

# EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN: DOS ENFOQUES, DOS DINÁMICAS

## SONIA MARCELA ARAUJO

NÚCLEO DE ESTUDIOS EDUCACIONALES Y  
SOCIALES - FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
- UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO DE LA  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

**L**a Ley de Educación Superior n.º 24.521/95 (LES) estableció el marco normativo para la regulación de la evaluación de la educación superior universitaria en la Argentina. En efecto, con ella se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria –la CONEAU– (artículo 44), se determinaron sus funciones (artículo 46) y composición (artículo 47) y se fijó la distinción entre dos procesos: la evaluación para las instituciones universitarias y la acreditación para las carreras de grado y de posgrado. Esta última distinción introdujo y sentó las bases, tempranamente, de dos enfoques de evaluación con propósitos,

características y dinámicas particulares. De esta manera, durante la presidencia de Carlos Saúl Menem (1989-1995) fueron implantadas las políticas y sancionados y diseñados los encuadres normativos que han sustentado las principales orientaciones en materia de evaluación del sistema universitario en los gobiernos que siguieron: el de la Alianza, con Fernando de la Rúa (1999-2001); las presidencias de Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Camaño (2001) y Eduardo Duhalde (2002-2003); y el del Frente para la Victoria con Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011 hasta el presente).

La implantación de la evaluación en la Argentina fue en sus inicios un proceso altamente conflictivo. Su introducción en la agenda gubernamental de la década de 1990 fue percibida como una intromisión del Estado en la vida de las instituciones y como un instrumento de control amenazante para sus autonomías (Krotsch, 2001). A casi veinte años de la sanción de la LES, la hipótesis que estructura este texto es que las diferencias para encarar en la Argentina la evaluación de instituciones y de carreras fue la respuesta que, luego de procesos de negociación entre los actores universitarios y el Estado, contribuyó a morigerar los cuestionamientos y a superar las resistencias a las políticas y dispositivos de evaluación. Se trata de decisiones singulares en el plano de la política, cuya traducción en las estrategias gubernamentales y en los aspectos instrumentales habría posibilitado su aceptación, apropiación y reproducción sin que hayan sufrido cambios significativos desde su implantación, primero como política gubernamental y luego como política de estado (Suasnábar, 2005; Chiroleu, 2005; Chiroleu y Iazzeta, 2012).

## EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN: ¿DOS ENFOQUES DE EVALUACIÓN?

El artículo 44 de la LES menciona que las instituciones universitarias deben asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, cuyo objeto es analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Se incluye la transferencia del modelo americano, en tanto las autoevaluaciones son complementadas por la evaluación externa llevada a cabo por la CONEAU a través de la contratación de pares académicos (*peer review*), como mínimo cada seis años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución, teniendo en cuenta las funciones de docencia, investigación y extensión y –en el caso de las instituciones universitarias nacionales– también la de gestión institucional. Los artículos 39 y 43 de la LES introducen el concepto de acreditación, sobre la base de estándares establecidos por el Ministerio de Educación en

“

LA EVALUACIÓN CREÓ  
LAS BASES PARA QUE  
EMERJA LA UNIVERSIDAD  
COMO ORGANIZACIÓN Y  
CONTRIBUYÓ A MODERAR LA  
PERCEPCIÓN INTERNA DE LA  
MISMA COMO FEDERACIÓN O  
CONJUNTO DE FACULTADES.

”

acuerdo con el Consejo de Universidades (CU):<sup>1</sup> el primero lo usa para referirse a las carreras de posgrado (Especialización, Maestría y Doctorado); el segundo indica que las titulaciones correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, requieren el respeto de la carga horaria mínima, considerar los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Educación en acuerdo con el CU, y deben ser acreditadas periódicamente por la CONEAU o por entidades privadas constituidas con ese fin, debidamente reconocidas.

