

Mesa Temática N° 7: Evaluación académica y aseguramiento de la calidad en el sistema universitario: políticas, prácticas y culturas evaluativas.

Los Sistemas Institucionales de Aseguramiento de la Calidad. El debate y la norma.

Autor:

Carlos Pérez Rasetti, Universidad Nacional de la Patagonia Austral – Universidad Nacional de José C. Paz

cprasetti@gmail.com

Introducción: El consenso de los 7 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*. 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 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” (Pág. 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 post pandemia 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. Hacia la 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, reconocimiento de competencias: algunas reflexiones en torno al reconocimiento.
4. Hacia la reconsideración de la movilidad internacional: la movilidad inclusiva.
5. El reconocimiento de la calidad en las carreras del artículo 42.
6. Conformar una carrera para Investigadores/as Universitarios
7. Hacia la curricularización de la extensión.

Cada uno de los 7 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 un 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 establecido por el artículo 43° de la Ley de Educación Superior 24.521¹. Como todos sabemos, la cuestión de la evaluación de la calidad se

¹ 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.

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 24.521 y en los primeros 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 (2005):

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”.

Ya en 2007, cuando el Consejo Interuniversitario Nacional se abocó a discutir una propuesta de reforma de la Ley de Educación Superior en un proceso que concluyó 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): *Lineamientos para una ley de Educación Superior*).

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 la 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 (*Lineamientos*, 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 (*Lineamientos*, 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 42°”. 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 sobre la que ya adquirieron en el marco de las acreditaciones como interlocutores 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 la iniciativa a 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 42°”.

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.

Total que 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 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.

Primer 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 4 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 Ley de Educación Superior 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 43º, 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 sistema de certificación de la calidad de las carreras del 42º 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 contrucción de los estándares a aplicar, toda vez que, desde 2018, el Consejo de Unviersidades 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 43º 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 43º: incluyendo autoevaluación y evaluación externa, esta última con participación de pares externos independientes; que las certificaciones se realizaran por 3 o 6 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 circulaban 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 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, también 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 certificaciones².

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 de Consejo de Rectores de Universidades Privadas (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 entendían 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 Ley de Educación Superior. Con menos énfasis algunos integrantes del sector privado planteaban que para ellos lo voluntario en la práctica no sería tal, 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 un cierto consenso sobre la conveniencia de encontrar una manera de ofrecer una instancia de evaluación a las carreras del 42º, que era el núcleo del consenso inicial reflejado en el punto 5 de los *Lineamientos*.

² 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 función 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 una muy particular en ese sentido porque su área tiene un desarrollo importante y está especializada.

La solución: el artículo 44 de la LES

La solución vino por una vía indirecta que permitiera encontrar en la Ley de Educación Superior 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 institucional 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 complementaran 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 no fueran, en general, 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 acreditación 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 24.521, 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 (UNRN, 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 ésta era una preocupación especialmente en las de gestión privada, avalaban la incorporación de nuevas regulaciones 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 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 (Res. 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 transfería a la CONEAU que era, después de todo, el organismo que la LES había creado para la evaluación del sistema universitario.

La resolución 2597/23

Finalmente, la resolución aprobada en noviembre de 2024 remite expresamente su legitimidad al artículo 44 de la Ley de Educación Superior:

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 Sistemas Institucionales de Aseguramiento de la Calidad, 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 los 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 co 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 Ley de Educación Superior (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 Secretaría de Políticas Universitarias lanza una convocatoria para la Creación o Fortalecimiento de Unidades de Gestión para la Implementación de Sistemas Institucionales de Aseguramiento de la Calidad -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 Sistemas Institucionales de Aseguramiento de la Calidad:

- 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 seguimiento 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 751/23, Anexo I)

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 751/23, Anexo I)

A estas dos funciones que estaban incluidas en la Resolución 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 un 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 Dirección Nacional de

Gestión Universitaria, que no tenía designado nuevo titular aún, tenían directivas de intervenir los expedientes de títulos sin tener en cuenta la Resolución 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 del 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 distensión, 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 sólo 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 Creditos Académicos Universitario (SACAU) y modificaba la normativa sobre duración de las carreras, y la 2597/23, de los Sistemas Institucionales de Aseguramiento de la Calidad.

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 los Sistemas Institucionales, que antes se proponían centralizados, ahora se permitía que en su diseño las universidades pudieran optar por sistemas centralizados o descentralizados en 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 Avellaneda³, pero no contribuye en nada a facilitar los procesos de autoevaluación institucional que justamente son el cometido originario del artículo 44º 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 SIED, en el marco de las evaluaciones institucionales externas, no corresponde reevaluar las carreras certificadas como tampoco lo hace con las que han sido acreditadas.

A la fecha de cerrar este texto aún no se concretó la reunión del Consejo de Universidades en la que se deberían tratar las nuevas versiones de estas dos resoluciones sobre las que, según todo parece indicar, habría consenso entre el CIN y el CRUP. Por lo pronto, están vigentes en su versión original lo que, para el caso de la que nos ocupa, no es un problema y no impide que varias universidades hayan empezado a discutir internamente los pasos a seguir para construir o fortalecer sus respectivos Sistemas Institucionales de Aseguramiento de la Calidad.

Bibliografía

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, M.E.CyT, Mimeo, Secretaría de Políticas Universitarias.

CONEAU (2015): Evaluación Externa. Guía para la Elaboración del Informe del Comité de Pares Evaluadores. Buenos Aires.

<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.

³ 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 el 1983.

<https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/guia-coneau-sic.pdf>

KROSTCH, P. (2002) El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina. *In*: KROTSCH, P.; PRATI, M. (Eds.). La universidad cautiva: Legados, marcas y horizontes. Al Margen: UNLP. FAHCE. 2002.

KROTSCH, P. La evaluación de la calidad en Argentina: La necesidad de un análisis centrado en el poder y en el conflicto. *In*: VRIES, W. (Coord.). Calidad, eficiencia y educación superior. 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, núm. 84, enero-junio. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, México. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13208404>. Accedido el: 24 feb. 2024.

PENCHULEF HERNÁNDEZ, A. (2024): Universidad, autonomía y movimiento estudiantil: aportes críticos sobre los conflictos en la UNCo (2004-2006). (En)clave Comahue, n. 23,

p. 85-108, 2017. Disponible en:

<https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/revistadela facultad/article/view/1618>. Accedido el: 6 mar. 2024.

PEREZ RASETTI, C. (2007) Motivos para una reforma. *In*: MARQUINA, M.; SOPRANO, G. (Coord.). Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

PEREZ RASETTI, C. (2023): Acreditación y mejoramiento de la calidad. Disputas de sentido en las políticas universitarias de siglo XXI. *In*: MARQUIS, C. (Ed.), BERNATENÉ, S. et al. La agenda universitaria VII: impactos de la aceleración del conocimiento en el sistema universitario. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Palermo - UP.

Red Interuniversitaria de Aseguramiento de la Calidad. Memoria (2021). UNRN. Viedma.

<https://www.unrn.edu.ar/images/section/descargas/36-802-riac-memoria-de-actividades.pdf>

VARIOS (1995): La Universidad Ahora. Número doble 7 y 8. Buenos Aires. Mayo/Noviembre de 1995.