

Presentación Dossier

ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE GRADO Y POSGRADO

Sonia Araujo¹ y Sonia Domínguez²

En América Latina, las transformaciones de los sistemas de Educación Superior se inscriben en un conjunto de reformas estatales que fueron gestadas bajo la orientación de un marco ideológico valorativo que sustituyó concepciones y políticas precedentes encuadradas en el modelo del estado de bienestar. A partir de la década de 1980, y especialmente en los años noventa, la evaluación se convierte en el eje estructurador de la política pública para el conjunto de las instituciones de Educación Superior universitaria. En un contexto de fuerte presión de organismos internacionales de financiamiento y cooperación técnica y cultural, en los países fueron sancionadas leyes y creadas agencias encargadas de la evaluación de las instituciones universitarias y de la acreditación de carreras de grado y posgrado. En la actualidad, ya avanzada la segunda década del siglo XXI, es posible reconocer que las convergencias en torno a las motivaciones que dieron origen a la incorporación de la evaluación de la Educación Superior en la agenda de los gobiernos nacionales, devino en desarrollos singulares que dan cuenta de divergencias en cuanto al inicio, el ritmo de desarrollo y el impacto en los sistemas de Educación Superior según la historia, las tradiciones, las prácticas, los antecedentes jurídicos y los movimientos de oposición y resistencia. Esta situación, a su vez, expresa la presencia de procesos complejos en los que están implicados la negociación de intereses diversos: los aparatos del Estado, las instituciones de Educación Superior públicas y privadas, los políticos, las diferentes comunidades académicas, los estudiantes, las asociaciones de profesionales, entre los más significativos.

La acreditación de carreras de grado y posgrado constituye una de las acciones de las cuales son responsables las agencias nacionales de evaluación cuando estas han sido creadas. La acreditación reviste una significación particular por cuanto se vincula con el reconocimiento oficial y la validez nacional de las titulaciones y suele conectar con la obtención de financiamiento gubernamental. Por

¹ Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. saraujo@fch.unicen.edu.ar

² Universidad Nacional de Asunción, Paraguay. sodoming@gmail.com

un lado, en cada país, como ámbito de las políticas de evaluación, la acreditación de carreras genera dinámicas particulares hacia dentro y hacia fuera de las instituciones en cuanto se focaliza en los procesos formativos de grado y posgrado, alcanzando la definición de los perfiles de egreso, los contenidos de la formación, la formación práctica, los requerimientos del cuerpo académico, las actividades de enseñanza, el seguimiento de los estudiantes así como otro conjunto de condiciones académicas y de infraestructura de las instituciones. Por el otro, avanza en dinámicas de vinculación e integración entre países, como el caso de las experiencias de acreditación regional de carreras que, entre otros objetivos, pretende la libre movilidad de profesionales y la construcción de un concepto de calidad compartido en diversas disciplinas académicas y profesionales.

Los artículos y la entrevista que componen este dossier dan cuenta de las cuestiones señaladas a partir del aporte realizado por diferentes colegas acerca de la realidad de los diferentes países -Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay- y del contexto iberoamericano. La conjunción de artículos, más allá de las diferencias que en la lectura podrán detectarse en los enfoques del tema, permite confirmar la convergencia de los gobiernos de corte neoliberal en torno a la necesidad de asegurar la calidad de la Educación Superior bajo criterios homogéneos que traspasan las fronteras geográficas nacionales, ausentes hasta el momento en que la evaluación se asocia al concepto de calidad hacia finales del siglo XX. Al mismo tiempo, muestra la presencia de diferentes dispositivos empleados por la política pública relacionados con la búsqueda de calidad de las instituciones, en general, y de las carreras, en particular. En este sentido, es posible realizar un análisis focalizado de la acreditación de carreras que, aunque se relaciona con la evaluación en sentido amplio, admite un tratamiento particularizado. En este sentido, la relevancia de la temática de este dossier se fundamenta en la necesidad de fortalecer la producción académica sobre la temática en la región; de reconocer las convergencias y divergencias existentes en los modelos de acreditación y sus efectos esperados e imprevistos en la formación de graduados y posgraduados, en las instituciones y en los sistemas de Educación Superior; y de avanzar en la definición de lineamientos de acreditación que promuevan la formación de profesionales con capacidades para articular demandas globales con prioridades nacionales y regionales específicas y más relevantes de las sociedades latinoamericanas.

