

La CONEAU y el Mejoramiento de la Calidad

ERNESTO F. VILLANUEVA*

Resumen: El concepto de calidad de la educación superior ha sido un eje orientador de las políticas en este área a lo largo de la década del noventa. Si bien en este punto se perciben acuerdos, resulta más complejo hallar un sentido unívoco al término calidad. Se trata más bien de un concepto polisémico. El presente artículo constituye un intento de analizar el sentido asignado al término calidad, desde el punto de vista de un organismo argentino (CONEAU) creado con el propósito de evaluar y acreditar la calidad de las instituciones universitarias del país.

Palabras-clave: *Calidad; Educación superior argentina; CONEAU, Acreditación; Evaluación.*

Abstract: The concept of quality in higher education was one of the most important during the 90's. Although people and institutions agree on this point, it is very difficult to agree on the meaning of the term. This article tries to analyze the real idea conveyed by the CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria), which was created to assess and accredit Argentinean universities.

Key-words: Quality; Argentinean higher education; CONEAU; Accreditation; Evaluation.

Introducción

La pequeña pero intensa experiencia que está recogiendo la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), en sus cinco años, sugiere que las universidades argentinas viven un cambio muy intenso.

Estas modificaciones tienen una doble expresión. Por un lado, incrementos en las cantidades de estudiantes, de profesores, de carreras, de facultades, de universidades, que se dieron de modo creciente en los ochenta y en forma explosiva en la década que termina.

Por el otro, una complejización y heterogeneización de la educación superior universitaria que se expresa con transparencia en cuanto cualquier ciudadano trata de entender ya no el sistema sino las diferencias entre dos instituciones universitarias, cualesquiera sean ellas.

* Vice-presidente de CONEAU (ev@unq.edu.ar)

Para agregar diversidad a estos cambios, muchos de ellos han surgido sin reemplazar ofertas educativas preexistentes sino superponiéndose a las mismas.

Al lado de las grandes instituciones, tradicionales y de gran prestigio, se han desarrollado otras que, en ocasiones han replicado lo existente, pero que en otras oportunidades se han lanzado a la pretensión, al menos verbal, de perfiles diferenciados.

La combinación de incremento cuantitativo, de heterogeneización y de existencia de diversas "capas" de ofertas educativas le ha dado al sistema universitario argentino una luminosidad y transparencia propia de los agujeros negros.

Al lado de las carreras tradicionales y de gran visibilidad social, han surgido otras, a veces con el éxito propio de las estrellas fugaces, a veces sugiriendo que una denominación novedosa en el título constituiría la llave mágica para tener un acceso privilegiado al mercado laboral, pero a veces también dando respuesta a avances en disciplinas que un fuerte conservatismo en nuestro país ignoraba. En este sentido, sería motivo de un artículo muy largo un relato acerca de los avatares de los posgrados en nuestro país.

Lo cierto es que esta combinación de incremento cuantitativo, de heterogeneización y de existencia de diversas "capas" de ofertas educativas le ha dado al sistema universitario una luminosidad y transparencia propia de los agujeros negros. A los expertos argentinos en educación superior les cuesta explicar la razonabilidad, por ejemplo, de la multiplicidad de títulos de grado ofrecidos en nuestras instituciones.

Esas razones no hay que buscarlas en la historia. No se trata que desde siempre en la Argentina ha habido una variedad de grados muy amplia. Por el contrario, ha sido *vox populi* la excesiva concentración en las profesiones tradicionales. Esta crítica, presente en los sesenta y setenta, ha dado paso a la realidad inversa, en muchos casos buscando más la originalidad en el título mismo que en los contenidos.

En particular, durante cierto tiempo existió el fuerte prejuicio que un título muy peculiar tenía reservado para sí cierto segmento del mercado de trabajo que estaba ansioso por emplearlo. Este prejuicio, basado en una ignorancia mayúscula sobre la dinámica de la demanda laboral, llevó a la proliferación de títulos rimbombantes que sólo en oportunidades escasas se compadecía con planes de estudio acordes con los mismos.

Este verdadero entramado de situaciones contradictorias constituyó el contexto en el cual la ley universitaria quiso comenzar a dar una respuesta tendiente a cierto ordenamiento y direccionalidad de las transformaciones.

Respecto del ordenamiento, la ley busca parámetros nacionales respecto de todos los programas de posgrados y de los programas de grado relacionados con las carreras tradicionales. En lo que hace a las instituciones, es indicativa respecto de las existentes y taxativa en relación con las que pretendan crearse.

Respecto de la direccionalidad, la ley se hace eco de la palabra dominante en los noventa: calidad de la educación. Veamos qué se entiende al respecto.

