

Evaluación y Acreditación en Argentina y Uruguay: los sistemas de educación superior y nuevas orientaciones de política en perspectiva comparada

Mabel Dávila y Enrique Martínez Larrechea

Ponencia presentada en el III Encuentro Nacional y II Internacional de Estudios comparados en Educación.

Reformas Educativas Contemporáneas: ¿continuidad o cambio?"

Buenos Aires del 25 al 27 de junio de 2009

La Evaluación y Acreditación en la Argentina

En la década del 90 comenzaron a implementarse un conjunto de medidas con el fin de establecer modificaciones en la educación superior argentina. Siguiendo las tendencias internacionales es que comienzan a desarrollarse los procesos de evaluación y acreditación que son reglamentados por la Ley 24.521 de Educación Superior (LES) aprobada en 1995. Esta ley reglamenta la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el organismo descentralizado creado en 1996 que actualmente está a cargo de la evaluación y acreditación universitaria y funciona en la jurisdicción del Ministerio de Educación.

La LES establece las características y las funciones de esta entidad. La CONEAU está integrada por doce miembros, designados por el Poder Ejecutivo nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por cada una de las Cámaras del Congreso de la Nación, y uno por el Ministerio de Cultura y Educación. Los miembros duran en sus funciones cuatro años, con sistema de renovación parcial. En todos los casos deberá tratarse de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica. La Comisión además contará con presupuesto propio.

A diferencia de otros países en los cuales hay organismos diferentes para la evaluación de grado, posgrado e institucional, la CONEAU está a cargo de la evaluación de todo el sistema universitario:

- a) La evaluación institucional de todas las universidades estatales -nacionales y provinciales- y privadas.
- b) La emisión de recomendaciones sobre los proyectos institucionales de nuevas universidades estatales y de las solicitudes de autorización provisoria y definitiva de establecimientos universitarios privados.
- c) La acreditación de las carreras de grado reguladas. La LES exige la acreditación de la CONEAU para los títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pueden comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes.
- d) La acreditación de los posgrados que es obligatoria. Así, las carreras que no obtienen la acreditación no cuentan con reconocimiento oficial y, por lo tanto, los títulos que ofrecen no tienen validez nacional.
- e) Dictaminar sobre el reconocimiento de entidades privadas de evaluación y acreditación universitaria.

Luego de doce años diversos trabajos de evaluación de la experiencia de evaluación en la Argentina dan cuenta de una consolidación de los procesos de evaluación y acreditación y del papel de la CONEAU.¹ De acuerdo a los resultados de la Evaluación Externa de la CONEAU realizado en 2007 por un comité internacional conformado por el Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe de la UNESCO (IESALC): “La CONEAU ha logrado insertar la cultura de la evaluación en las universidades e insertarse ella misma como un factor clave para el sostenimiento de esa cultura. Las evaluaciones de la CONEAU se ejecutan con independencia de criterio y de juicio, descansan en una adecuada metodología, están apoyadas en recursos humanos y tecnológicos adecuados, cuentan con guías, criterios y marcos de referencia apropiados para las diversas áreas, niveles y grados de acreditación y evaluación que realiza, y vienen acompañadas con actividades sólidas de capacitación, reclutamiento y seguimiento.”

¹ Fanelli, 2000; Guerrini y Jeppensen, 2001; Barsky y Dávila, 2004; Del Bello, Dávila y Giménez, 2006; Dávila, 2009.

Asimismo, el informe citó como puntos que demandan la atención:

- * La posible sobrecarga para la CONEAU que la creciente demanda de acreditaciones y la derivada de las revisiones cíclicas que pronto tendrá que realizar, podrían generar.
- * La influencia que la limitada estructura, organización e infraestructura de la CONEAU puedan tener en la dinámica organizacional y en la comunicación interna, favoreciendo o entorpeciendo la consolidación de su equipo técnico y la capacidad e impacto de su acción evaluadora en la educación superior argentina.
- * La percepción que tienen algunos sectores en el sentido de que prevalece una sola visión –universitaria y excesivamente academicista- acerca de la educación superior, y en particular del posgrado, que va en contra de la diversificación, flexibilidad y plasticidad de las carreras, la formación profesional, los posgrados, la docencia y el aprendizaje.
- * La dificultad para integrar coherente y constructivamente la evaluación institucional con la acreditación de programas, así como para precisar y delimitar más clara y eficazmente los traslapes que algunos perciben entre las acciones de la CONEAU y las de otros estamentos gubernamentales.
- * Los mecanismos y las formas para integrar, aprovechar y difundir la información y experiencias derivadas de las evaluaciones y acreditaciones con los datos y los aspectos de la educación superior de las propias universidades y del METyC a fin de que sean útiles para el análisis, la reflexión y la toma de decisiones y para que la sociedad esté mejor informada.