Stake (2006) distingue dos formas de encarar la labor de la evaluación que resultan pertinentes para analizar e interpretar la diferenciación señalada. Una de ellas, denominada “evaluación basada en criterios y estándares”, está orientada a las mediciones. La otra, llamada “evaluación comprensiva”, está enfocada en la experiencia. La evaluación basada en estándares se cimienta sobre el análisis de variables descriptivas; la evaluación comprensiva o interpretativa, sobre

el conocimiento experiencial y personal en un espacio y un tiempo reales con personas también reales. Los estudios de evaluación que se basan en criterios cuantificados –es decir, en estándares– hacen alusión a lo que ha de ser considerado mérito o no y suelen interpretar méritos y deficiencias en términos de productividad y eficacia, así como de relación entre coste y beneficio. Los estudios de evaluación que se asientan en el modo de pensar interpretativo tienen en cuenta las percepciones y las voces de las personas relacionadas con aquello que se está evaluando.

La utilización de la perspectiva de Stake como herramienta analítica de la política pública permite observar la convivencia de dos enfoques de evaluación en la Argentina: uno, el de la evaluación institucional, comprensivo y centrado en el reconocimiento de las particularidades de los proyectos institucionales de los establecimientos; otro, el de la acreditación, de carácter comparativo, por cuanto la realidad –carreras de grado y de posgrado– se compara con referencias externas –manifestadas como criterios o estándares– a las carreras.

Con respecto a la evaluación institucional, se señala la importancia de que sea útil para la propia universidad evaluada, que permita mejorar la calidad de la institución a través de la interrogación sobre los resultados y sobre las acciones, y que habilite la identificación de problemas y su *comprensión* en contexto. “La evaluación institucional debe tender a crear las condiciones óptimas para que los participantes, incluyendo al evaluador, mejoren su *comprensión sobre la realidad institucional*” (Resolución n.º 094/97 de la CONEAU: 6. [El resaltado es nuestro]). Asimismo, el enfoque refiere a la comprensión de las diferentes dimensiones y variables incluidas en la evaluación, no promueve la comparación entre instituciones ni está asociado al establecimiento de *rankings*, a la financiación o la continuidad o discontinuidad de las actividades académicas o de las propias organizaciones. Conformar un encuadre con principios orientadores para el análisis de diversos ámbitos de la realidad tendientes a valorar la singularidad del proyecto institucional universitario: docencia; investigación, desarrollo y creación; extensión, producción de tecnología y transferencia; gestión y gobierno (sólo para las universidades nacionales); recursos humanos;

<sup>1</sup> El Consejo de Universidades está integrado por el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional, por la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, por un representante de cada Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior que debe ser rector de una institución universitaria y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación, presididos por el ministro de Educación (LES, Artículo 72).

infraestructura y recursos materiales; servicios de biblioteca, de información e informáticos; e integración de la institución universitaria.

Como se señaló, la acreditación basada en criterios y estándares para el caso de las carreras de grado y posgrado, enfatiza el logro de resultados esperados o previamente definidos. Si bien los términos criterios y estándares no se emplean del mismo modo, según Stake (2006), se entiende por criterio un descriptor o atributo importante y por estándar, la cantidad de ese atributo necesaria para iniciar la valoración.

La normativa que rige la acreditación presenta ambos referenciales. En el caso de las carreras de Ingeniería, los estándares se constituyen con los cuatro grupos básicos de materias, que deben tener como mínimo las horas totales de teoría, práctico y laboratorio correspondientes al 55 por ciento de la carga horaria homogeneizada: ciencias básicas, 750 horas; tecnologías básicas, 575 horas; tecnologías aplicadas, 575 horas; complementarias, 175 horas, lo que suma 2.075 horas. La carga horaria para la formación práctica debe tener 750 horas distribuidas del siguiente modo: 200 horas de trabajo de campo y/o laboratorio, 150 horas para la resolución de problemas de ingeniería, 200 horas de práctica profesional supervisada y 200 horas para actividades de proyecto y diseño de ingeniería (Resolución n. ° 1232/01). En Medicina, se dispone que la carga horaria mínima total de la carrera debe ser de 5.500 horas, con un mínimo de 3.900 horas para la formación básico-clínica y de 1.600 horas para la práctica final obligatoria; la formación debe concluir con un período de 1.600 horas, como mínimo, de práctica obligatoria final programada, supervisada y evaluada; la formación práctica obligatoria debe ser del 40 por ciento en el ciclo básico y del 60 por ciento en el ciclo clínico y en currículos totalmente integrados la carga horaria práctica debe ser del 50 por ciento como mínimo (Resolución n. ° 131/07). Constituyen estándares para las carreras de posgrado las cargas horarias para las Especializaciones y Maestrías (360 para las primeras y 700 para las segundas, de las cuales 540 deben ser horas dedicadas a seminarios y cursos), el requerimiento de que el 50 por ciento del cuerpo docente a cargo del dictado y la evaluación de cursos, seminarios, talleres u otros esté compuesto por docentes con

