

Debate en DEBATE

El interés público por la calidad: homogeneidad en los criterios de evaluación y respeto a la pluralidad de proyectos institucionales

*Rodolfo De Vincenzi*¹

Universidad Abierta Interamericana / R.DeVincenzi@UAI.edu.ar

A 19 años de la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) en Argentina (agosto 1995) y a 15 años del dictado de la resolución ministerial que aprobó estándares para la acreditación de la primera carrera que ingresaría al artículo 43 de la LES (Medicina, RM 535/99, agosto 1999), resulta pertinente elaborar una revisión del camino transitado.

La acreditación de carreras, prevista en el artículo 43, tenía por objeto –originariamente- proteger el interés público en aquellas profesiones reguladas, cuyo ejercicio ponían en riesgo -de modo directo- la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes. Para ello, requería el cumplimiento de condiciones mínimas de carga horaria, contenidos básicos, intensidad de la formación práctica, las cuales dispuso el Ministerio de Educación (ME), en acuerdo con el Consejo de Universidades (CU).

Sin embargo, en la práctica las resoluciones adoptadas por el ME, así como los acuerdos plenarios del CU, devinieron en número de estándares que, además de atender los requisitos impuestos en el artículo 43 de la LES, buscaron también operar como mecanismos de aseguramiento de la calidad. Es así que el número de estándares se fue multiplicando, incorporando prescripciones sobre diversos aspectos de la vida, el gobierno y la gestión de las carreras afectadas, así como las de la institución universitaria que las albergan.

En el cuadro adjunto (ver Anexo 1) se puede observar la cuantificación de estándares, por área, señalando que el número máximo para la acreditación de una carrera del artículo 43 resultó ser de 126 estándares (Medicina, RM 535/99)².

Estas intervenciones, resueltas en forma exógena a la institución universitaria evaluada y que avanzan más allá de las previsiones del artículo 43, remiten a cuestiones vinculadas con las relaciones entre autonomía e intervención estatal para atender el interés público, en el marco de la interacción entre Universidad y Estado.

¹ Rector de la Universidad Abierta Interamericana (UAI) y Secretario del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). Profesor Titular de en la Cátedra de Política y Gestión Universitaria de la Especialización en Docencia Universitaria (UAI). Miembro Titular del Consejo de Universidades y del Consejo Federal de Educación de la Nación. Especialista y Magister en Educación (Universidad de San Andrés). Profesor Universitario en Sistemas y Licenciado en Sistemas.

² La RM 535/99 no figura en el cuadro adjunto, por ser una RM derogada y reemplazada por la RM 1314/07

Sobre la base de esa hipótesis, los estándares definidos para la acreditación de carreras consideradas “de riesgo” en Argentina han avanzado sobre la regulación de aspectos cuya estandarización no fue prevista en forma explícita en la Ley de Educación Superior, resultando conveniente reflexionar sobre si los estándares adoptados, resultaron eficaces para asegurar la calidad. Y, en el caso de que sí lo hubieran sido, verificar si aún continúan siendo eficaces, de cara al futuro.

La realidad de las instituciones universitarias, al momento de la sanción de la LES (1995), no pareciera ser la misma que la actual. En los 19 años transcurridos, todas ellas han debido atravesar múltiples procesos de evaluación institucional y de acreditación de carreras de grado y de posgrado. No existía en aquél entonces, al interior de la mayoría de las universidades, cultura de la evaluación, ni capacidad técnica instalada para planificar, en forma autónoma, procesos de evaluación institucional o de carreras.

Las previsiones de la LES, referidas a evaluación institucional y de carreras, y su posterior instrumentación a través de la CONEAU, exigieron a las universidades jerarquizar dichas funciones, creando gradualmente capacidades instaladas, que fueron derivando en verdaderos sistemas internos institucionales de calidad.

Ello sin duda contribuyó al aseguramiento de umbrales de calidad, atendiendo el interés público. Pero, una vez alcanzados esos pisos mínimos de calidad, ¿no será momento de revisar el criterio con el cuál se construyen los estándares de calidad?

La cuestión de los estándares se vincula a tensiones que puedan surgir entre la diversidad de instituciones y la homogeneidad de requerimientos para asegurar la calidad.

Sobre este punto cabe tener presente además, que los debates internacionales sobre el desarrollo de procesos de aseguramiento de la calidad, resaltan la necesidad de revisar los mecanismos de evaluación de la calidad que emplean las agencias, atento a la creciente diversificación de instituciones y de ofertas académicas, la escasez de recursos financieros y humanos necesarios para llevar adelante las prácticas de evaluación institucional, entre otros factores. (INQAAHE Fórum, 2012).