Un elemento que favoreció en gran medida el desarrollo de estos procesos fue la existencia de una Ley de Educación Superior que reglamentó la evaluación de la calidad y estableció una única coordinación sobre el conjunto del sistema de educación superior. Actualmente se está impulsando una reforma de la Ley de Educación Superior. Luego de un año de debate y consultas a diversos actores hoy hay seis anteproyectos de Ley de Educación Superior en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación.

Proyectos de Ley de Educación Superior Vigentes en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados

1) Varisco, Agud, Morini, Giudici, Lanceta, Portela, Fabris, Lemos, Martinez Oddone, Azcoiti, Beveraggi, Bayonzo, Urlich, Storni, Del Campillo, García Hamilton, Nieva, Giubergia, Acuña Kunz, Kenny, Cusinato y Kroneberger.
2) Donda Pérez y Merchan
3) Augsburguer, Geréz, Viale, Sesma, Zancada, Martín, Cuccovillo, Fein y Barrios.
4) Puiggrós, Rossi, Vaca Narvaja, Damilano Grivarello, Leverberg, Pasini, Acosta, Depetri y Berraute, Herrera y Rico.
5) Macaluse, Bisutti, Gorbacz, Maffei, García Méndez, Quiroz, González
6) Pinedo

Las propuestas de evaluación y acreditación universitaria de los proyectos presentan varios aspectos comunes. Todos plantean grandes críticas hacia el sistema de evaluación de la calidad vigente creado a partir de la Ley 24.521. Sin embargo, a pesar de las críticas, ninguno plantea suprimir completamente el sistema de evaluación vigente. Por el contrario, lo mantienen con algunas modificaciones. A continuación analizaremos los principales aspectos de estas propuestas para modificar la evaluación universitaria.

Como se observa en la siguiente tabla, todos los proyectos proponen cambiar el nombre de la Agencia de Acreditación.

Proyecto	Nombre de la Agencia de Acreditación
Puigross	Consejo Educativo Nacional para la Acreditación y la Evaluación de la Educación Superior (CENAEES)
Augsburger	Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior
Donda Pérez	Organismo de Evaluación Universitaria
Macaluse	Comisión de Evaluación Universitaria
Pinedo	Agencia Nacional de la Calidad de la Educación Universitaria (ANEAU)
Varisco	Agencia Nacional de la Calidad de la Educación Universitaria (ANCEU)

Con respecto a las funciones de esta agencia, todos los proyectos mantienen una situación similar a la vigente con ligeras modificaciones: evaluación institucional, acreditación de carreras de grado y posgrado e informes para autorización de instituciones privadas. La diferencia principal con respecto a las funciones se presenta con respecto al papel de las agencias privadas de acreditación que la ley vigente habilita a crear. Ninguno de los proyectos considera esta opción.

Las propuestas de acreditación de grado y posgrado difieren entre los proyectos. La ley vigente plantea una acreditación obligatoria para posgrados y las carreras de grado consideradas de riesgo para la salud y el ambiente. No se considera necesario acreditar las demás carreras. En el caso de los posgrados muchos estudios plantean que no es necesario continuar con la acreditación obligatoria, sino que actualmente podría pasarse a un sistema voluntario.

La propuesta de Puigross plantea una acreditación obligatoria de los posgrados y de todas las carreras de grado. El proyecto de Augsburguer propone procesos de seguimiento y acompañamiento para asegurar la obtención de las condiciones necesarias en el desarrollo de la enseñanza, la investigación y la extensión. En cambio, para las instituciones privadas el régimen es diferente dado que propone procesos de acreditación para otorgar el carácter de habilitante a los títulos de grado y posgrado de las universidades privadas, previos a la aprobación de los respectivos planes de estudio por parte del Ministerio de Educación. Una propuesta similar hace Macaluse que habilita a la agencia a “ejercer el contralor de la educación superior en el nivel universitario privado emitiendo informes para la creación de nuevos establecimientos, supervisando y fiscalizando las instituciones autorizadas, así como el proceso de acreditación de títulos habilitantes expedido por dichas universidades”. Finalmente, los proyectos de Donda, Varisco y Pinedo plantean exactamente lo mismo que el sistema vigente respecto a las funciones de la agencia de acreditación.

