

## UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ARGENTINA.

**Néstor Pan**

Presidente de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria desde 2008. Licenciado en Periodismo y Licenciado en Comunicación Social. Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Master in Business Administración, Universidad de Baltimore. Fue Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora desde 1998 al 2002. Director de la Maestría en Comunicación de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Profesor Titular de la cátedra Opinión Pública de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

*Entrevistadora: Ana Donini<sup>1</sup>*

**Ana Donini (E):** *A partir de los años noventa, la evaluación institucional y la acreditación de carreras de grado y de posgrado se convierte en el eje estructurador de la política pública para el conjunto de las instituciones de Educación Superior universitaria en Argentina y en la región. Transcurridos veinticinco años desde la creación de CONEAU, ¿podemos interpretar que se ha instalado como una política de Estado?*

**Néstor Pan (NP).** Obviamente, después de veinticinco años, hay varias cuestiones exteriores que han consolidado el aseguramiento de la calidad como una política de Estado. El primer paso se dio en los posgrados, en los que los alumnos dejaron de inscribirse si no estaban acreditados. Esto fue un elemento sustancial en los inicios porque la acreditación, vamos a decirlo en términos corrientes, era especialmente una búsqueda del consumidor. Después, lo que resultó más complejo, más difícil de institucionalizar, fue la acreditación de grado. Esta adquirió su fortaleza al vincularse con programas que la Secretaría de Políticas Universitarias otorgó para que las instituciones pusieran en marcha las mejoras necesarias para alcanzar los estándares de calidad. Eso llevó lentamente a que cada vez más instituciones se presentaran a la acreditación y más titulaciones quisieran ser declaradas de interés público. Y la tercera etapa, que creo que es sustancial, fue que finalmente muchas titulaciones de grado fueron declaradas de interés público (y debieran por lo tanto acreditarse) y eso

<sup>1</sup> Universidad de San Martín. [adonini@fibertel.com.ar](mailto:adonini@fibertel.com.ar)

tocó el orgullo de las que no eran de interés público, que hoy quieren serlo. Yo creo que sí es una política de Estado la evaluación y la acreditación, pero lo es a partir de los elementos que te estoy señalando y a partir de un acuerdo de calidad que tienen el CIN, el CRUP, el Ministerio y la CONEAU, acuerdo que hace que esa política se pueda sostener en el tiempo.

*AD: En Argentina la acreditación de **carreras de posgrado** se inicia con la Comisión de Acreditación de Postgrado (CAP) (1994) y, posteriormente, continúa con la creación de la CONEAU (1996). Desde entonces, ¿qué cambios podemos identificar en los criterios y estándares de acreditación de los posgrados? ¿Cómo considera Ud. que impactó la acreditación en el desarrollo del posgrado en Argentina? ¿Se ha avanzado en la acreditación de posgrados a nivel regional?*

**NP:** La acreditación ha tenido un impacto en el desarrollo del posgrado en la Argentina en diversas líneas. Es innegable que implicó el aseguramiento de condiciones de calidad en todas las especializaciones, maestrías y doctorados que ofrece el sistema universitario y que, en el momento en que comenzaron estos procesos, estaban creciendo a un ritmo acelerado, más cercano a la lógica del mercado que al desarrollo del conocimiento. Pero yo voy a tomar otra arista de ese impacto y me voy a centrar en un elemento que puede llegar a servir para ejemplificar. Había estructuras históricas de posgrado en algunas áreas disciplinares que venían desarrollándose desde hacía tiempo con resultados en cuanto a posgraduación, y había otras que no, que tenían una baja cantidad de posgraduados. En este último grupo se encontraban las carreras de Ingeniería y lo que se produjo, a partir de la acreditación, fue un evento notable porque los procesos de grado, al exigir mayor formación de posgrado y mayor desarrollo de investigación, indirectamente terminaron influyendo en el posgrado. No solo se incrementó la cantidad de carreras de posgrado en el área, especialmente de doctorados, que se sostienen en la investigación, sino que también se produjo un crecimiento en la cantidad de docentes con titulaciones de posgrado. En los ocho primeros años después de la acreditación de las carreras de grado de Ingeniería, las carreras de posgrado se multiplicaron por siete y hubo un incremento significativo de los docentes posgraduados. Todo esto redundó en calidad institucional y en transferencia al medio. Es decir que la CONEAU ha tenido un impacto directo en la calidad de los posgrados, porque se exige el cumplimiento de estándares mínimos a todos ellos; pero también, de forma indirecta, porque se ha producido una retroalimentación entre las acreditaciones de grado y de posgrado; para la mejora del grado, se avanzó en el desarrollo del posgrado y, en la medida en que ese desarrollo empezó a consolidarse, pudo lograrse una mayor calidad institucional frente a la acreditación.