El artículo de Sonia Araujo y Verónica Walker titulado “El posgrado en la Argentina: la acreditación en perspectiva comparada”, en una primera parte da cuenta del inicio de los postgrados, sus principales lógicas y dinámicas a lo largo del tiempo, cómo este nivel educativo ha ido adquiriendo importancia en los países impactando en las esferas económico-productiva y social. Asimismo, se analiza la problemática que también lo afecta, siendo una de ellas la heterogeneidad, visualizado en la orientación, la estructura curricular, las condiciones de ingreso y el financiamiento así como la proliferación de propuestas de posgrado que compromete el verdadero fin que tiene este nivel educativo; las autoras mencionan que en respuesta justamente a esta realidad surge la evaluación “con el propósito de garantizar el cumplimiento de requisitos mínimos que permitan un cierto grado de homogeneidad en la estructuración y desarrollo de los posgrados”. En una segunda parte, se describen las agencias de acreditación en países del Mercosur, Brasil, Paraguay y Uruguay, se identifican sus orígenes, normativas, evolución, estructura de gobierno, enfoques evaluativos,

etapas de la evaluación, todo esto “con el propósito de presentar la significación de la acreditación como un dispositivo de regulación”. En un tercer apartado se focaliza el proceso de acreditación de posgrado en la Argentina, y se señalan principalmente sus antecedentes históricos, la relevancia que ha tenido para este país la sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.521 de 1995 que define el marco general de la acreditación y las diferentes regulaciones que, desde 1997, han regido los procesos de acreditación de las carreras de posgrado en la modalidad presencial y a distancia. Para cerrar el artículo, se presenta un apartado de reflexiones finales en la que se abordan las características de la acreditación en la Argentina y se comparan con los procesos de acreditación de otros países analizados en el artículo, lo cual permite atender algunas convergencias y divergencias en cuanto al desarrollo de las política y prácticas en la materia que, a su vez, como se verá, evidencian algunas de las asimetrías a las que refiere Félix García Saurin en la entrevista.

El texto “La acreditación/evaluación de la Educación Superior brasileña” presentado por Gladys Beatriz Barreyro sobre el contexto brasileño, muestra el camino de la institucionalización hasta el establecimiento del sistema nacional de evaluación y acreditación y atiende a las características del sistema de Educación Superior nacional en perspectiva histórica. En este sentido, se destaca la tardía instalación de la Universidad, pues recién en 1920 es creada en Brasil la primera que perdurará en el tiempo (la actual Universidad Federal de Río de Janeiro); la heterogeneidad de instituciones -estatales y privadas con y sin fines de lucro y organizadas en Universidades, Centros Universitarios, Facultades, Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología (IFs) y Centros Federales de Educación Tecnológica-; el fuerte peso del sector privado que asciende en la actualidad al 88%, concentrado en la presencia de Facultades; y la instalación temprana de procesos de evaluación si se compara con lo sucedido en la región latinoamericana. Asimismo, la autora destaca que en Brasil se hace referencia a evaluación mientras que el concepto de acreditación, que no está presente en el diccionario portugués, fue adoptado a partir de la participación en la acreditación de carreras de grado en el Mercosur. No obstante, como también se señala, la inclusión de la acreditación fue temprana si se considera la evaluación del posgrado *stricto sensu* -maestría y doctorados- realizado a través de la Comisión de Perfeccionamiento de Personal Superior (CAPES) desde la década de 1970. A partir del año 1996 se prioriza la formación de investigadores y se otorga financiamiento a partir del nivel de calidad del posgrado, una particularidad que distancia la relación entre financiamiento y acreditación realizada por la agencia argentina. La evaluación del grado se instala en la política pública en la década de 1980, bajo la influencia de la acreditación del posgrado realizada por la CAPES pero también del “Estado Evaluador” instalado en los países europeos. Así se reconocen dos etapas que, a su vez, dan cuenta de disputas en torno a los modelos de evaluación. En la primera, durante la década de 1990, se implementa el Programa de evaluación institucional de las universidades brasileñas (PAIUB) con un modelo alternativo de carácter formativo en contraposición al neoliberal sustentado en el control. Asimismo, Brasil fue pionero en América Latina en la aplicación de exámenes externos a través del Examen Nacional de Cursos (ENC), denominado Provão -“prueba grande”, “pruebaza”, “pruebón”- que era aplicado anualmente, en forma censal para los alumnos del último año de algunas carreras, a fin de evaluar los conocimientos

adquiridos durante los estudios, cuyos resultados eran divulgados a nivel nacional. Ambos fueron el sustento de la segunda etapa, que se organizó a través del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Sinaes), aprobado en 2004 por una ley del congreso de la nación que consta de la evaluación institucional, la evaluación de carreras y el Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (Enade). El afán por cuantificar la calidad también dio lugar a la creación de dos indicadores denominados Concepto Preliminar de Curso e Índice General de Carreras de la Institución. Cabe destacar que el artículo recorre estos momentos y orientaciones evaluativas según los diferentes gobiernos sucedidos en el país y presenta, al mismo tiempo, cuestionamientos y consecuencias de estas prácticas en la Educación Superior, y finaliza con la mención de las agencias responsables de los procesos. La autora concluye que “a pesar del reconocimiento de la evaluación brasileña como más desarrollada que en el resto de la región, internamente restan dudas sobre la calidad de la Educación Superior, especialmente en el grado y en las instituciones y carreras del sector privado”. Asimismo, señala que la “acreditación/evaluación de la Educación Superior en Brasil está marcada por su relación con la regulación, en el grado y con la regulación y la distribución de recursos en el posgrado”.