En algunos casos se suman nuevas funciones. Donda propone evaluar los niveles de egreso de las universidades y presentar informes sobre las estrategias que dichas instituciones utilizan para evitar la deserción de los estudiantes; también definir criterios de evaluación sobre la función social de la universidad y su relación con la comunidad

en la que esta inserta y el impacto social de los perfiles profesionales de cada universidad en la sociedad. Puigross plantea promover mecanismos de vinculación externa que articulen los procesos de acreditación nacional con entidades de Evaluación del MERCOSUR, con América Latina y con el resto del mundo. Cabe considerar que, aunque la ley actual no lo establece, la CONEAU lleva adelante estos procesos.

Varios proyectos (Puigross, Donda y Varisco) proponen que la agencia debe pronunciarse, a través de un dictamen no vinculante y con anterioridad a su creación o reconocimiento y autorización, sobre la consistencia y viabilidad del proyecto para la creación por Ley del Congreso de la Nación de una nueva institución universitaria nacional.

Quizás la nueva función más destacable sea ejercer, junto con la evaluación de la calidad, el contralor del sistema de educación superior privado que proponen Augsburger y Macaluse, tarea que actualmente es competencia exclusiva del Ministerio de Educación. En el sistema vigente la CONEAU evalúa a las instituciones privadas y elabora un informe que luego el Ministerio considera para la habilitación. Luego que está habilitada, pasa a regirse por el mismo sistema que resto de las instituciones (acreditación obligatoria para los posgrados y algunas carreras de grado). Los proyectos de reforma, en cambio, plantean la habilitación institucional, y también la obligatoriedad de la acreditación de grado y posgrado para las instituciones privadas. No así para las estatales.

El proyecto de Augsburger además plantea que: “El Comité de Especialistas seleccionado para la evaluación externa estará integrado en al menos dos tercios de sus miembros por docentes o investigadores pertenecientes a universidades nacionales... La Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior constituirá asimismo una Junta de Acreditación para carreras de grado y posgrado radicadas en universidades privadas. En dicha Junta se constituirán comités de pares dando preeminencia a expertos de la misma disciplina de la carrera a ser evaluada, debiendo necesariamente contar con la participación de al menos un 50% de docentes o investigadores pertenecientes a universidades nacionales. La Junta de Acreditación se expedirá asimismo sobre las carreras a ser creadas en el ámbito privado, siendo su dictamen favorable necesario para la autorización de las mismas por parte del Ministerio de Educación.” Esta propuesta no

sólo no considera que el sistema de enseñanza e investigación está integrado y hay una libre circulación de profesores entre el sistema estatal y el privado, sino que además la Ley de Educación Superior habilita a las universidades estatales, a través de la agencia de acreditación, a involucrarse en los procesos de evaluación de las universidades privadas.

Es el caso de Augsburger, como se trata de una Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior, además de las funciones de evaluación y el contralor del sistema de educación superior privado se proponen varias funciones más: favorecer la articulación del sistema educativo en su conjunto, establecer pautas para la apertura de nuevas sedes, promover la constitución de redes académicas, de investigación y de vinculación social entre las instituciones, acordar con el Ministerio de Educación pautas básicas de organización del Sistema de Estadísticas Universitarias y crear un Centro de Investigaciones y Estudios sobre la Educación Superior. La evaluación de la calidad es una función más entre tantas de una agencia que no tiene especificidad en la tarea de evaluación y acreditación, sino que cumpliría una serie de funciones que actualmente están a cargo del Ministerio de Educación a través de la Secretaría de Políticas Universitarias. Cabe preguntarse por la necesidad de crear una agencia con estas funciones, así como también por la posibilidad de que esta institución lleve delante de manera adecuada los procesos de evolución y acreditación.

Con respecto a la dirección de la agencia de acreditación, todos plantean un sistema similar al vigente, con un número similar o mayor de miembros designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las mismas instituciones que propone la ley actual, en algunos casos con variaciones en la cantidad de miembros propuestos por cada institución, o sumando nuevas instituciones u organizaciones como el Instituto Nacional de Educación Tecnológica, el Instituto Nacional de Formación Docente y los Institutos Superiores Privados (Puigross), la Federación Universitaria Argentina y el gremio docente, y además será presidido por un miembro del C.I.N. (Augsburger), el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, los gremios docentes y el sector estudiantil (Donda). Salvo Pinedo, que propone un Director Ejecutivo y un Consejo Consultivo, los demás proyectos no plantean modificar el sistema actual.

Como vemos, todos los proyectos de reforma de la Ley de Educación Superior continúan con el régimen actual de evaluación y acreditación con ligeras modificaciones como el nombre de la agencia de acreditación, y en algunos casos también nuevas funciones para esta agencia como el contralor del sistema de educación superior privado, tarea que actualmente corresponde al Ministerio de Educación. Además en estos casos también se establecen diferencias en los procesos de evaluación entre instituciones estatales y privadas: habilitan a las universidades estatales a través de la agencia se involucrarían en los procesos de evaluación de las privadas.