Si analizamos el fenómeno de la diversificación de instituciones de nivel superior (instituciones públicas y privadas; universidades e institutos universitarios; instituciones nacionales e internacionales; con oferta de educación virtual, entre otras) podemos, por un lado, reconocer el beneficio de dar respuesta con ello a las múltiples demandas del contexto (sociales, económicas, tecnológicas, etc.) y, por otro, identificar las limitaciones que éste produce sobre los procesos evaluativos.

Surge de este modo un interrogante:

¿Cómo balancear la diversidad (referida a las instituciones) y la homogeneidad (relativa a los requerimientos de calidad) a través de la efectiva implementación de procesos de acreditación?

Como respuesta a ello, la red internacional de agencias INQAAHE (Fórum 2012) -que nuclea más de 250 agencias de acreditación a nivel mundial-, a partir del análisis de las guías, normativas o criterios definidos por las agencias para implementar procesos de acreditación, señaló que existe una tendencia a adoptar estándares abiertos y no prescriptivos. Ello implica implementar menor cantidad de estándares, con “mayor amplitud” en su definición para favorecer la diversidad de instituciones y de programas/ carreras, en detrimento de los requerimientos de estándares “bien operativos” pensados para proteger la reputación del país, aún frente al riesgo de peligrar la autonomía de las universidades.

Esta propuesta se complementa con el desarrollo de un sistema de calidad interna propio en cada universidad que suponga objetivos, criterios de calidad, sistemas de monitoreo y definición de resultados esperados, como así también la creación de una unidad de apoyo a la calidad educativa institucional, que articule su accionar con las agencias, de tal modo que se pueda descentralizar y sustentar parte del proceso de acreditación en las prácticas evaluativas de cada universidad.

Antes de analizar qué ocurrió en la Argentina, vamos a definir dos conceptos, que operarán como categorías para el análisis del balance entre la diversidad de instituciones y su regulación a través de estándares homogéneos. Estas categorías son:

- “Consistencia externa”: implica que la institución universitaria (o la carrera) debe satisfacer un nivel o referencia de calidad predeterminado operacionalmente, en forma exógena a ella.
- “Consistencia interna”: implica que la institución (o la carrera) debe satisfacer un nivel o referencia de calidad ajustable a sus propios principios y prioridades, conforme a sus propósitos y fines declarados.

En Argentina, la autonomía universitaria está establecida en la Constitución, como derecho. Luego, en el artículo 29 de la Ley de Educación Superior se explicitan algunas atribuciones que deben comprender dicha autonomía, las cuales son consideradas básicas y no taxativas. Es decir que la autonomía universitaria sólo puede ser restringida en los casos en que explícitamente lo estableciera la propia ley, como ocurre en el artículo 43, entre otros.

Es así que, en el caso de la acreditación de carreras consideradas “de riesgo”, la aplicación de estándares *exógenos* a la institución se justificaría solamente en aquellos aspectos regulados por artículo 43 de la LES (carga horaria mínima, contenidos básicos, intensidad de la formación práctica y actividades profesionales reservadas con exclusividad).

A excepción del caso antedicho, no verificamos motivo alguno que justifique la aplicación de estándares de calidad contruidos con lógica de consistencia externa, en lugar de con lógica de consistencia interna.

Ello por cuanto, la lógica de consistencia interna admite dar lugar a las intervenciones estatales (o exógenas de agencia), preservando la autonomía institucional.

Sin embargo, tanto la reglamentación como los procesos de evaluación estuvieron atravesados por algunos supuestos dominantes en el medio académico. Uno de ellos parece ser la asociación entre calidad y regulación.

Cabe tener en cuenta que la noción de regulación es específica de la profesión y no del título. La ley se refiere a las diversas normas (provinciales o nacionales) que regulan el ejercicio profesional, en ejercicio del poder de policía reservado por las provincias. Los títulos son todos regulados por el Ministerio de Educación desde que le dan validez nacional; bajo esta última perspectiva la observación del artículo no tendría sentido. (CRUP, 2013)

Asimismo, la calidad no necesariamente es un juego de estandarización de productos y/o procesos y/o insumos. Por el contrario, la estandarización limita la diversidad y las diferencias de criterios para medir calidad - que son inherentes a los distintos tipos de propuestas educativas -. Así es que, en muchos casos, la tendencia a favorecer la homogeneización de algunos aspectos que exceden los alcances del artículo 43 de la LES, puede terminar afectando esa diversidad, al condicionar la autonomía institucional.

Los procesos de acreditación de carreras de grado en la Argentina han ignorado, en muchos casos, estas consideraciones. Veámoslo en ejemplos de la práctica.

La carrera cuenta con un cuerpo docente, en número y composición adecuados, con dedicación suficiente que garantiza las actividades de docencia, investigación y extensión.

