultados. Y tampoco dictamina sobre la puesta en marcha de nuevas instituciones. Esta evaluación se hace cada siete u ocho años, y se concentra más en los procesos de enseñanza-aprendizaje, la investigación, los servicios comunitarios, la gestión...”

“¿Evalúa los procesos de enseñanza-aprendizaje? Pero, ¿entonces evalúa a los profesores?”

“No, la evaluación de profesores está a cargo del Consejo Nacional de Universidades.”

“Menos mal que acá en Argentina no hay un Consejo Nacional de Universidades, sino Pedro y yo quedamos desempleados, jajaja, Mariela no porque es alguien serio.”

“Ay, Julio, dejá de hacer chistes, jajaja”

“En realidad Francia implementó desde finales de los 80 una política contractual en el sistema universitario. ¿Qué es esto? Las universidades definen su propio proyecto institucional para un período de cuatro años. Y este proyecto se negocia con el Ministerio, y entonces se convierten en contratos que están atados a apropiaciones financieras escalonadas, éstos se suman a los recursos anuales que reciben. Entonces de aquí la importancia de la CNE, dado que evalúa resultados.”

“Mirá qué interesante, ¿y quién evalúa los títulos y los programas?”

“Eso es evaluado por el Ministerio. Y el proceso de habilitación de una universidad también está a cargo del Ministerio.”

“¿Y vos qué pensás de esta evaluación, Jean? ¿Qué te parece?”

“Yo estoy muy contento con la manera en que se fueron dando los hechos. Este sistema de evaluación se inscribió dentro de una política más amplia de descentralización del Estado en beneficio de nuestras regiones, que se convierten entonces en las principales asociadas a las universidades. De esta manera, se pone el foco de atención en la diversidad institucional y en su capacidad para proyectar el futuro.”

A Julio le interesó muchísimo el sistema de evaluación francés, dado que habían desarrollado mecanismos que afianzaban la autonomía de las universidades. ¿Qué estaría sucediendo en Estados Unidos?

“Richard, ¿cuál es la experiencia en tu país?”

El yanqui, en un español muy malo, comentó que la lógica de los Estados Unidos se basaba en un modelo de mercado, en el cual existía competencia entre los estudiantes (quienes necesitaban ayuda económica del gobierno), los profesores (que necesitaban acceso a los fondos de investigación), y las instituciones (que debían atraer a los estudiantes y profesores según su prestigio).

“Existe un sistema tripartido. Por un lado, cada universidad tiene que obtener del Estado una licencia para otorgar grados académicos. Luego cada institución debe

acreditar ante alguna agencia regional para obtener el carácter oficial. En esta instancia se consideran especialmente los logros de la universidad en relación a los objetivos propuesto cuando se constituyó. Y, por último, los colegios profesionales acreditan a las carreras profesionales.”

“¿Cómo es eso? ¿Qué carreras acreditan los colegios profesionales?”

“Es importante entender que en nuestro país los egresados de algunas carreras tienen que rendir un examen tomado por el colegio profesional para atender la licencia. Este es el caso de carreras como medicina, enfermería, abogacía... Pero para rendir este examen, uno debe ser graduado de un programa que esté acreditado por estas agencias acreditadoras.”

“No entiendo, ¿entonces la acreditación es obligatoria?”

“Mmm, no en su naturaleza, es un proceso voluntario, pero la mayoría de las universidades lo buscando porque sino los estudiantes no van a querer matricularse en ellas. Los estudiantes que van a universidades no acreditadas no pueden acceder a programas de créditos o becas que otorga el gobierno. Además, los títulos no tienen validez nacional o los graduados no están habilitados por los consejos profesionales.”

“¿Estas agencias pertenecen al gobierno?”

“No, no pertenecen directamente al gobierno, pero buscan el reconocimiento del Departamento de Educación de los Estados Unidos y del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior. Esta última es una agencia no gubernamental, sin fines de lucro.”

“Veo que tiene un gran peso el mercado a través de las asociaciones profesionales en todo este sistema, ¿ustedes ven bien esta influencia?”

Richard lo miró sorprendido, y respondió:

“¿Y por qué no? ¿Acaso no son parte del sistema?”

Julio reflexionó y pensó que el mercado también había estado presente en el caso argentino, no a través de los consejos profesionales, sino a través de la Unión Industrial Argentina (UIA). De hecho, la UIA había firmado un convenio con el Ministerio de Cultura y Educación para constituir un grupo de trabajo que evaluara la calidad universitaria. Incluso, la UIA contaba con un Departamento de Educación desde 1986, el cual tenía como temas prioritarios aquellos de calidad de la educación y evaluación. Esta atención se había plasmado desde 1987 en diferentes iniciativas, tales como el Foro de educación para la excelencia (1987), la elaboración del estudio sobre demanda y oferta laboral de graduados universitarios (1988), reuniones con los rectores y decanos de universidades para examinar aspectos vinculados con la evaluación de la calidad de las universidades (1989), entre otras.