*AD: La acreditación de **carreras grado** genera dinámicas particulares hacia dentro de las instituciones. ¿Cuál fue la reacción de las instituciones universitarias públicas y privadas ante estos procesos? A la fecha, ¿qué balance hace Ud. sobre la acreditación de carreras de grado? ¿Cómo impactó el financiamiento para la mejora de las carreras acreditadas?*

**NP:** La acreditación de las carreras de grado ha provocado un impacto muy grande en las instituciones universitarias. El primer dato de este impacto nosotros lo medimos y lo pulsamos anualmente a través de la cantidad de asistentes de instituciones universitarias públicas y privadas de todo el país que tenemos en nuestros cursos<sup>2</sup>. Todos los años tenemos que cerrar la inscripción en los doscientos, doscientos cincuenta inscriptos y ya hemos formado más de seis mil personas tanto en los cursos de evaluación como en los de acreditación de grado y de posgrado. Por supuesto que hay momentos en los que esto se reproduce más rápidamente, cuando uno ve carreras como Derecho y Contador Público, que son carreras de alta matriculación y ausencia de experiencia en cuanto a instancias de estas características. En esos casos, lo que se produce inmediatamente es un efecto multiplicador. El sistema necesita recursos humanos calificados para los sistemas de calidad internos de las instituciones y esa necesidad ha ido creciendo en estos años. Antes, cuando yo entraba a una institución, los de Medicina se acercaban, los de Agronomía se acercaban, se iban acercando los de Veterinaria, bueno, se acercaban los de las carreras acreditadas. Hoy, Argentina tiene el 70% de sus estudiantes en programas que han acreditado o están en proceso de acreditación. Hoy el 100% de los actores del sistema conoce la CONEAU y cómo son los mecanismos de aseguramiento de la calidad. Entonces, aparece otra cuestión casi sistemática vinculada con la demanda de personal especializado en evaluación de la calidad universitaria: nuestros técnicos, que ingresan solamente por un proceso de admisión que implica evaluación de antecedentes, prueba de aptitudes y entrevistas (hace ya catorce años que ingresan por este mecanismo), son formados en la CONEAU y, cuando están técnicamente preparados, son convocados por las instituciones universitarias que pueden pagar mejores salarios. ¿Por qué en otro momento las instituciones no se los llevaban? Porque no tenían instalada un área específica destinada a organizar el sistema interno de calidad. La definición de esas áreas ha estado asociada al diseño de mecanismos de seguimiento permanente y mejora continua. En general y por el momento, esos mecanismos están más vinculados a la acreditación de las carreras de grado y de posgrado que a la evaluación institucional, pero han iniciado un camino hacia la consolidación de una cultura de la calidad en el sistema.

**AD:** *Más recientemente, la acreditación de carreras de grado también ha generado dinámicas de vinculación e integración entre países, como la acreditación regional en el marco del Mercosur Educativo mediante la creación del Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias del MERCOSUR (Sistema ARCU-SUR). ¿Cómo ha impactado este proceso en la propia consolidación de los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad de los países de nuestra región? ¿Por qué, a pesar de esta experiencia compartida, las realidades en los diferentes países en materia de aseguramiento de la calidad siguen siendo heterogéneas? ¿Cómo evalúa los avances, dificultades y el futuro de la acreditación regional vinculada a la libre movilidad profesional y académica?*

**NP:** Bien, en la acreditación regional tuvimos varias etapas. Primero tuvo lugar el MEXA (Mecanismo Experimental de Acreditación), a través del cual pretendíamos, esperábamos, que, en el

<sup>2</sup> Cursos y talleres de Formación en Evaluación institucional y Acreditación de carreras que ofrece la Escuela de Formación CONEAU (el agregado es nuestro).