trayectoria institucional y que formen parte del plantel estable de la institución universitaria que ofrece la carrera (Resolución n. ° 160/11).<sup>2</sup> Estos son acompañados por un conjunto de criterios que han de considerarse en la acreditación de los posgrados como los referidos al espacio físico, los recursos bibliográficos, la sustentabilidad, la presencia de reglamentaciones. En la acreditación de las carreras de grado, para Medicina se explicitan criterios como la presencia de experiencias educacionales que favorezcan la integración y/o articulación de los conocimientos durante los primeros años y la inclusión de oportunidades para que los estudiantes participen

“

EL PROCESO DE  
AUTOEVALUACIÓN  
PERMITE A QUIENES  
GOBIERNAN Y GESTIONAN  
LA UNIVERSIDAD  
RECONOCERSE COMO PARTE  
DE UN MISMO UNIVERSO  
SIMBÓLICO.

”

en programas de investigación a lo largo de la carrera; en las carreras de Ingeniería, se determina que deben contar con un plan de desarrollo explícito que incluya metas a corto, mediano y largo plazo y que atienda tanto al mantenimiento como al mejoramiento de la calidad; con una organización académica y administrativa adecuada que le permita alcanzar los objetivos y el perfil profesional que se ha propuesto.

<sup>2</sup> La acreditación se inició en el marco de la Resolución n. ° 1168/97. No obstante haberse planteado que los estándares deberían ser revisados en un plazo no mayor a un año, recién fue reemplazada en el año 2011. Las modificaciones más significativas incorporadas en la Resolución n. ° 160/11 que afectan la definición de las carreras en las instituciones son la diferenciación entre maestrías académicas y profesionales, la distribución de la carga horaria de las maestrías, la unificación de normativa para la presentación de carreras presenciales y a distancia, y la distinción entre carreras interinstitucionales con un único y con diferentes procesos formativos.

## LAS DINÁMICAS DE LA EVALUACIÓN Y LA ACREDITACIÓN

Desde el inicio, la evaluación de instituciones y la acreditación de carreras fueron configuradas de tal manera que derivaron en procesos, prácticas y efectos diversos en las universidades.

El marco normativo para los procesos de evaluación está constituido por los Velaborados por la CONEAU en el año 1997. Este organismo ha tenido el rol protagónico en la instrumentación de los procesos evaluadores, una vez consensuados los principios fundamentales sobre los que habrían de regirse las evaluaciones institucionales. En el documento mencionado se indica que “la evaluación debe servir para interpretar, cambiar y mejorar y no para normatizar, prescribir, y mucho menos como una ‘actividad punitiva’. Para ello, debe realizarse en forma permanente y participativa, creando un sistema que se retroalimente en forma continua” (CONEAU, 1997: 11). También es concebida como una herramienta importante de transformación de las universidades y de la práctica educativa; como una práctica permanente y sistemática destinada a detectar nudos problemáticos y aspectos positivos a través de un proceso de carácter constructivo, participativo y consensuado. Este encuadre, como se dijo, centrado en la valoración de la idiosincrasia del proyecto universitario propio, ha constituido uno de los pilares fundamentales en los que se sostuvo la adopción y legitimación de la evaluación externa de los establecimientos.