¿Sobre la base de qué criterios objetivos determina el evaluador cuál es un número “adecuado” de docentes y cuál su dedicación es suficiente? El estándar de calidad respectivo podría ser diferente, dependiendo de los fines y propósitos que persigue cada institución/carrera. No parecería correcto que esto quede a discreción del evaluador. Debería redactarse para anclar los términos de “adecuado” y “suficiente” a una lógica de “consistencia interna”.

Los docentes tienen una adecuada participación en proyectos de investigación y/o extensión

¿Sobre la base de qué criterios objetivos determinará el evaluador cuándo es “adecuada” la participación de docentes en proyectos de investigación y/o extensión? Los criterios no deberían quedar librados a la discrecionalidad del evaluador. Se debería aplicar una lógica de “consistencia interna” para anclar el término “adecuada” a la diversidad de instituciones/carreras.

Deben existir criterios explícitos y procedimientos objetivos y confiables para la admisión de estudiantes.

Al no precisar para quién deben resultar “confiables” los criterios y procedimientos para la admisión de estudiantes, se deja librado a la discrecionalidad de los pares su interpretación. Resulta nuevamente pertinente su anclaje a una lógica de consistencia interna.

La infraestructura de la institución debe ser adecuada a la cantidad de estudiantes, docentes y personal administrativo y técnico, conteniendo los espacios físicos (aulas, talleres, administración, biblioteca, entre otros) los medios y el equipamiento necesarios para el desarrollo de las distintas actividades de enseñanza.

Otra vez se plantean dudas sobre qué base objetiva debe evaluarse cuál es la infraestructura “adecuada” o el equipamiento “necesario”. Podría agregarse al final, “conforme a las características del proyecto institucional de la carrera”, obligando de ese modo al evaluador a tener que matizar su evaluación conforme a la diversidad de instituciones/carreras.

Obsérvese entonces que, en los actuales estándares, muchas decisiones quedan libradas a la discrecionalidad de los pares evaluadores, que suelen tomar como modelo valorativo su propia experiencia. Esto muchas veces juega en contra de la necesidad de tomar diferentes modelos de calidad, para atender la diversidad del sistema, además de afectar a la autonomía de estas instituciones, la cual está garantizada por la Constitución Nacional y por la Ley de Educación Superior (LES).

Por otro lado, se repiten un conjunto mayoritario de estándares homologables entre las distintas carreras incorporadas al artículo 43, que no surgen de la exigencia de dicho artículo de la ley en

tanto que no forman parte de los aspectos allí regulados y su redacción –con lógica de consistencia externa–, hace que atenten contra las garantías de autonomía institucional establecidas en el artículo 29 de la LES.

Entonces, considerando lo hasta aquí planteado, creemos que una posible propuesta para “*balancear la diversidad (referida a la institución) y la homogeneidad (relativa a los requerimientos de calidad)*”, podría ser redefinir el modo de construcción de los estándares, aportándole al evaluador:

- a. criterios o estándares comunes para todas las carreras, asociados a una lógica de consistencia interna, en todos los aspectos que no hubieran sido regulados explícitamente en el artículo 43 y,
- b. estándares específicos, contruidos con lógica de consistencia externa, a evaluar por carrera, en lo que se refiere a las exigencias previstas en el artículo 43 de la LES (intensidad de la formación práctica, carga horaria mínima, contenidos básicos y actividades reservadas con exclusividad).

Bajo estas consideraciones cabe preguntarse si no es tiempo de hacer un balance de estos primeros 15 años de evaluación institucional y de carreras, revisando si no resultaría conveniente actualizar los criterios, estándares y procedimientos de evaluación.

Bibliografía

- ARGENTINA, MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1995), *Ley Nº 24. 521: Ley de Educación Superior*.
- CONSEJO DE RECTORES DE UNIVERSIDADES PRIVADAS (CRUP), *Reflexiones y aportes para la revisión de estándares y actividades profesionales reservadas a las titulaciones incorporadas al artículo 43 LES* (2013), Buenos Aires, CRUP.
- DE VINCENZI, ARIANA (2012), *Informe sobre el Forum 2012 de INQAAHE*, Manuscrito no publicado, Consejo de Rectores de Universidades Privadas, Buenos Aires, Argentina.
- INQAAHE, *Guidelines of Good Practice in Quality Assurance (GGP)* [en línea], INQAAHE, Consultado el 7 de agosto de 2013 desde: <http://www.inqahe.org/main/professional-development/guidelines-of-good-practice-51>
- IESALC-UNESCO, *Informe de evaluación externa de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) de Argentina*, 10 al 13 de julio de 2007, Buenos Aires.