camino de lo experimental a lo definitivo, pudieran instalarse o desarrollarse sistemas de aseguramiento de la calidad en la Educación Superior, como uno de los ejes para lograr la integración. Así, completada la primera etapa, se aprobó un mecanismo definitivo, que se llamó ARCU-SUR, que ha realizado una tarea importante pero que no ha logrado su cometido, si se observan las asimetrías que aún persisten en la región. Latinoamérica tiene aún hoy realidades muy distintas en cuanto a sus sistemas de Educación Superior y sus políticas de calidad. Por ejemplo, si consideramos la matriculación, tenemos tres países que tienen una distribución de la matrícula entre instituciones públicas y privadas similar a la de Argentina (México, que tiene otras dificultades, Uruguay, Argentina y Ecuador) y otros cuatro que tienen una distribución absolutamente inversa (Chile, Brasil, Colombia y Paraguay). Centroamérica, por su parte, constituye un grupo de realidades muy heterogéneas entre sí. En toda la región, hay países con agencias consolidadas, otros con agencias en vías de consolidación, otros con agencias recientemente creadas y otros en los que todavía están tratando de institucionalizar los procesos de acreditación. Algunos tienen mecanismos consolidados y de larga trayectoria en el posgrado, como Brasil, pero con un desarrollo muy diferente en el grado. Hay países como Uruguay, que han trabajado durante muchos años en la constitución de una agencia y que, finalmente, lo han logrado este año. Algunos países cuentan con agencias que han ido reformulándose con el tiempo como, por ejemplo, Ecuador y Chile, que están volviendo a comenzar por los cambios que ha representado la reformulación y en los que la agencia todavía está en un estado de tensiones con el sistema universitario. Incluso en los casos en que las agencias tienen alguna cercanía, como las de Ecuador y Argentina, con una filosofía similar, que nos llevó a trabajar en conjunto, a acompañarlos en el proceso de conformación inicial, pueden observarse diferencias: nosotros llevamos adelante un análisis cualitativo integral y de proceso y ellos trabajan más con lo cuantitativo. En algunos países la acreditación es voluntaria y en otros, como Argentina, es obligatoria. En la CONEAU tenemos el convencimiento de que aquellas acreditaciones que son voluntarias lo que promueven es hacer mejores a los buenos y dejar en el mismo estado en que estaban a los malos, que, por sus características, no eligen pasar por un proceso de evaluación. La consolidación de los procesos de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior en Argentina constituye un caso muy excepcional. Actualmente estamos haciendo evaluación de carreras de distintos países de la región: Bolivia, México, Ecuador. Y eso sucede porque ellos consideran que nuestro sello tiene un valor que no solamente se apoya en la historia de la agencia sino también en el modelo que desarrollamos. ¿Qué ocurre con todas estas asimetrías que la región no puede resolver frente a los gobiernos nacionales? Es difícil llegar a acuerdos porque no conocemos los sistemas de calidad internos de los países. Hay en este marco como un estado autónomo, la Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA), que nos acerca a los diferentes pero que no puede resolver las asimetrías a través de un sistema regional de acreditación que suplante o se superponga sobre los procesos nacionales. Yo debo hacer una confesión, me he retirado del mapa de los acuerdos regionales hace ya siete años producto de las decepciones. Solamente se decepciona aquel que se ilusionó y yo en algún momento estuve ilusionado con la integración. A la altura de estas circunstancias, creo que no estamos en condiciones de integrarnos a través de un sistema regional de acreditación, sino que hoy tenemos que establecer mecanismos como los que propone SIACES, una red de agencias nacionales de acreditación, que comparten criterios de calidad sobre cómo deben