La evaluación creó las bases para que emerja la universidad como organización y contribuyó a moderar la percepción interna de la misma como federación o conjunto de facultades. En efecto, el proceso de autoevaluación, en el que se diagnostican las principales problemáticas institucionales, permite a quienes gobiernan y gestionan la universidad reconocerse como parte de un mismo universo simbólico, en una institución caracterizada por la desintegración simbólica general –producto del pluralismo y la fragmentación de las creencias de quienes desarrollan las disciplinas-, que conduce a la división y a la multiplicación de secciones y niveles, y a la proliferación de patrones de pensamiento y definiciones de pensamiento



FOTO: ANA CLARA TOSSI

adecuado (Clark, 1983). En la autoevaluación, este cambio hacia una visión más integrada de la vida universitaria descansa en la construcción de información sobre la propia institución, aspecto reconocido como un valor entre los actores involucrados en el proceso (Araujo, 2007). Asimismo, las evaluaciones externas llevadas a cabo por la CONEAU, para algunos líderes universitarios, se han constituido en una herramienta para justificar la introducción de innovaciones institucionales ante la presencia de resistencias internas a promoverlas. Una cuestión problemática, en la actualidad, es que si bien se plantea que la evaluación es obligatoria y debe

llevarse a cabo cada seis años, en la mayor parte de las instituciones dicha periodicidad no ha sido cumplida, por cuanto no se instaló como una práctica sistemática, cotidiana y necesaria para el fortalecimiento de la gestión de las universidades. Una de las hipótesis para dar respuesta a esta situación es la formulada por Adolfo Stubrin, para quien se trata de “una herramienta demasiado virtuosa para la vida que vivimos porque no conecta con recursos, no conecta con *rankings*, no conecta con estímulos o incentivos determinados” (Stubrin, 2009: 319).

La acreditación de carreras de grado y de posgrado implica la autoevaluación

y la evaluación externa a través de pares académicos sobre la base de estándares y criterios consensuados por el Ministerio de Educación y el CU. En este sentido, el foco de atención es acotado, en cuanto refiere al dictado de la carrera aunque se valore su inserción dentro de la institución. El proceso tiene efectos diversos: el resultado conduce al reconocimiento oficial y al otorgamiento de validez nacional de la titulación, promueve una mayor homogeneización curricular y –en los posgrados– determina la inclusión de jerarquías, por cuanto la solicitud de categorización indica distintos niveles de calidad de la propuesta

formativa, ya que las carreras pueden ser calificadas con “A” (excelentes) “B” (muy buenas) y “C” (buenas).

La institucionalización de la acreditación para las carreras de grado fue el resultado de una configuración particular que posibilitó el acercamiento entre los académicos universitarios y los representantes del gobierno nacional. Resultó de la integración combinada de la coordinación estatal (Secretaría de Políticas Universitarias, CONEAU), la presencia de cuerpos intermedios –como el Consejo Federal de Decanos de Ingeniería (CONFEDI), la Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina (AFACIMERA), entre otros- y el CU; y articuló agenda gubernamental, especialización disciplinar y representación institucional. La legitimación del control estatal fue producto del reconocimiento de los organismos intermedios como asociaciones representativas de los intereses de la comunidad académica, pues en ellos convergen los decanos de las facultades de universidades de gestión pública y privada, y actúan como “bisagra” entre el nivel de base –los académicos que realizan sus tareas de docencia, investigación y extensión y transferencia en la formación profesional- y el nivel institucional –los rectores de las universidades que forman parte del CU- (Araujo y Trotta, 2011).