Un punto en el que todos los proyectos coinciden y difieren de la ley actual, es la supresión de la posibilidad de habilitar agencias privadas de acreditación que trabajen bajo la órbita de la CONEAU o su sucesora. Esto no se corresponde con las tendencias internacionales que plantean la descentralización de las actividades de evaluación en varias agencias –privadas o estatales- siempre bajo la supervisión de una agencia estatal, sistema que resulta una solución implementada en muchas partes para superar las dificultades de la evaluación en las diversas disciplinas. Las propuestas de reforma de la ley tampoco solucionan las dificultades que por la centralización y la gran cantidad de funciones tiene el sistema actual de evaluación y acreditación para desarrollar todas las actividades de evaluación.

Otro aspecto que no se propone mejorar es el sesgo academicista del actual sistema de evaluación, cuestionado en los distintos estudios sobre el mismo. Por el contrario, las propuestas para la dirección de la agencia de acreditación continúan el sistema actual sin mayores modificaciones. Incluso en los casos que suman nuevas organizaciones a la propuesta de dirección, se trata de gremios docentes o estudiantes o instituciones estatales que nuclean a los institutos no universitarios, que promueven un mayor control académico del sistema. En ningún caso se propone incluir a organizaciones profesionales, sociales o empresariales, siguiendo las tendencias internacionales para conformar una educación superior más integrada a la sociedad y más atenta a sus necesidades.

A partir del análisis realizado se puede concluir que con respecto a la evaluación y acreditación los proyectos de reforma de la Ley de Educación Superior no plantean propuestas de cambios sustanciales, ni siquiera soluciones a los actuales problemas de la

CONEAU detectados por la Evaluación Externa realizada por la IESALC y por otros estudios. Los proyectos de ley no plantan soluciones para afrontar los desafíos que los nuevos desafíos que la internacionalización de la educación superior plantea a los sistemas de evaluación y acreditación, y en algunos aspectos los cambios implican un retroceso respecto a la legislación actual y al sistema de evaluación vigente que en 13 años de funcionamiento ha logrado importantes avances en relación al mejoramiento de la calidad del sistema de educación superior.

Referencias bibliográficas

Barsky, Osvaldo y Dávila, Mabel (2004), “Las carreras de posgrado en la Argentina”. En Barsky, Sigal y Dávila (coords), Los desafíos de la Universidad Argentina. Buenos Aires, Universidad de Belgrano, Siglo XXI editores Argentina.

Dávila, Mabel (2009), “Tendencias internacionales de la Educación Superior”. Revista Sudamericana de Educación, Universidad y Sociedad. Volumen 1, N° 1-2, Montevideo, 2009. Universidad de la Empresa.

Dávila, Mabel (2009), “La evaluación de posgrados en la Argentina”, Departamento de Investigaciones, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, (en prensa).

Del Bello, Juan Carlos, Dávila, Mabel y Giménez, Graciela (2006), “La educación superior agropecuaria y agroalimentaria.”, En Llach, J.J., Del Bello, J.C., Carratú, M. y Margiotta, E., “El campo, las agroindustrias y su gente en la sociedad del conocimiento. La educación rural, agropecuaria y agroindustrial de nivel primario, medio y superior. diagnóstico y propuestas.”, Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina, Buenos Aires.

Del Bello, Juan Carlos (2008), “Comentarios y observaciones al documento para el debate de una nueva ley de educación superior”, Comisión de Educación, Honorable Cámara de Diputados de La Nación, <http://www.diputados.gov.ar>.

Fanelli, Ana (2000), “Análisis de los dictámenes de acreditación de posgrados en la CONEAU. Informe final.”, UNESCO, IPE, Buenos Aires.

Guerrini, Victoria y Jeppesen, Cyntia (2001), “El sistema de posgrado en Argentina: problemas y desafíos de los procesos de acreditación en el marco de las políticas para el mejoramiento de la calidad del sistema de educación superior”. Revista Escenarios Alternativos, agosto.

IESALC (2007), Informe de evaluación externa de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) de Argentina, Buenos Aires, 10 al 13 de julio de 2007.

Pérez Lindo, Augusto (2008), “Aspectos relevantes para la reforma de la Ley de Educación Superior”, Comisión de Educación, Honorable Cámara de Diputados de La Nación, <http://www.diputados.gov.ar>.

Pugliese, Juan Carlos y Pérez Rasetti, Carlos (2005), “Compromiso del Estado con las Universidades Nacionales. Políticas de Mejoramiento de las Capacidades Institucionales”, Comisión de Educación, Honorable Cámara de Diputados de La Nación, <http://www.diputados.gov.ar>.