El concepto de calidad en la educación

El concepto de calidad ha ido adquiriendo creciente centralidad en el discurso educativo, fundamentalmente vinculado con la veloz expansión de los sistemas de educación en muchísimos países en las últimas décadas. Sin embargo, desde distintos ámbitos se coincide en sostener la fuerte polisemia que caracteriza al concepto, a tal punto que convergen en su reivindicación corrientes ideológicas y sectores muy diversos. Si bien existe un fuerte consenso en postular a la calidad como objetivo prioritario de la educación, llama la atención la falta de explicitación que frecuentemente aparece en su uso.

Tal como sostiene Fernández Enguita¹, en el discurso de las administraciones educativas, los organismos internacionales y los expertos el concepto de calidad fue reflejando realidades cambiantes. Cuando comenzó su aplicación al ámbito de la educación se lo hizo en estrecha relación con la dotación de recursos humanos y materiales de los sistemas escolares, bajo el supuesto de que una mayor cantidad de recursos era sinónimo de una mayor calidad. Luego el eje se trasladó hacia la eficacia de los procesos y la calidad comenzó a relacionarse con la obtención de los máximos resultados con el mínimo costo posible. Por último, se tendió a identificarlo con los resultados obtenidos por los estudiantes independientemente de la forma de medirlos. Estos distintos significados fueron sumándose y conviviendo unos con otros y eso es lo que ha generado, de acuerdo con el mencionado autor, que distintos sectores coincidan en la defensa de la calidad.

Otro abordaje posible lo introduce Jacques L'Ecuyer, que describe dos concepciones diferentes acerca del concepto de calidad: una que la define a partir de la satisfacción de determinadas pautas establecidas por un encargado de garantizarlas –considerándose preferentemente las normas acordadas² internacionalmente al respecto-; y otra que la define en función de la misión de las instituciones educativas, fijándose la calidad a partir del cumplimiento de los objetivos propuestos y la satisfacción de las expectativas de los actores involucrados.

1 Fernández Enguita, M., *Juntos pero no revueltos. Ensayos en torno a la reforma de la educación*, Visor, Madrid, 1990.

2 L'Ecuyer, Jacques. *Evaluación y acreditación*, 1996.

Al respecto, el autor subraya la importancia de analizar los procesos en su conjunto y no simplemente a partir de la satisfacción de los usuarios.

Últimamente ha aparecido en el ámbito educativo el concepto de Gestión de la Calidad Total (GCT), definida en relación al producto educativo, la satisfacción de los estudiantes y del personal de la institución, la disponibilidad de medios, la gestión de recursos, la metodología, el diseño de la estrategia y el liderazgo educativo. Empero, simultáneamente se han alzado críticas a la concepción positivista de este modelo, señalándose que la enseñanza no se reduce a una actividad meramente técnica, sino que es un proceso complejo, construido socialmente, cargado de valores e implicancias ideológicas, de significados y de sentimientos³. Al respecto, Pérez Lindo ha señalado que “la calidad total debería medirse por la influencia durable y positiva de la universidad sobre los distintos aspectos de la vida social”⁴.

En el Primer Encuentro Internacional sobre Calidad y Evaluación Universitaria realizado en San Juan se postularon las distintas dimensiones de la calidad: como valor intrínseco de una acción, proceso o institución; como eficiencia de un proceso o de una organización, como pertinencia social de los productos de la educación y como valor cultural, político o social de la universidad. En las conferencias iberoamericanas de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) se enfatizaron la necesidad de la calidad educativa “en función de las relaciones que se van estableciendo entre la calidad y los servicios educativos, la eficiencia y la eficacia de su administración, la equidad, la descentralización y la gobernabilidad democrática”⁵.

En la última conferencia realizada en Sintra en 1998 el tema de la calidad fue uno de los ejes del discurso educativo, acordándose acerca del rol primordial del Estado en el aseguramiento de la calidad de la educación. En este caso la calidad hace referencia a la totalidad de los sistemas educativos incluyendo tanto la pertinencia y la flexibilidad de los currículos y la relevancia de los aprendizajes como la impartición de una sólida formación básica de ciudadanos responsables, solidarios, competentes y con capacidad de adaptación a los cambios.

Otro aspecto de la calidad a destacar es aquel señalado por los colombianos Angel Facundo y Carlos Rojas⁶, en tanto la definen a partir de la satisfacción de necesidades sociales percibidas como tales históricamente y por cada sociedad concreta.

3. Santana Bonilla, Pablo Joel. *¿Es la gestión de calidad total en educación un nuevo modelo organizativo?*, Centro Superior de Educación, Universidad de La Laguna, Islas Canarias, 1997

4 Pérez Lindo, Augusto. *Teoría y evaluación de la educación superior*, AIQUE, Buenos Aires, 1993.

5 OEI, *La educación en Iberoamericana. A través de las declaraciones de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y de las conferencias iberoamericanas de educación*, María Eugenia Bello de Arellano, 1998, pág. 121.