El artículo “Desarrollo del concepto y práctica de la calidad en la Educación Superior en el Paraguay” de Gerardo Morales, de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), analiza el presente en términos de políticas de aseguramiento de la calidad en Paraguay a partir de una mirada histórica de este concepto. El autor parte de la afirmación de la UNESCO de la Educación Superior como un bien público y un derecho fundamental motivo por el cual, para que esto se cumpla, no sería necesario referirse a la calidad de la educación por cuanto debería ser una condición *sine qua non* de la misma como bien público. No obstante, sostiene que “en la conciencia colectiva [...] parece que nuestra educación necesita de ese mote de “calidad”, para indicar un salto cualitativo, diferente al que comúnmente se hace y no satisface”. Así es que Morales recorre diferentes conceptos de calidad que han intentado superar la visión neoclásica, utilitarista, cuando se emplea en el campo de la educación: calidad como cumplimiento de estándares mínimos (perspectiva minimalista), calidad desde los resultados como eficacia, calidad desde los procesos como eficiencia en la gestión independientemente de los resultados, calidad como excelencia, calidad como mejora continua y calidad como buenas prácticas en la gestión educativa y en las organizaciones. Sostiene que el concepto “Aprender a ser” propuesto en el Informe de Jacques Delors (1996), *La Educación encierra un tesoro, Informe para la UNESCO de la Comisión Internacional sobre Educación para el siglo XXI*, rompe con el utilitarismo que domina los sistemas educativos. Finalmente menciona el concepto de calidad adoptado por la UNESCO en 1998 para señalar que esta implica tener un patrón, referencia o modelo, asegurar consenso al respecto entre las partes involucradas y el resultado comprobado de cumplimiento de metas e impactos preestablecidos. El aseguramiento de la calidad es entendido como el conjunto de mecanismos que “buscan suministrar información acerca de los aspectos más significativos de un proceso educativo, para que los diferentes actores e instancias relacionadas con él tengan una mejor comprensión de los procesos y puedan tomar decisiones, en tiempo real, relacionadas con las mejoras, inversiones y opciones”. Gerardo Morales

realiza una mirada histórica de la noción de calidad desde la implantación de las instituciones de Educación Superior en Paraguay como clave para comprender la perspectiva actual. En este sentido, plantea la significación del modelo de la Universidad Nacional de Asunción creada en 1889 como referencia de calidad de la Educación Superior en tanto fue la única institución hasta la creación de la primera universidad privada, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, en 1960. Ambas instituciones se desarrollaron bajo gobiernos militares motivo por el cual, según el autor, predominó la subordinación al poder político a pesar de algunos bolsones de resistencia estudiantil y docente. Con la recuperación de la democracia a partir de 1989 la legislación plantea como modelo el de la Universidad Nacional de Asunción para la elaboración de planes y programas, no se define un concepto de calidad y la Educación Superior ocupa un lugar menos significativo para operar cambios sustantivos en comparación con los otros niveles educativos. En un contexto caracterizado por regulaciones débiles fueron creadas instituciones de Educación Superior que pusieron en cuestión la calidad de la formación brindada. Así es que en Paraguay se perfeccionaron funciones de instituciones existentes y se crearon otras para el aseguramiento de la calidad entre las que cuenta la Agencia Nacional de Acreditación de la Educación Superior en el año 2003 en el marco del impulso dado por la participación en la acreditación regional del Mercosur y que, en la actualidad, como se menciona en el texto, ha avanzado principalmente en la acreditación de carreras de grado según el modelo nacional y en el contexto del Sistema ARCU-SUR.