El largo camino de la evaluación y acreditación universitaria en Uruguay

Mabel Dávila - Enrique Martínez Larrechea

Uruguay es uno de los pocos países en los que no se ha establecido aun un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Tampoco se ha conformado una Comisión de Acreditación en los términos requeridos por el Memorándum de Entendimiento firmado en 1998 por los Ministros de Educación del MERCOSUR. La participación uruguaya en los operativos regionales de acreditación, primero del mecanismo experimental (MEXA) y ahora, del definitivo (ARCUSUR) se realizan por parte de una Comisión Ad Hoc de Acreditación.

Antes de 1998 no existe casi atención a esta temática, fuera de algunos trabajos académicos.

Será el incipiente surgimiento de un subsistema privado –a partir de 1996- y el Memorándum de Entendimiento del MERCOSUR, los factores impulsores del gradual ingreso del tema en la agenda de políticas públicas uruguaya.

Ello operó por medio de dos canales diferenciados. El primero de ellos fue la Universidad de la República, única universidad pública del país, surgida de un proceso iniciado en 1833.

El rector Ing. Rafael Guarga propició la creación de una Comisión de Evaluación Institucional en 1999, la cual procedió a generar los que denominó Lineamientos y Criterios para la Autoevaluación y Evaluación.

Más de una década después, se han cumplido una serie de procesos de autoevaluación y evaluación institucional en el Área Tecnológica y en diversas facultades. También se ha evaluado el Plan Estratégico y –en diversas ocasiones- el Programa de Desarrollo de Ciencias Básicas.

Sin embargo, los informes externos no han tenido difusión, ni siquiera al interior de la comunidad universitaria.

La creación de la Comisión de Evaluación Institucional probablemente respondió al ingreso en la agenda regional de la cuestión de la acreditación. Es posible también que desde la Universidad de la República se intentara promover lo que en el vecino Brasil, había sido el *Programa de Autoavaliacao da Universidade Brasileira* (PAIUB), promovido entre otros por el profesor Jose Dias Sobrinho, programa que pretendía anticiparse a la evaluación externa y a la acreditación, a través de un proceso auto-regulatorio, de auto-evaluación institucional, en el que las instituciones públicas conservarían la dirección del proceso.

El otro canal por el que el tema ingresó a la agenda de las políticas fue el paulatino surgimiento del sector universitario privado, así como la necesidad del gobierno de prepararse para el ingreso al Mecanismo experimental de Acreditación (MEXA). Diversos borradores de creación de una Agencia nacional de Acreditación se elaboraron entre principios del 2000 y fines del 2002, pero la peculiar estructura de la educación superior uruguaya, segmentada en tres circuitos diferenciados y nítidamente separados, impidió una visión convergente.

La Universidad de la República contaba con autonomía académica y de gestión y acababa de crear su propio mecanismo de auto-evaluación –la Comisión de Evaluación Institucional-; las universidades e institutos privados se regían desde 1995 por la verificación administrativa de condiciones iniciales para funcionar –prevista en el decreto N° 308/95 y el segmento de las instituciones terciarias superiores, dependientes de otros organismos públicos, presentaba escasa matrícula, segmentación institucional y no tenía perspectivas de ser alcanzado por ninguna exigencia regional.

En suma, la sorprendente morosidad del Uruguay en asumir un esquema de aseguramiento de la calidad –o de transitar alguna fase previa al mismo- tiene que ver con los peculiares antecedentes históricos de la educación superior y por la asimetría entre sus subsectores, entre los que predomina una universidad pública que durante muchas décadas constituyó en si misma al “sistema de educación superior”.

Se trataba de una universidad pública estatal, metropolitana por su concentración en Montevideo, organizada históricamente como una federación de facultades, guiadas por un *ethos profesionalista* y aplicado, típico de la universidad napoleónica.

El esquema de autoevaluación y evaluación externa institucional de la Universidad de la República implicaba una fase de auto-estudio, un Informe de Auto-evaluación (con tres capítulos: Introducción general, Dimensiones de la Evaluación y Juicio global y recomendaciones para el Desarrollo Institucional).

Las dimensiones de evaluación son:

- Enseñanza de Grado
- Investigación
- Extensión y Asistencia
- Cuerpo docente
- Estudiantes
- Administración y Gestión Académica
- Infraestructura académica
- Infraestructura física
- Recursos financieros

(Universidad de la República, 1999:14-15)

El juicio emergente se organizaba en función de cinco categorías: A, B, C, D y E. “C” representa un valor “aceptable”.

EL informe debe incluir un juicio y recomendaciones de desarrollo a ser tenidas en cuenta por la institución. El juicio global debe fundamentar una estrategia de

mejora continua.