La estrategia anterior fue complementada con la política de financiamiento de las carreras acreditadas. En efecto, desde la acreditación de las carreras de Medicina, en la Ordenanza 005/99, se establecieron tres posibles resoluciones: no acreditar, acreditar por seis años a las carreras que cumplieran con el perfil previsto en los estándares, y acreditar por tres años en los casos en los que, a pesar de no haberse logrado el perfil previsto, hubiese elementos suficientes para considerar que se contaba con la capacidad para desarrollar estrategias de mejoramiento que posibilitaran alcanzar dicho perfil. Constituyó una fórmula operativa que mediaba entre el estado real y el “deber ser” planteado en los estándares, y funcionó como medio de regulación del conflicto. Se buscaba evitar una penalización que tuviera consecuencias negativas para las instituciones, o una cristalización de situaciones de desigualdad en el seno del sistema universitario. La política

de la CONEAU consistió en mantener el rigor de las evaluaciones sin flexibilizar las exigencias de los estándares y en crear las condiciones para la proposición de líneas de mejoramiento, en el caso de las carreras que no cumplían perfectamente con los parámetros. Se aprobó la *acreditación con compromisos*, que son planteados en los planes de mejora elaborados por las instituciones (Villanueva, 2008). En este contexto fueron propuestos, para las carreras declaradas prioritarias, los Proyectos de Mejoramiento no competitivos, financiados por el gobierno nacional a través de la Secretaría de Políticas Universitarias. Consisten en la utilización, por parte del gobierno, del financiamiento como herramienta para la promoción del cambio universitario, sobre la base de la constatación de resultados en el ámbito de las instituciones y de la presentación de propuestas de mejoras asumidas institucionalmente para ser cumplidas en un determinado lapso (Araujo y Trotta, 2011). La financiación cubre diferentes aspectos destinados a la consolidación de las carreras, como el mejoramiento de la gestión académica, actividades interinstitucionales, desarrollo de recursos humanos académicos e infraestructura, equipamiento y bibliotecas.<sup>3</sup>

En el caso de los posgrados, en la Resolución 160/11, se determinan dos instancias de acreditación: una para las carreras nuevas (que no se han puesto en práctica y no cuentan con alumnos) a las que se le otorga la acreditación provisoria hasta la primera convocatoria para el área que corresponda; otra para las carreras en funcionamiento, que se presentan a la convocatoria realizada por la CONEAU. En esta situación, cuando se cumple con los criterios y estándares, se otorga acreditación por tres años la primera vez y por seis las siguientes. El resultado de la acreditación no se vincula con ningún tipo de financiamiento gubernamental.

<sup>3</sup> El apoyo al mejoramiento de la gestión académica incluye gestión y seguimiento de alumnos, gestión y seguimiento de graduados, capacitación del personal administrativo y técnico, reformulación de estructuras de contenidos y prácticas pedagógicas, apoyo al mejoramiento de la formación práctica, puesta en marcha o consolidación de proyectos de tutorías y/o apoyo pedagógico; las actividades interinstitucionales comprenden apoyo al intercambio de docentes, estudiantes y personal técnico (Inter-U) y consolidación o puesta en marcha de redes y/o consorcios; el desarrollo de recursos humanos académicos abarca desarrollo y mejoramiento de la formación de los recursos humanos académicos y consolidación de la planta docente. Fuente: ME (s.f.).

## REFLEXIONES FINALES

La legalización de la evaluación en la Argentina, conjuntamente con las normativas para su implantación, se configuró de tal modo que resistió conflictos y oposiciones entre actores universitarios y gubernamentales, incluida la propia CONEAU, hasta permanecer sin demasiadas alteraciones hasta la actualidad. En una tradición universitaria como la argentina (en la que el peso de la Reforma Universitaria de 1918 ha ejercido un rol central en la valoración de la autonomía), los enfoques de evaluación y las estrategias para implantarla, junto con una agenda que se imponía a nivel mundial en la década de 1990, concurren para que se determinara que era necesario evaluar externamente a las universidades y sus carreras.

La evaluación de instituciones, asentada en una perspectiva cualitativa y comprensiva de los proyectos universitarios, respetó la diversidad y derivó hacia una mayor diferenciación del sistema. La acreditación, en cambio, sostenida en mediciones, también incluyó criterios cualitativos y una estrategia que posibilitó incorporar la voz de las disciplinas a través de especialistas y de los organismos de amortiguación –Consejos de Decanos de unidades académicas, CU-, combinación que devino en una mayor homogeneización en el dictado de las carreras.