En el trabajo de Madelón Casas Damasco y Leticia Ramírez Pintos, “ARCU-SUR. El caso de Uruguay”, las autoras parten del reconocimiento del rol protagónico de la Universidad de la República -como única institución de Educación Superior pública en el país hasta 2012- en la Conferencia Regional de La Habana de 1996 y en la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO en 1998 que derivó en la definición de un Plan de Desarrollo de la Universidad de La República que siguió las recomendaciones de la UNESCO. Este plan, junto a los desarrollados que se relacionan con la evaluación institucional implantados en la institución hacia fines de la década de 1990, fue un antecedente importante para la participación junto a otras instituciones privadas del país en el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado del Mercosur (MEXA), luego denominado Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias (Sistema ARCU-SUR). En el caso de Uruguay, por Resolución del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) N° 849/08 del 24 de junio de 2008 se crea la Comisión *Ad Hoc* para el Sistema ARCU-SUR, dada la inexistencia de una Agencia Nacional de Acreditación, la cual funcionó en el Área de Educación Superior del Ministerio de Educación. Así es que en Uruguay la acreditación se ha realizado en el contexto de estas experiencias regionales lo cual, según las autoras, “expresa una alta adhesión al programa, confianza institucional y el inicio de ciclos de aseguramiento de la calidad”. No obstante, esto no ha permitido concretar la creación de una agencia nacional, pues luego de dos intentos fallidos en 2009 y 2014, en el 2019 el Ministerio de Educación conforma un grupo de trabajo con la finalidad de elaborar un nuevo anteproyecto de ley que propone la creación del Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET) y que, en el momento de escritura de este texto, estaba en consideración de la Comisión de Educación y Cultura del Senado de la

República. Las autoras realizan una apuesta a los procesos de internacionalización bajo claves de coordinación y cooperación por cuanto rescatan el ARCU-SUR como “un modelo latinoamericano de acreditación, creado en el marco del respeto de las autonomías universitarias, de la categorización de la Educación Superior como bien público y social, de la definición de calidad con pertinencia, que resulta alternativo a otros modelos ligados a las necesidades del mercado”. En tal sentido concluyen que las posibilidades de expansión y afianzamiento dependen de las políticas de Educación Superior de los países que conforman el MERCOSUR y de los acuerdos regionales.

Finalmente, la entrevista a Félix García Saurin, plantea al menos cuatro cuestiones relevantes en términos de balance y desafíos de las políticas de aseguramiento de la calidad. En primer lugar, se reconoce la presencia de consensos en torno a la necesidad de desarrollar y afianzar estas políticas bajo el reconocimiento de la existencia de asimetrías, principalmente en la región latinoamericana dentro del espacio iberoamericano. En segundo lugar, la valoración de las experiencias regionales de aseguramiento de la calidad entre las que se destaca la llevada a cabo por el Mercosur como ámbito al cual acudir en búsqueda de “buenas prácticas”. En tercer lugar, la creación del Sistema Iberoamericano de Acreditación de Carreras de Educación Superior (SIACES), resultado de un diálogo entre los gobiernos y de la concertación política y académica, como un marco para la cooperación reforzada entre las diversas instituciones que desempeñan tareas de aseguramiento de la calidad y acreditación en los distintos sistemas nacionales iberoamericanos de Educación Superior, en términos de la facilitación del reconocimiento de periodos de estudios y títulos. Finalmente, los desafíos implicados en la integración y cooperación entre los que García Saurin señala la necesidad de lograr que estos acuerdos y propuestas de acción sean conocidos por los diferentes actores de las comunidades universitarias y la financiación requerida para la concreción de estas iniciativas.

Consideramos que el dossier permite alcanzar algunos de los objetivos inicialmente propuestos. Por un lado, presenta una visión de las políticas y prácticas de acreditación de carreras de grado y posgrado en diferentes países en los estados miembros del Mercosur desde una perspectiva histórica, crítica y contextualizada. Por el otro, avanza en la comprensión de las dinámicas y efectos de las políticas de acreditación de carreras desde el punto de vista de los actores gubernamentales y de los miembros de la comunidad académica en la formación de grado y posgrado, en las instituciones y en el sistema de Educación Superior universitaria. Finalmente, se plantean algunos indicios para una nueva agenda referida a la acreditación de carreras a partir de la recuperación crítica de desarrollos, impactos y experiencias nacionales con vistas a aportar a la definición de políticas y modelos de acreditación articulados con las prioridades nacionales y regionales en materia de formación de grado y posgrado. En este caso cabe destacar la firma de la carta constituyente del Sistema Iberoamericano de Acreditación de Carreras de Educación Superior (SIACES), como ámbito de cooperación internacional, que si bien constituye un avance también plantea desafíos que es preciso atender.

Asimismo, entendemos que queda pendiente avanzar en el estudio de otros países de América Latina con el propósito de aportar al estudio comparado teniendo en cuenta otras realidades

nacionales. También el desarrollo de estudios en el nivel de las instituciones que recuperen las voces de los actores institucionales en diferentes establecimientos de gestión pública y privada y en campos disciplinares y profesionales específicos. Estas miradas resultan aportes significativos por cuanto, por un lado, dan cuenta de las dinámicas particulares y del entramado de los procesos de evaluación y acreditación con políticas promovidas desde otras instituciones que también aplican dispositivos de evaluación; por el otro, permiten llegar al corazón de la acreditación, esto es, a lo que sucede en la cotidianidad de la vida académica a partir de estos procesos que se agregan al conjunto de responsabilidades de docencia, investigación y extensión de los docentes universitarios.