Junto a este esfuerzo regulatorio de la universidad estatal, cabe mencionar los esfuerzos auto-regulatorios realizados por el sector privado.

En Agosto de 2002, se realizó un Seminario de Estándares de Calidad para Instituciones de Educación Superior, en la Universidad Católica del Uruguay (UCU), orientado a la vez por modelos que recogían las experiencias de Colombia y de Chile (Consejo Nacional de Acreditación y Consejo Superior de Educación de Chile).

Las instituciones privadas se orientaron a adoptar una serie de dimensiones y criterios, con vistas a una sucesiva elaboración de indicadores generales y específicos.

Las dimensiones tenidas en cuenta, fueron:

Misión y Proyecto Institucional

Recursos Humanos: Docentes

Recursos Humanos: Estudiantes

Procesos Académicos

Investigación

Relación con el Medio (extensión y resultados)

Bienestar Institucional

Organización, gestión y administración

Recursos de apoyo: financieros, físicos y académicos

Procesos de construcción y auto-evaluación institucional

(Landoni y Luján, 2003: 28)

Para entonces, el proceso de auto evaluación del Mecanismo experimental de acreditación del MERCOSUR había pasado la etapa de diseño de criterios e indicadores por Grupos de Expertos y Comisiones Consultivas y Reuniones de las Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) en las carreras seleccionadas y, bajo la conducción del Sector Educativo del MERCOSUR, se implementó un pre-test y se cumplieron diversos procesos de acreditación.

Las universidades con carreras entre las seleccionadas por el MEXA (la universidad pública y tres de las privadas) participaron del mecanismo. Salvo observaciones recogidas por una ingeniería privada y por la carrera pública de Medicina, todas las carreras, incluidas las citadas, fueron acreditadas.

Tiempo antes, algunas universidades privadas realizaron ejercicios de auto evaluación de programas de grado

La regulación pública del sector universitario privado está dado por los decretos N° 15.561 (decreto ley llamado “de universidades privadas”); por el decreto N° 308/995, de Ordenamiento de la educación terciaria privada (reglamentario del anterior) y por el decreto N° 309/2002, que reguló la cuestión de las sedes y estableció informes anuales que permitieran la modificación gradual de aspectos dinámicos que no implican cambios en la denominación de los programas, en su estructura o en sus perfiles de egreso.

También en 2001 se dictaron un conjunto de decretos que reconocieron la formación de grado *equivalente a universitaria* para diversas formaciones de grado dictadas por institutos dependientes del Poder Ejecutivo.

Las universidades privadas deben presentar al Ministerio de Educación y Cultura sus proyectos institucionales o de programas de grado o posgrado. Un órgano asesor del MEC (Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada - CCETP), elabora dictámenes que informan la decisión ministerial. El Ministro puede apartarse de estos dictámenes, con la debida fundamentación.

El reconocimiento de instituciones privadas, se otorga para una primera etapa de tres años, pautadas por informes anuales. Luego de una primera etapa trienal, pueden presentarse cada cinco años.

La Universidad de la República intentó preservar su monopolio histórico de la formación universitaria impugnando el decreto ante la justicia administrativa en dos

oportunidades. Sin embargo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo lo dejó firme, (Sentencia 960/77 de 26 de noviembre de 1997).

El nivel regional: el Mecanismo experimental de Acreditación del MERCOSUR (MEXA).

El MEXA elaboró dimensiones y componentes, analizables por medio de criterios e indicadores, algunos esenciales y otros complementarios

Las grandes dimensiones enfocadas fueron:

- Contexto Institucional

Características de la Carrera y su Inserción Institucional
Organización, Gobierno, Administración y Gestión de la carrera
Políticas y Programas de Bienestar Institucional

- Proyecto Académico,

Plan de Estudios

Proceso Enseñanza – Aprendizaje

Investigación y Desarrollo Tecnológico

Extensión, Vinculación y Cooperación

- Recursos Humanos

Estudiantes

Graduados

Docentes

Personal de Apoyo

- Infraestructura.

Infraestructura física y logística

Biblioteca

Laboratorios e instalaciones especiales

(MERCOSUR Educativo. Comité Coordinador Regional (CCR) Comisión Regional Coordinadora de Área Educación Superior. Mecanismo experimental de acreditación de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Manual de Procedimientos de Pares Evaluadores. MERCOSUR, Diciembre de 2002).

En 2005, el nuevo gobierno uruguayo desarrolló un debate, con vistas a la sanción de una nueva ley de educación. La misma fue sancionada en diciembre de 2008 (Ley N° 18.437) la cual contiene algunas disposiciones generales sobre la educación superior, que preservan la autonomía de la UDELAR y preveían la presentación de un proyecto de ley de creación de una Agencia de Promoción de la Calidad de la Educación Terciaria Privada (APACET).