Los tres argentinos quedaron totalmente sorprendidos frente a los sistemas que se habían consolidado en dos países con tan amplia trayectoria en educación superior, como Francia y los Estados Unidos. Era interesante pensar la cantidad de opciones diferentes que un país podía seleccionar, dando diferentes pesos al Estado, el mercado o la propia Universidad.

A diferencia del modelo francés o norteamericano, la CAP había sido una experiencia que tomaba un modelo externo de evaluación, dado que incluían variables objetivas e iguales para todas las instituciones. El proceso además se desarrollaba en dos etapas: una autoevaluación y una evaluación externa. Pero aún no se habían tenido experiencias sobre evaluación de instituciones. Julio pensó que habría que trabajar arduo para desarrollar un sistema de evaluación de la calidad que lograra corresponderse con aquél objeto tan complejo que era la Universidad. El tema ya estaba instalado en la agenda pública desde inicio de la década del 90, dado que todos los actores reconocieron la necesidad de dar respuesta a la nueva coyuntura en educación superior. Ahora bien, por más que habían experimentado con distintas alternativas, la cuestión aún no estaba zanjada.

Ya no quedaba agua en el termo, pero esa breve charla le había dejado a Julio muchos más interrogantes de los que ya tenía en su cabeza al inicio del día. Quizás una charla con un amigo personal lo pudiera ayudar a seguir con sus apreciaciones sobre el anteproyecto de ley de educación superior.

Una charla con Del Bello

Julio lo esperaba en el café de Santa Fe y Pellegrini, era el lugar acordado por él y Juan Carlos del Bello desde hacía años. Del Bello entró al bar, media hora retrasado, estaba con mucho trabajo estos días. Su rol como Secretario de Política Universitaria lo convertía en uno de los protagonistas del debate del anteproyecto de Ley de Educación Superior.

“Hola, Julio, disculpá la tardanza. Ando a mil estos días.”

“No te hagas problema, Juan Carlos, me imagino. ¿Cómo va la SPU?”

“Muy bien, muy bien. Vos sabes que para mí la creación de la SPU es un hito en la historia del sistema universitario argentino. Todavía existen algunas controversias al interior del Ministerio para definir cuánto destinan a educación básica y cuánto a superior. Pero nos dieron una amplísima libertad de acción para llevar adelante la política del sector.”

“Vos sabes, Juan Carlos, que estuve con un francés y un yanqui que me contaron cómo son los sistemas de evaluación y acreditación en sus países. Muy interesante la experiencia que tienen, sobretodo la del gringo.”

“Julito, hay una idea inicial que no sé si quedará plasmado en la futura Ley de Educación Superior, pero que es similar al sistema yanqui. Se espera que el Estado tenga una agencia pequeña que sea acreditadora de acreditadoras, al estilo de este Council for Higher Education Accreditation. Debería ser una organización por agencias disciplinarias más una agencia supervisora. El tema es que estas agencias disciplinarias tendrían que estar muy vinculadas con los Consejos Profesionales. No sé si sería buena esta relación, teniendo en cuenta que se le da demasiado poder a estas agencias, regulando de esta forma la entrada a la profesión.”

“Y, en ese caso, también estarían muy vinculados a las Asociaciones de Facultades, ¿no?”

“Claro, eso también. Y ahí hay dos dificultades: por, por un lado, la falta de una visión externa crítica y, por otro, el conflicto que genera un régimen de universidades que trata por todos los medios posibles reducir a traslación de la autonomía a las unidades académicas.”

“Es un problema, es todo un problema, ¡qué difícil que es esta negociación! Y ni hablar del rol de los organismos internacionales...”

“En la sociedad del conocimiento los organismos internacionales no pueden esperar ingenuos a atender el tema. Es verdad que dentro de estos organismos existen documentos de expertos que orientan hacia dónde dirigir las políticas. Pero el gobierno debe desarrollar la capacidad para visualizar el menú de opciones que estos organismos manejan y negociar de tal forma que las políticas finalmente adoptadas no contradigan el modelo deseable.”

“¿Y cuál es ese modelo deseable en nuestro caso, en un sistema tan tan diverso?”

Juan Carlos del Bello se ríó y pidió la cuenta. Aún había tanto por definir.

La posición del CRUP frente al anteproyecto de ley de educación superior

Julio sabía que el CRUP era partidario de una ley general de universidades al estilo de la Ley Avellaneda. Es decir, una ley de dispusiera un marco general dentro del cual se debían reconocer las particularidades de las universidades estatales y privadas. Y en esta nueva ley se deberían consagrar los principios de autoevaluación institucional.

En el informe que preparó Julio para el CRUP, y que representó luego la posición del organismo frente a la opinión pública, se comentó que existían disposiciones imprecisas sobre la constitución de agencias acreditadoras privadas que podrían llevar a cabo la tarea de evaluación y acreditación, dado que éstas quedaban supeditadas a la aprobación de ente oficial. Por lo tanto, estarían obligadas a actuar de acuerdo a los estándares del mismo. De hecho, el CRUP no aceptó la creación de un organismo único oficial encargado de evaluar y acreditar instituciones y programas, y previno sobre las posibles amenazas de burocratización y conflicto con el poder de policía que ejerce el Ministerio de Cultura y Educación. En cambio, afirmó su posición a favor de un sistema en el cual todas las instituciones universitarias deban asegurar instancias internas de evaluación institucional y constituir sistemas voluntarios de evaluación y acreditación externa.