En la actualidad las carreras se acreditan y las instituciones se evalúan a partir de la aceptación de procesos externos. Sin embargo, aún están pendientes una serie de retos. En las instituciones no se ha aprovechado el marco referencial propuesto –caracterizado por la apertura y las posibilidades implicadas en el proceso de valoración- para potenciar la evaluación. En las carreras, el peso de los criterios, estándares y procedimientos formulados tampoco debería obstruir la participación y deliberación de los actores involucrados en tanto su eventual aprovechamiento es mayor en el contexto de la delimitación de la realidad evaluada. Finalmente, la reflexión acerca del sentido y el alcance de los procesos de autoevaluación y evaluación externa resulta un ejercicio indispensable en el acompañamiento de prácticas que pueden derivar hacia la mejora o convertirse en acciones rutinarias y burocráticas, cosa que las llevaría a perder su poder de innovación.



FOTO: ANA CLARA TOSSI

## REFERENCIAS

- Araujo, S. (2007).** “Evaluación institucional y cambio universitario: un difícil proceso de reconstrucción”. En Krotsch, P., Camou, A. y Prati, M. *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Araujo, S. y Trotta, L. (2011).** “La acreditación de las Ingenierías: configuración compleja en la institucionalización de la política”. *Revista Archivos de Ciencias de la Educación* 5 (5), 4ª época.
- Clark, B. (1983).** *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen/ Universidad Futura/UAM.
- Chiroleu, A. (2005).** “La Educación Superior en la agenda de gobierno argentina en veinte años de democracia (1983-2003)”. En Rinesi, E., Soprano, G. y Suasnábar, C. (Comp.) *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Prometeo.

- Chiroleu, A. y Iazzeta, O. (2012).** “La Universidad como objeto de política pública: las deudas de los gobiernos K”. En Marquina, M., Chiroleu, A. y Rinesi, E. (Comp.) *La política universitaria de los gobiernos Kirchner*. Los Polvorines: UNGS.
- CONEAU (1997).** Resolución n.º 094/97. Lineamientos para la evaluación institucional. Disponible en <http://www.coneau.gov.ar/archivos/482.pdf>
- (2001). Resolución n.º 1232/01. Disponible en <http://www.coneau.edu.ar/archivos/538.pdf>
- (2007). Resolución n.º 131/07.
- ME (1995).** Ley de Educación Superior n.º 24.521/95. Disponible en [http://www.me.gov.ar/consejo/cf\\_leysuperior.html](http://www.me.gov.ar/consejo/cf_leysuperior.html)
- (1997). Resolución n.º 1168/97. Disponible en <http://www.coneau.edu.ar/archivos/965.pdf>
- (2011). Resolución n.º 160/11. Disponible en [http://www.coneau.gob.ar/archivos/resoluciones/ResME160\\_11.pdf](http://www.coneau.gob.ar/archivos/resoluciones/ResME160_11.pdf)
- (s.f.). Proyectos de mejoramiento.

Disponible en <http://portales.educacion.gov.ar/spu/calidad-universitaria/proyectos-de-mejoramiento/>

- Suasnábar, C. (2005).** “Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de políticas: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner”. *Temas y Debates*, 9 (10), 83-94.
- Stubrin, A. (2009).** “La evaluación de la calidad. Balances y perspectivas”. En Gvirtz, S. y Camou, A. (coord.) *La universidad argentina en discusión. Sistemas de ingreso, financiamiento, evaluación de la calidad y relación Universidad-Estado*. Buenos Aires: Granica.
- Krotsch, P. (2001).** *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Stake, R. (2006).** *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona: Graó.
- Villanueva, E. (2008).** “La acreditación en contexto de cambio: el caso de las carreras de ingeniería en la Argentina”. *Avaliação*, 13 (3), 793-805.