Mientras tanto, el MEC se orientó a la puesta en marcha de un mecanismo inspectivo de las universidades privadas, de carácter administrativo, pero “tomando en préstamo” ciertos rasgos propios de los procesos académicos de evaluación, basados en auto-evaluación y en pares. El resultado es un mecanismo híbrido, sin una conceptualización adecuada y con una clara orientación a la limitación de la educación universitaria privada, a la que se percibe como una anomalía.

La visita de pares se realiza sin un marco consistente (apenas un par de hojas de un contrato), con un foco y un alcance igualmente confusos. En cierto ejercicio de este mecanismo inspectivo, la pauta aportada por el MEC proponía unas “normas de conducta para pares y una lista heterogénea de dimensiones que los pares podrían considerar².

² Una “Guía para evaluadores de carreras o instituciones del MEC de acuerdo al decreto 308/995” indicaba a los “pares” que debían analizar el estado financiero de la institución (i), para ver si (ellos) “acreditan un patrimonio suficiente para llevar adelante su proyecto académico”. También debían advertir “si la institución atiende el carácter cívico y moral de los estudiantes”. Y precisaba: “Ver si hay algún elemento que afirme esto o por lo contrario lo ponga en duda”. Finalmente, como a simples y obedientes inspectores administrativos, se les pedía observar el “cuidado de aspectos higiénicos y sanitarios del local”.

El proyecto de creación de la APACET.

En 2009, en cumplimiento de lo indicado en la ley general de Educación, el gobierno remitió al parlamento un proyecto de ley de creación de una agencia “promoción de la calidad” y la acreditación, que no fue considerado en esa oportunidad.

En 2010, con algunas variantes (se suprimió la mención al carácter arquetípico de la universidad estatal) se reiteró el proyecto, que recibió rápidamente la crítica del sector privado, de los partidos de oposición y aun de legisladores oficialistas.

Es que el documento elaborado por el MEC adolece de desconocimiento de las tendencias internacionales de la educación superior- considera al subsistema de gestión privada como un espacio amenazador que sólo requiere o merece regulación y supervisión (y posee una particular interpretación desde la perspectiva de las macro universidades estatales).

Ello explica la ausencia, en todo el documento, de la Evaluación (Auto-evaluación y Evaluación externa por pares), como aspectos centrales.

Todo el peso de la iniciativa recae en la acreditación –la cual, dada las específicas estructuras históricas de la educación superior uruguaya, no incluye a la Universidad de la República, dado el doble juego del carácter voluntario de la acreditación y del carácter autónomo de la UDELAR.

La acreditación, en buena medida, está previsto como elemento disciplinador del sector privado y de otros aparatos del estado, por parte de representantes circunstanciales de una universidad pública. Se paga tributo, excesivo, a una visión ideologizada.

Hallar semejante polivalencia en un par que no ha leído antes un informe de autoevaluación hubiera sido un milagro.

En otra oportunidad, en vísperas de una visita de verificación, el MEC propuso a la institución correspondiente un rol para una figura ad hoc, creada súbitamente en esa fecha y que nadie había considerado jamás y que nadie volvió a considerar: el veedor.

Por otra parte, la acreditación no conduce, salvo detalles a una plena autonomía de las privadas, con lo cual no se hace sino ratificar y cristalizar uno de los rasgos más nocivos y peligrosos del sistema de educación superior uruguayo: su segmentación interna en sub-segmentos que no participan de una perspectiva estratégica común.

No existe, en términos tanto de la política universitaria como de las implicaciones filosóficas y pedagógicas que ella supone, posibilidad alguna de promoción de la calidad universitaria sin auto-evaluación (de algún tipo).

Siendo ésta una actividad muy costosa, por los recursos (humanos, técnicos y financieros) que debe movilizar, ella sólo puede realizarse por medio de un marco general de estímulo y co-financiamiento. A su turno, ello requiere alguna concepción, medianamente informada, sobre qué es la autoevaluación. El problema de fondo es que esta concepción no existe, ni ha sido debatida o construida.

Resulta paradójico así que la principal estructura de las políticas públicas de promoción de la calidad de la educación superior sea, no la agencia proyectada bajo ese nombre – pero sin ese cometido- y sí, en cambio, la recientemente creada Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Por medio de estímulos específicos a la calidad y a la internacionalización (Fondo Clemente Estable, Programa de Becas, Fortalecimiento de Posgrados, Sistema Nacional de Investigadores, etc.) está reuniendo a las instituciones de educación superior y a los recursos humanos del país en un enfoque moderno e integrado.