ANEXO 1

Relevamiento para cuantificación y clasificación de estándares para acreditación de carreras de grado en Argentina

Carrera	Fecha Resolución	Contexto institucional	Plan de estudios	Cuerpo Académico	Alumnos y graduados	Infraestructura y Equipamiento	Total
Medicina	09/2007	15/67	26/67	7/67	4/67	15/67	67
Ingeniería Aeronáutica, en Alimentos, Ambiental, Civil, Eléctrica, Electromecánica, Electrónica, en Materiales, Mecánica, en Minas, Nuclear, en Petróleo, Química	12/2001	10/51	16/51	8/51	6/51	11/51	51
Ingeniería Industrial-en Agrimensura	09/2003	10/51	16/51	8/51	6/51	11/51	51
Ingeniería Hidráulica. En Recursos Hídricos	01/2004	10/51	16/51	8/51	6/51	11/51	51
Ingeniería Biomédica -Bioingeniería	12/2004	10/51	16/51	8/51	6/51	11/51	51
Ingeniería Metalúrgica	12/2004	10/51	16/51	8/51	6/51	11/51	51
Bioquímica	06/2004	11/43	11/43	4/43	7/43	10/43	43

Carrera	Fecha Resolución	Contexto institucional	Plan de estudios	Cuerpo Académico	Alumnos y graduados	Infraestructura y Equipamiento	Total
Farmacia	06/2004	11/43	11/43	4/43	7/43	10/43	43
Arquitectura	12/2006	7/51	12/51	8/51	11/51	13/51	51
Ingeniería en Telecomunicaciones	10/2006	10/53	17/53	8/53	7/53	11/53	53
Lic en Cs Computación/Sistemas/sistemas de información, análisis en sistemas, Lic en Informática	06/2009	10/48	16/48	8/48	6/48	8/48	48
Ingeniería en Sistemas de Información, en Computación, Informática	06/2009	10/51	16/51	8/51	6/51	11/51	51

		Dimensiones													
Carrera	Fecha Resolución	Contexto institucional					Proyecto Académico		Recursos Humanos		Alumnos y graduados		Infraestructura y Equipamiento		Total
		Características de la carrera y su inserción institucional	Organización, gobierno, gestión y administración de la carrera	Políticas y programas de bienestar institucional	Investigación y desarrollo tecnológico	Extensión, vinculación y cooperación	Plan de estudios	Procesos de enseñanza-aprendizaje	Cuerpo Docente	Personal de apoyo	7/69	10/69	11/69	Recursos presupuestarios	
Ingeniería Agronómica	09/2003	28/69					13/69		Cuerpo Docente		7/69		11/69		69
							Plan de Estudio y Formación								
Veterinaria y Medicina Veterinaria	09/2005	Características de la carrera y su inserción institucional	Integridad Institucional	Estructura organizacional, administrativa y financiera	Investigación y desarrollo tecnológico	Extensión, cooperación y servicios	Perfil profesional y Estructura curricular	21/89		Cuerpo Académico	10/89		15/89		89
		31/89					Efectividad del proceso enseñanza-aprendizaje		Personal de apoyo		12/89		15/89		

		Dimensiones								
Carrera	Fecha Resolución	Contexto institucional		Proyecto Académico		Recursos Humanos	Alumnos y graduados	Infraestructura y Equipamiento	Total	
Ingeniería Zootecnista	05/2009	Características de la carrera y su inserción institucional	28/69		Plan de estudios	13/69	Cuerpo Docente	6/69	Recursos presupuestarios	69
		Políticas y programas de bienestar institucional	Bibliotecas y centros de documentación	Bibliotecas y centros de documentación						
					Investigación y desarrollo tecnológico	Laboratorios, campos y otras instalaciones requeridas por el plan de estudios	Laboratorios, campos y otras instalaciones requeridas por el plan de estudios			
		Extensión, vinculación y cooperación	12/69	12/69						

		Dimensiones										
Carrera	Fecha Resolución	Contexto Institucional	Plan de Estudios y Formación	Cuerpo Académico	Estudiantes y Graduados	Personal de Apoyo	Recursos Presupuestarios	Infraestructura y Equipamiento	Laboratorios, Campo y otras instalaciones requeridas por el plan de estudios	Total		Total
Lic en Geología - Lic en Ciencias Geológicas	09/2008	8/57	15/57	9/57	9/57	3/57	3/57	6/57	4/57	57		
			Formación y Plan de Estudios				Infraestructura, Equipamiento y recursos presupuestarios					
Lic en Psicología, Psicología	10/2009	9/32	10/32	4/32	5/32	1/32	3/32		---	32		
Carrera	Fecha Resolución	Aspectos Institucionales Generales	Gobierno y Gestión	Propuesta curricular y Plan de Estudios	Cuerpo Académico	Alumnos y graduados	Investigación	Extensión	Recursos, Infraestructura y Financiamiento	Total		Total
Odontología	10/2008	8/45	2/45	10/45	5/45	6/45	4/45	4/45	6/45	45		