6 Facundo, Angel y Rojas, Carlos, *La calidad de la educación: cómo entenderla y evaluarla*, PES, Bogotá, 1990, pág. 43.

La CONEAU y el mejoramiento de la calidad

Según el mandato legal, la CONEAU tiene a su cargo las funciones de acreditación de la calidad de las carreras de posgrado y de las carreras de grado reguladas por el Estado, y la evaluación de la calidad de todas las instituciones de educación superior.

Con respecto a la evaluación, la CONEAU parte de una concepción de las universidades como instituciones complejas, con historias y proyectos particulares, y considera que la calidad se relaciona con los procesos educativos en su integridad. En este sentido, el concepto de calidad no se refiere únicamente a los resultados finales sino que, además, incorpora la perspectiva de los actores involucrados, la dimensión histórica y contextual de cada institución, su identidad. Por ello la evaluación debe partir del proyecto institucional de cada universidad asegurando el respeto a la autonomía y a la identidad propia de cada institución.

En el documento *Lineamientos para la Evaluación Institucional*, la CONEAU define su postura con respecto a los objetivos de la evaluación de la calidad: debe servir fundamentalmente a la propia universidad evaluada y a la comunidad en general, para interpretar, cambiar y mejorar las instituciones.

Dado que el objetivo es contribuir a mejorar la calidad y no a normar o prescribir, se propone un proceso flexible y establecido en el marco de la misión y los objetivos de cada institución. La finalidad debe ser brindar información que contribuya a la toma de decisiones y facilite el diseño de políticas institucionales. En este sentido, se busca que sea una herramienta de transformación de las universidades y de la práctica educativa, un proceso con carácter constructivo, participativo y consensual.

¿En qué medida puede la CONEAU contribuir a ese mejoramiento de la calidad que constituye su objetivo? El proceso de evaluación en sí mismo comporta un alto grado de movilización intra y extrainstitucional por cuanto proporciona el marco adecuado para dinamizar y vehicular preguntas y tematizaciones que no surgen de otra manera en la marcha corriente de la acción universitaria. La evaluación constituye una oportunidad extraordinaria para que, preguntándose sobre los resultados, se arrije a identificar los problemas, visualizar debilidades y/o dificultades y, de este modo, desarrollar el trabajo de búsqueda de soluciones

La CONEAU tiene a su cargo las funciones de acreditación de la calidad de las carreras de posgrado y de las carreras de grado reguladas por el Estado, y la evaluación de la calidad de todas las instituciones de educación superior.

adecuadas. Además, permite apreciar las fortalezas y los éxitos y en consecuencia apuntalarlos. Enriqueciendo la toma de decisiones y mejorando la comprensión que los actores tienen de su institución, estimula la reflexión sobre el sentido y significado de las tareas que se realizan.

Dado que el objetivo es contribuir a mejorar la calidad y no a normar o prescribir, se propone un proceso flexible y establecido en el marco de la misión y los objetivos de cada institución.

Por otro lado, la evaluación a través de pares evaluadores externos permite una socialización de experiencias diversas por su participación en diferentes instituciones, con perspectivas e historias particulares, que desarrolla visiones de conjunto más ricas y diversificadas.

Los procesos de acreditación tienen una lógica distinta de la que venimos describiendo para la evaluación, en tanto que están determinados por el desarrollo propio de cada disciplina. A diferencia del respeto a la heterogeneidad institucional propia de los procesos de evaluación de instituciones, la acreditación de

carreras asegura la calidad a partir de lograr un avance en cada una de las disciplinas, aportando definiciones estandarizadas de calidad a nivel nacional.

Si bien hasta la fecha ambas lógicas, la de la evaluación y la de acreditación no han encontrado puntos divergentes demasiado importantes, lo cierto es que todavía quedan algunas funciones, en particular, la acreditación de las carreras de grado, que hacen prever la necesidad de una mayor discusión acerca de los modos concretos en que ambas lógicas podrán articularse.

En estos casi tres años de existencia, la CONEAU ha obtenido un doble logro. Por un lado, legitimidad en el sistema. Las discusiones sobre su existencia han dejado de tener importancia para dejar paso a otras más complejas acerca de los sistemas concretos de evaluación y acreditación que en la actualidad se utilizan.

Por el otro, la presencia de la CONEAU significa, o tiende a significar más que una entidad, algo así como una aspiración que puede actuar en el imaginario de los actores universitarios involucrados en los procesos educativos a modo de incentivo y/o de testigo nacional de lo que se hace en otras instituciones del país.

En el mundo de las evaluaciones, ello es quizá más importante que lo que pueda decir la propia CONEAU. Las organizaciones complejas difícilmente se modifican si no es a partir de una profunda convicción por parte de sus participantes. En este sentido, la ley ha dicho que la evaluación externa es apenas un complemento de la autoevaluación. Si esa frase se torna realidad, podremos afirmar que la década del noventa ha sido fructífera para las universidades argentinas.