La Universidad de la República, por su envergadura relativa, es una fuerza ineludible de estímulo o desestímulo a la calidad. Sin embargo, ese rol debe ser cumplido por ella, no por medio de la estrategia equivocada de la extensión de su influencia política, como co-reguladora de los otros subsistemas –que desnaturaliza su misión y su equidad- sino en razón de la obtención de indicadores de alta calidad, cuya imitación debería requerirse a los demás actores.

Pero es posible que la referencia técnico-académica, en dimensiones específicas, provenga de otras instituciones y sea la universidad estatal la que deba “apurar el paso”.

En suma, como lo ha mostrado un organismo de última generación, como ANII, se trata de converger a una cultura internacional de calidad de la docencia y de la investigación y de estimular a todos los actores a su cabal cumplimiento, sin inmunidades o privilegios, sin pre-conceptos y sobre todo, con agudo sentido de las notables tendencias contemporáneas de transformación, que están en curso.

Referencias bibliográficas.

Barsky, Osvaldo y Dávila, Mabel (2004) “Las carreras de posgrado en la Argentina” en Osvaldo Barsky; Víctor Sigal y Mabel Dávila, (coordinadores) (2004) *Los desafíos de la universidad argentina*. Siglo XXI Editores de Argentina, Buenos Aires, Argentina. pp. 449-485.

Barsky, Osvaldo; Sigal, Víctor y Dávila, Mabel, coordinadores (2004) *Los desafíos de la universidad argentina*. Siglo XXI Editores de Argentina, Buenos Aires, Argentina.

BID (1997) *La educación superior en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C: BID

Brunner José Joaquín (2007) *La educación superior en Iberoamérica 2007*. CINDA/UNIVERSIA, Santiago, Chile.

CEPAL (2008) Espacios Iberoamericanos. La Economía del Conocimiento. Santiago de Chile: SGIB-CEPAL-AECID.

Chiancone, Adriana (1996) *La definición de políticas públicas en una situación de transición política: el caso del PEDECIBA en Uruguay*, FLACSO – DAAD, Buenos Aires, Argentina.

Chiancone, Adriana y Martínez Larrechea, Enrique (1997) “De la universidad al sistema de educación superior en Uruguay: aporte al debate de los procesos de acreditación”. En Revista Educación Superior y Sociedad. CRESALC/UNESCO, Caracas, Venezuela.

Clark, Burton (ed.) (1984) *Perspectives on higher education: Eight disciplinary and comparative views*. California: University of California Press; pp. 165- 198.

Fernández Lamarra, Norberto, compilador (2009) *Universidad, sociedad e innovación. Una perspectiva internacional*, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina.

Krotsch, Pedro (2001) *Educación Superior y Reformas comparadas*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina.

Landoni Couture, Pablo y Martínez Larrechea, (2006) “La institucionalidad de la acreditación” *Seminario Caminos de la Educación Superior*. Consejo de Rectores de Universidades - Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. www.iesalc.org.ve

Martin, Julio M. (2004) *El Mecanismo de Acreditación Universitaria del Mercosur*. UNESCO – IESALC, Asunción, Paraguay.

Martínez Larrechea, Enrique (2000) *Las Políticas Públicas de Evaluación y Acreditación Institucional en Educación Superior: una comparación de Argentina y Venezuela*, Tesis de Maestría presentada a FLACSO Argentina, 27 de abril de 2000. Mimeo, Buenos Aires, Argentina.

Martínez Larrechea, Enrique (2003) *La educación superior de Uruguay en transición. Inercias y horizontes de cambio*, Iesalc/Unesco, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay.

Martínez Larrechea, Enrique y Chiancone, Adriana (2006) *La Educación Superior en Iberoamérica*. Informe nacional de Uruguay. CINDA: Mimeo.

Martínez Larrechea, Enrique y Chiancone, Adriana (2006) *Políticas universitarias de investigación*. Caracas: IESALC-UNESCO www.iesalc.org.ve

Martínez Larrechea, Enrique y Chiancone, Adriana (2009) “Educación superior e innovación: procesos y tendencias en la universidad uruguaya”. En: Fernández Lamarra, Norberto, compilador (2009) *Universidad, sociedad e innovación. Una perspectiva internacional*, EDUNTREF, Buenos Aires, Argentina.

MERCOSUR – Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior, CRES (2009) *Dossier del Seminario “Políticas para la formación postgrados universitarios en el MERCOSUR”*. Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior del Sector educativo del MERCOSUR (CRCES) Montevideo, Uruguay.

Universidad de la República (1999) *Lineamientos para un Programa de Evaluación Institucional de la Universidad del la República*. Montevideo: UDELAR.