funcionar las entidades encargadas del aseguramiento de la calidad y que diseñan procedimientos para validar la forma de trabajo de esas entidades. Si nosotros tenemos la garantía de que las agencias cumplen con las buenas prácticas en sus procesos de evaluación y trabajan en dimensiones corroborables, que nos permitan a todos suscribir que se está trabajando seriamente, podríamos avanzar en el reconocimiento de la labor de esas distintas agencias para, en definitiva, reconocer sus acreditaciones y, posteriormente, los títulos de otros países. Esto lo digo porque, en realidad, trabajamos para el estudiantado, para que no haya estudiantes con una calidad en lugares donde hay recursos académicos concentrados y periferias académicas debilitadas, para que pueda producirse con éxito la movilidad y, en definitiva, la integración. La pretensión es que las agencias iberoamericanas trabajen de manera similar para partir de pisos determinados y poder ir elevándolos. Si no conocemos cómo están los pisos, no podremos elevarlos. En Argentina, las primeras acreditaciones de grado fueron espantosas, de resultados muy pobres, y, sin embargo, hoy estamos con resultados muy buenos. De todos modos, a pesar de los dieciocho años en acreditación de grado, se puede decir que todavía tenemos un 15% de carreras subestándar. Esto es un proceso muy largo. Por otro lado, si nosotros, después de 18 años, todavía estamos en un 15% de carreras subestándar, ¿qué pasará con aquellas carreras que todavía no tienen la obligación de presentarse en las agencias de los distintos países? Esa gran diversidad constituye una dificultad a la hora de la integración.

**AD:** *A fines de 2018, un conjunto de agencias de evaluación y acreditación de los países de la región, entre ellos Argentina, firmaron la Carta Constituyente del Sistema Iberoamericano de Acreditación de Carreras de Educación Superior (SIACES) ¿En qué medida considera Ud. que SIACES contribuirá al mejoramiento de la calidad de la ES de los países? ¿Cómo contribuye este mecanismo a la integración y cooperación de los países del Espacio Iberoamericano del Conocimiento y de los sistemas universitarios en particular?*

**NP:** Como te decía, si a través de SIACES y de la validación de agencias, avanzamos en el reconocimiento de su labor, podremos reconocer sus acreditaciones y favorecer la movilidad regional. Hasta el momento los acuerdos han sido centralmente binacionales, no ha habido acuerdos regionales hasta este año. Y aquí habría que hacer una aclaración: el acuerdo de reconocimiento celebrado este año se sostiene en acreditaciones de ARCU-SUR, cuyo alcance es limitado. Los acuerdos entre ministerios para la movilidad de los estudiantes podrían multiplicarse bajo el paraguas de SIACES. De todos modos, me parece que es un trabajo muy difícil de llevar adelante porque hay una cultura en Iberoamérica que será difícil de revertir si no consolidamos los mecanismos de aseguramiento de la calidad en los distintos países: hay un desplazamiento muy fuerte en el sistema de formación del alumnado de grado y de posgrado hacia dos lugares. Uno es Norteamérica, hacia donde van aquellos que tienen un poder adquisitivo mayor. El otro país que más atrae al conjunto de Latinoamérica, según los datos de la IESALC, es Argentina, hacia donde se produce una afluencia de estudiantado del conjunto de Iberoamérica y, entre ellos, de Chile. Eso me parece que tiene que ver con que hay un criterio a priori en Latinoamérica, que no digo que esté bien, respecto de que

Argentina es un país que tiene una Educación Superior de calidad y, por otro lado, respecto del norte, que ofrece una Educación Superior rankeada. Frente a estas dos pulsiones estamos.

**AD:** *Y el SIACES, ¿le parece que a futuro va a tener un impacto en la manera de integración, mayor movilidad o todavía no?*

**NP:** Nosotros estamos trabajando en que evalúen nuestra agencia, que ya ha pasado por dos procesos de evaluación externa, porque después nuestro objetivo es tener un programa de trabajo inmediato. Ya tenemos aprobada la autoevaluación y esperamos avanzar en la validación por parte de SIACES. Si en este sistema pudiésemos realizar la validación de todas las agencias y determinar las dificultades que tienen, me parece que sería un paso muy grande en el marco de lo que significa SIACES. Doy un ejemplo: el Ministerio de Educación de Perú mostró en un encuentro cómo las agencias no estaban trabajando como pretendía el propio Ministerio; ese estado de debilidad que pueden mostrar las agencias al interior de sus propios países, es una cuestión casi absolutamente determinante a la hora de hacer acuerdos. La función central de SIACES será validar, entre todos, el trabajo de aseguramiento de la calidad de Perú, de Costa Rica, de Argentina, de todos los países que lo integran. Vamos a darnos cuenta de qué posibilidad de integración tenemos cuando podamos determinar las debilidades, por un lado, y, por el otro, conozcamos la decisión política de avanzar sobre las debilidades que tienen los distintos países.

**AD:** ¡Muchas gracias!