¿Sería escuchado el CRUP? Julio percibía que el debate ya estaba en la última recta, pronto se tomaría la decisión final.

La decisión final

Los experimentos implementados y los diversos foros de discusión dieron lugar en 1995 a la Ley de Educación Superior N° 24.521 y su Decreto Reglamentario N° 499/95. Julio había trabajado arduamente para pensar una alternativa que contara con el apoyo suficiente por parte de los distintos grupos de interés. Sabía que era imposible gozar de total consenso, pero al menos la alternativa seleccionada debería tener en cuenta los aportes que se habían recolectado los años anteriores. A partir de esta Ley se crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), en reemplazo de la CAP, como organismo coordinador de la evaluación institucional, el reconocimiento de instituciones oficiales y la acreditación de carreras de grado y posgrado. Con la Ley de Educación Superior queda al fin oficialmente reglamentada la evaluación y acreditación de la calidad universitaria, tanto a nivel institucional como de programas, estableciendo en este último caso específicamente la acreditación obligatoria de las carreras de grado cuyo ejercicio profesional pudiera poner en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, y de todas las carreras de posgrado.

Esta alternativa buscó la viabilidad política y técnica, dado que los mismos evaluados (las instituciones de educación superior representadas en su conjunto por el Consejo de Universidades) serían parte de la definición de los parámetros sobre los cuales se los evaluaría. Además se incluía una etapa de autoevaluación y otra de evaluación de pares. Por lo tanto, se buscaba que todos los actores influyentes participaran de la elaboración y futura implementación de los procedimientos que asegurarían la calidad de los programas: los evaluados, el Estado a través de los técnicos, el mercado a través de los consejos profesionales, y la oligarquía académica a través de los pares.

El mejoramiento de las políticas de evaluación y acreditación de la calidad

Julio era, por sobre todos sus roles, un analista político. Por lo tanto, sabía que la implementación de una política pública es un proceso constante de negociación entre los diversos actores involucrados. La negociación no se terminaba con la toma de decisión sobre una alternativa propuesta, sino que se continuaba luego en los debates sobre cómo implementar dicha decisión en el campo de juego. La implementación de la política de evaluación y acreditación entonces debería efectivamente dar fe pública de la calidad de las instituciones y carreras mediante la evaluación que realiza la CONEAU, pero también debía trabajar para que los actores reconocieran una garantía de calidad académica. Y, en este caso, había múltiples actores que tenían intereses en la cuestión y que, por lo tanto, influían en la implementación de la evaluación. Por un lado, por parte del Estado, jugaba un papel importante el Ministerio de Educación de la Nación dado que a través de su capacidad resolutive era en última instancia el encargado de establecer los criterios y estándares de acreditación. Además, los técnicos y miembros de CONEAU eran los principales responsables de llevar adelante las evaluaciones. Por

otro lado, también estaban las instituciones de Educación Superior, agrupadas en organizaciones como el CRUP o el CIN, o actuando individualmente. Y, por último, están cada uno de los sujetos que convivían dentro de una universidad: alumnos, docentes e investigadores, gerentes, personal administrativo... Por lo tanto, la implementación de la política de evaluación y acreditación debería considerar esta diversidad, lo cual complejiza la cooperación requerida para el éxito de la política. ¿Qué se podría hacer entonces para evitar el fracaso de la política pública?

El sistema de evaluación de la calidad en educación superior se afianzaría también a medida que permita a los diferentes sujetos con intereses participar del diseño e implementación de los instrumentos de medición. Esto implicaría comenzar a introducir mayores instancias *bottom-up*, sin descartar que ciertas acciones tenían por sí mismas una naturaleza *top-down*. Por ejemplo, la obligación que tenían todos los programas de posgrados de presentarse a los procesos de acreditación, de cuya aprobación dependía su funcionamiento, era una decisión *top-down* exigida por el Estado para desarrollar en las instituciones progresivamente una cultura de la evaluación. No obstante, esta cultura de la evaluación sólo se consolidaría si los actores con intereses participaran de la política pública: los diferentes sectores académicos y administrativos de las instituciones de educación superior, las organizaciones que agrupan universidades, los consejos profesionales, entre otros.

Corría aún la década del 90 en Argentina. En una fría mañana del 1^a de junio de 1998, tomando su habitual café con leche, Julio Alfaro se preparaba para ir a la universidad. Lo esperaba una gran cantidad de trabajo: la maestría que coordinaba estaba en plena etapa de autoevaluación del proceso de acreditación. Recordó los años pasados, las charlas, las negociaciones, el abrazo estudiantil. Cuánta agua bajo el puente, y cuánta agua faltaba aún seguir corriendo...